

ROK IX

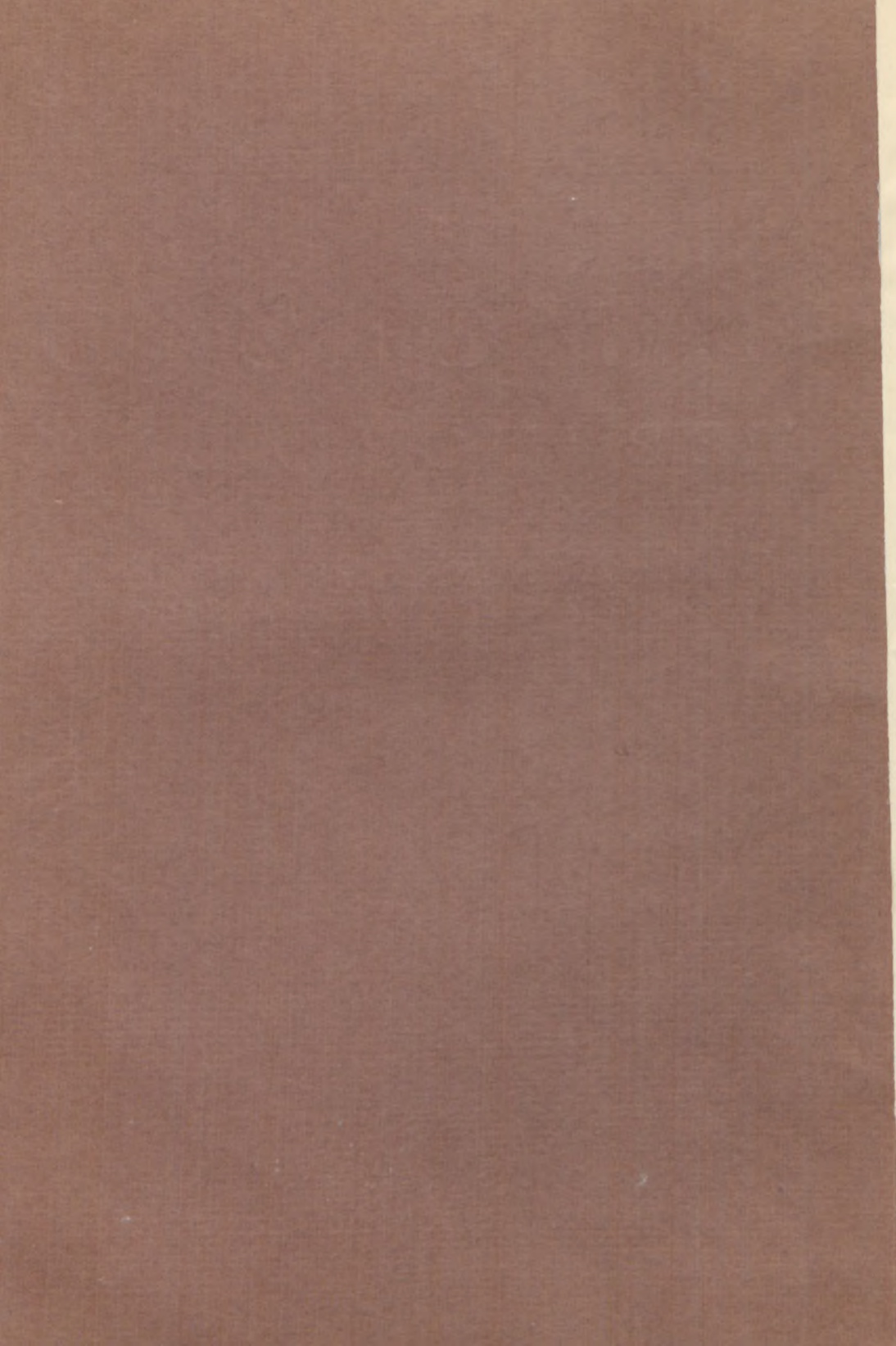
1937

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

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



ROK IX

1937

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORIALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

POD REDAKCJĄ
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

mas. 2090/9/1-2

W 345/67/21

Treść zeszytu I i II

ARTYKUŁY.

	str.
<i>Maurycy Jaroszyński.</i> — Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego	1
<i>Jan Wasilewski.</i> — Zagadnienie samorządu w Z. S. R. R.	34

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

<i>J. B.</i> — Przegląd ustawodawstwa:	
A. Sprawy ustrojowe	92
B. Sprawy finansowe i gospodarcze	95

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

<i>Stanisław Okulicz.</i> — Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach samorządu terytorialnego:	
A. Sprawy administracji samorządowej	107
B. Sprawy finansów komunalnych	157

KRONIKA.

1. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:	
Udział związków samorządowych w państwowym podatku dochodowym	179
Udział związków samorządowych w państwowym podatku przemysłowym od obrotu	184
Scalenie danin komunalnych	186
Degresja w państwowym podatku gruntowym na obszarze ziem wschodnich, a finanse powiatowych związków samorządowych	188
2. Sprawy drogowe:	
Aktualne zagadnienia drogowe	189

	str.
3. Sprawy oświaty i kultury:	
Rola samorządu ziemskiego w zakresie oświaty	192
4. Sprawy zdrowia publicznego:	
Zagadnienie opieki lekarskiej na wsi	194
5. Sprawy opieki społecznej:	
Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przeciwzembraczy	197
6. Sprawy pracownicze:	
Uzgodnienie samorządowych statutów emerytalnych z zasa- dami powszechnego ubezpieczenia	201
7. Ze Związków:	
Zjazd Związku Miast Polskich	203
Zjazd Elektrowni Miejskich	214
Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1936/7	216
Działalność Instytutu Pracy Samorządu Terytorialnego w la- tach 1934 — 1937	219
PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA	221
ZAGADNIENIA SAMORZĄDOWE W PRASIE W PIERWSZYM PÓŁROCZU 1937 R.	248

BIBLIOGRAFIA.

Książki i czasopisma polskie	267
" " niemieckie	283
" " francuskie	287
" " angielskie	289

9-me ANNÉE

1937

Nº 1 et 2

L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

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

P A R

Dr. M. JAROSZYŃSKI

V A R S O V I E

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

Table des matières des fascicules I et II

ARTICLES.

	page
<i>Jaroszyński Maurice.</i> — Principes constitutionnels de l'administration locale et regionale	1
<i>Wasilewski Jean.</i> — Problème de l'administration locale et regionale en U. R. S. S.	34

REVUE DE LÉGISLATION.

J. B. — Revue de législation:

A. Problèmes d'organisation	92
B. Problèmes financiers et économiques	96

REVUE DE JURISPRUDENCE.

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

A. Questions administratives	107
B. Questions financières	157

CHRONIQUE.

1. Finances et économie communals:

Participation des communes dans la distribution de l'impôt d'Etat sur le revenu	179
Participation des communes dans la distribution de la taxe industrielle d'Etat	184
Unification des taxes communales	186
La dégression de l'impôt sur la propriété foncière sur le territoire des provinces orientales et les finances communales des arrondissements	188

	page
2. Voirie:	
Problèmes actuels de la voirie	189
3. Education et culture:	
Rôle de l'administration locale des communes et des arron-	
dissements dans le domaine d'éducation	192
4. Santé publique:	
Problème d'aide médicale à la campagne	194
5. Assistance sociale:	
Premier congrès général contre la mendiance et le vaga-	
bondage	197
6. Employés communaux:	
Adaptation des statuts sur les retraites des employés commu-	
naux aux principes généraux des assurances sociales	201
7. Organisations:	
Congrès de l'Union des Villes Polonaises	203
Congrès des Electriciens Communaux	214
Activité de l'Union pour le Contrôle de l'administration locale	
et régionale en 1936/37	216
Activité de l'Institut du Travail de l'administration locale	
et régionale au cours des années 1934 — 1937	219
REVUE DES ÉDITIONS	221

PROBLÈME DE L'ADMINISTRATION LOCALE DANS LES	
JOURNAUX DU PREMIER SEMESTRE 1937	248

BIBLIOGRAPHIE.

Livres et périodiques polonais	267
" " allemands	283
" " français	287
" " anglais	289

MAURYCY JAROSZYŃSKI.

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO.

Normy konstytucyjne zajmują pierwsze miejsce w hierarchii norm obowiązujących. Nigdy jednakże nie są pierwszymi w czasie. W momencie ich wydania istnieje już zawsze porządek prawny, oparty o system norm wydanych poprzednio. Nowa konstytucja staje się wprowadzie tego porządku podstawą, co jednakże ma tylko takie praktyczne znaczenie, że normy dotąd obowiązujące a z nowym ustrojem niezgodne — ilościowo zazwyczaj nieliczne — winny¹⁾ być doń dostosowane.

Powtórne ustawy konstytucyjne, stanowiąc jedynie ramy ustrojowe, traktują tylko o niektórych materiach, które właśnie za ramowe uważają. A traktując o nich, nie wyczerpują z reguły tematu i ograniczają się zazwyczaj do podkreślenia pewnych tylko momentów, charakteryzujących instytucje, które statuują.

Wspomniane okoliczności sprawiają, że daremną byłoby rzeczą doszukiwać się w samych przepisach konstytucyjnych wszystkich znamion potrzebnych do wypełnienia treści pojęcia danej instytucji. Wręcz przeciwnie — ustawy konstytucyjne operują szeroko pojęciami, których treść ustalić możemy tylko przez analizę wszystkich obowiązujących norm, albo nawet odpowiadającymi tylko panującym w danym czasie wyobrażeniom logicznym.

¹⁾ Używam świadomie słowa „winny“, a nie „muszą“. Skoro bowiem, jak to jest u nas i gdzieindziej, zgodność norm zwykłych z konstytucją nie podlega badaniu sądów, obowiązek uzgodnienia stanu prawnego z konstytucją leży raczej w sferze polityczno-moralnej, aniżeli prawnej.

Tak się też ma rzecz z instytucją samorządu terytorialnego w konstytucji kwietniowej. Napróżno chcielibyśmy wyłączyć na podstawie jej przepisów określić w całej rozciągłości, czym jest samorząd terytorialny. Natomiast operując znanymi nam skądinąd pojęciami samorządu i zestawiając je ze skąpych pod tym względem przepisami konstytucji kwietniowej, możemy mówić ogólnie o pewnej koncepcji samorządu w nowej konstytucji. Na tej samej podstawie możemy również mówić o konstytucyjnej strukturze samorządu. Mając na uwadze ramowość postanowień konstytucji, możemy następnie ustalić na podstawie przepisów konstytucyjnych, przez kogo i na jakiej drodze mają być owe ramy wypełnione.

W takiej też kolejności zagadnień pragnę rozważyć temat, określony w tytule.

I.

Ważny jest już sam fakt, że konstytucja traktuje o samorządzie. Wynika zeń bowiem, że samorząd jest u nas instytucją konstytucyjną, zaliczoną przez ustawodawcę do podstawowych w ustroju Rzeczypospolitej, że przeto ograniczona jest swoboda ustawodawstwa zwykłego co do utrzymania lub zniesienia samorządu. Pod tym względem konstytucja kwietniowa nie odbiega od stanowiska zajętego przez konstytucję marcową, różni się natomiast od kilku innych współczesnych konstytucyj²⁾.

Kapitałnym pytaniem, na które musimy szukać odpowiedzi w konstytucji, skoro ona zajmuje się w ogóle samorządem, jest kwestia, jak konstytucja pojmuje samorząd w związku z nurtującymi ludzką prądami myśli społecznej i państwowej i w związku z urzeczywistnionymi ustrojami państwowymi.

Chodzi nade wszystko o stosunek do liberalistycznego ujmowania istoty państwa i samorządu i wzajemny tych in-

2) Porównaj referat posła dra K. Duchy, wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 10 marca 1932 r. i ogłoszony osobno drukiem pt. „Z zagadnień konstytucji, dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce“, Warszawa 1932.

stytucji stosunek. Albowiem liberalizm polityczny wywarł decydujący wpływ na nowoczesne ustroje państwowe XIX i pierwszej fazy XX wieku i jakkolwiek dziś trzeba stwierdzić wyraźny jego zmierzch, to jednak grubo przedwcześnie byłoby mówić o jego upadku. I to zarówno w dziedzinie myśli, jak i w dziedzinie urzeczywistnionych ustrojów państwowych.

Liberalizm należy do kierunków indywidualistycznych. W poglądzie na państwo, na jego istotę i cele, przyznaje stanowczą przewagę jednostce. Najdobitniej, bo najjaskrawiej wyraża ten punkt wyjścia omawianego prądu klasyczna doktryna Locke'a, który twierdził, że celem państwa jest wolność indywidualna. Podobnie francuska deklaracja praw człowieka i obywatela proklamowała zasadę, w myśl której „celem wszelkiego zrzeszenia politycznego jest zachowanie naturalnych i nieprzedawnionych praw człowieka. Tymi prawami są: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi“³⁾.

Mniejsza w tej chwili o dalszą, długą ewolucję i liczne rozwidlenia, jakim podlegał i podlega kierunek liberalistyczny zarówno w teorii, jak i w praktyce życia państwowego. Istota rzeczy bowiem pozostała ta sama.

Liberalistyczne pojmowanie państwa każe widzieć w konstytucjach przede wszystkim gwarancję praw indywidualnych. Uważając zaś samorząd za ostoję wolności obywatelskich (oczywiście nie wyłączną), liberalistyczne konstytucje zazwyczaj gwarantują obywatelom samorząd, a mówiąc ściślej gwarantują (*expressis verbis*, czy w sposób domniemany) prawo do samorządu — gminie i obywatelom. Gminę bowiem, jako taką, uważa się również za indywidualium, pozostające w podobnym stosunku do państwa, jak jednostka fizyczna⁴⁾.

Z dalszych konsekwencji takiego założenia wynika teoria o „własnych“ (w stosunku do państwa) prawach i sprawach gminy i o samoistności (a tym

3) Peretiatkowiez: „Polska deklaracja konstytucyjna z r. 1935“ w „Ruchu Prawn., Ekonom. i Socjol.“, zeszyt IV 1936, str. 268.

4) Por. Panejko: „Geneza i podstawy samorządu europejskiego“, wyd. II, Wilno 1934.

samym i przeciwstawności) samorządu w stosunku do państwa⁵⁾.

Zaznaczyć jednak należy, że takie pojmowanie i traktowanie samorządu nie jest koniecznością, wynikającą z samych założeń państwa liberalistycznego. Bez zmiany tych założeń można również uznać samorząd za jedną z instytucji państwowych, powołaną do wykonywania zadań państwa — oczywiście, państwa pojętego liberalistycznie. Wtedy samorząd dzieli los innych instytucji państwa liberalistycznego. Jest mianowicie częścią tego zła koniecznego, którego całością jest państwo z liberalistycznego punktu widzenia. Wtedy też i samorząd, jak wszystkie instytucje państwowe w tak pojętym państwie, musi być sprowadzony do minimum zła koniecznego, albowiem wraz z tymi innymi instytucjami państwowymi ogranicza przyrodzoną wolność jednostek.

Co się tyczy konstytucji marcowej, to jakkolwiek w całości swojej pozostaje ona jeszcze na ogół pod zdecydowanym wpływem liberalizmu politycznego, jednak w niektórych istotnych szczegółach wyłamuje się już od ogólnej zasady⁶⁾. To ją kwalifikuje do epoki przełomowej.

W sprawie samorządu nie znajdujemy już w niej typowych formułek liberalistycznych o prawie do samorządu itp.⁷⁾. Wręcz przeciwnie, jeżeli odrzucimy mętną jeszcze nomenklaturę, możemy z pozytywnych postanowień ustawy konstytucyjnej z 1921 r. wyciągnąć wniosek, że samorząd pojmuje ona jako swoistą formę administracji państwowej.

5) Warto w tym miejscu zauważyć, że w mowie potocznej bardzo nieścisłe operuje się wyrażeniami „liberalny” i „liberalistyczny”. I tak np. pos. Duch w cytowanym referacie (str. 40) powiada o mnie, że jestem „zwolennikiem liberalnego odnoszenia się państwa do samorządu” (podkreślenia moje). Jeżeli ma to oznaczać, że jestem zwolennikiem szerokiego (kwantytatywnie i kwalifikatywnie) samorządu — w takim razie Szan. Pan Poseł ma rację. Natomiast jest mi zupełnie obce liberalistyczne (w znaczeniu ścisłym) ujmowanie zagadnienia państwa i samorządu.

Podobnie na str. 38 powiada pos. Duch o projekcie prof. Jaworskiego, iż „jest to zbyt liberalne pojmowanie samorządu”.

6) Por. Jaworski: „Indywidualizm i uniwersalizm w konstytucji marcowej”, „Ruch Prawn.”, zeszyt III z r. 1925.

7) Por. T. Bigo: „Samorząd terytorialny w nowej konstytucji”, Lwów 1936 r., str. 7.

Konstytucja kwietniowa zrywa już w sposób stanowczy z liberalistyczną koncepcją państwa. „Państwo — powiada słusznie Komarnicki⁸⁾ — nie jest tu traktowane jako związek jednostek, powołany dla troszczenia się o dobro tych jednostek, ale jako całość, która sama w sobie stanowi dobro, a zatem ma wartość niezależną, ponadindywidualną. W podstawowym zagadnieniu stosunku jednostki i zbiorowości tezy (autor mówi o pierwszych dziesięciu artykułach konstytucji o charakterze deklaracyjnym — przyp. mój) stoją na stanowisku prymatu zbiorowości, ucieleśnionej w państwie. Jednostka bowiem jest pojęta jako człon całości, nie zaś jako byt odrębny“. „Nie pojęcie publicznych praw podmiotowych — powiada ten sam autor — znajduje się u podstawy określenia stosunku obywatela do państwa, ale pojęcie funkcji społecznej, a zatem obowiązku“⁹⁾.

8) „Ustrój Państwowy Polski Współczesnej“, Wilno 1937, str. 184.

9) Por. również Peretiatkiewicz l. c. str. 271 i W. Makowski „Państwo społeczne“, Warszawa 1936, str. 134. Co do zaklasyfikowania koncepcji ustrojowej nowej konstytucji według schematu znanych, zasadniczych doktryn, wszyscy trzej cytowani autorowie zgodni są z tym, iż nowy ustrój Polski zrywa stanowczo z liberalizmem, lecz nie dochodzi do skrajnie przeciwnego bieguna, na którym znajduje się totalizm. Polska doktryna ustrojowa zajmuje więc stanowisko pośrednie między liberalizmem a totalizmem. Wszyscy trzej wymienieni autorowie nazywają ją *solidaryzmem społecznym*. Peretiatkiewicz dodaje: *solidaryzm elitarny* z uwagi na przepis art. 7 ust. (1) konstytucji.

Referent ustawy konstytucyjnej w Sejmie, pos. S t a n. C a r, tak wyjaśnia intencje twórców konstytucji: „Państwo, które chcemy stworzyć w oparciu się o nową konstytucję, nie ma być państwem liberalnym XIX w., w którym interes jednostki góruje nad interesem zbiorowości; ale nie ma też być państwem wladczym, lub — jak się to teraz mówi — państwem totalnym, w którym jednostka, dzierżąca władzę, sprawuje rządy arbitralnie nad swymi obywatelami, odsuwając ich od udziału w życiu publicznym.

Nasze Państwo ma być *wspólnym dobrem wszystkich obywateli*, syn-tezą między wolnością obywatela, a mocą Państwa“. („Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej“, Warszawa 1935, str. 17). W powyższym sformułowaniu budzi zastrzeżenie pogląd autora, jakoby rządy jednostki stanowiły *essentiale* w państwie totalnym; zdaniem moim, jest to tylko *accidentale*, zachodzące faktycznie we wszystkich współczesnych nam państwach totalnych i może dlatego uważane za cechę istotną. Jednakże możemy sobie łatwo wyobrazić państwo totalne, w którym rządzi nie jed-

W tym stanie rzeczy jest rzeczą zupełnie jasną, że konstytucja kwietniowa ujęła i ująć musiała zagadnienie samorządu jako jednego z rodzajów administracji państwowej. Ale rodzaju konstytucyjnie koniecznego. Samorząd tedy ma istnieć nadal nie jako bastion praw wolnościowych obywateli w stosunku do państwa, lecz jako jeden spośród tego państwa organów, powołanych do realizowania zadań państwa na polu administracji.

Ujęcie zasadniczo w Polsce nie nowe. Nie przeczyła mu bowiem i konstytucja marcowa, a rozwinęły pozytywnie zwykłe ustawy o samorządzie, wydane przed konstytucją kwietniową, zwłaszcza ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z r. 1933. Nowość polega tylko na tym, że konstytucja kwietniowa stawia kwestię zupełnie wyraźnie, operując poprawniejszą nomenklaturą. Powtóre — że obecnie koncepcja samorządu jest doskonale zharmonizowana z nową koncepcją państwa.

Stanowisku swemu daje konstytucja wyraz w art. 4 ust. (3), stanowiąc, że „Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego“. A więc samorząd będzie istniał z powołania przez państwo. Powtóre w art. 72 ust. (2), stanowiąc, że „administrację państwową sprawuje a) administracja rządowa, b) samorząd terytorialny, c) samorząd gospodarczy“. A więc samorząd sprawuje administrację państwową. Wreszcie w art. 75 ust. (1) stanowiąc, że „...powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny“. A więc jeszcze raz mocne podkreślenie powołania samorządu do wykonywania zadań administracji państwowej.

Zachodzi jednak dalsze pytanie: jak konstytucja rozumie samorząd — oczywiście powołany przez państwo do sprawowania administracji państwowej — i czy pod względem tego

nostka, lecz jakaś grupa, która może być w różny sposób zorganizowana i powoływana. Natomiast istota rzeczy w państwie totalnym polega, zdaniem moim, (oczywiście w idealnym ujęciu takiego państwa) na całkowitym pochłonięciu jednostki przez zbiorowość. O ile chodzi o naszą konstytucję, to synteza, o której mówi referent ustawy konstytucyjnej w Sejmie, znajduje swój wyraz w tekście ustawy, zwłaszcza w artykułach 1, 4, 5 i 6.

rozumienia pozostawia ustawodawcy zwyklemu całkowicie wolną rękę?

Z art. 72 wynika, że samorząd jest czymś różnym od administracji rządowej i że samorząd terytorialny różni się od samorządu gospodarczego.

Zajmijmy się najprzód tym ostatnim rozróżnieniem. Mniej istotnym, jako że i samorząd terytorialny i gospodarczy należą do jednej grupy — samorządu.

Z porównania przepisów artykułów 72, 73, 75 i 76 dojdziemy do wniosku, że konstytucja uznaje samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny za samorząd terytorialny. Wymienione jednostki samorządowe są powołane do urzeczywistniania zadań administracji państwowej — w braku zastrzeżeń w art. 75, trzeba rozumieć — w o g ó l e, a więc w zasadzie we wszystkich dziedzinach życia państwowego. O ile oczywiście zwyczajny ustawodawca nie uzna za celowe postanowić inaczej, tj. ścieśnić ów uniwersalny zakres działania, ku czemu w konstytucji nie ma żadnych przeszkód.

Na omawiane zagadnienie rzuca jeszcze pewne światło art. 109 starej konstytucji, utrzymanej w mocy na podstawie art. 81 konstytucji kwietniowej. Cytowany artykuł nazywa samorząd terytorialny samorządem p o w s z e c h n y m. W związku z przepisami o samorządzie nowej konstytucji można przeto suponować, że chodzi tu o u n i w e r s a l n o ś ć — z punktu widzenia zadań — samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny zatem m o ż e być (lecz nie musi) powołany do urzeczywistniania wszelkich zadań administracji państwowej. Natomiast samorząd gospodarczy — art. 76 ust. (1) — jest powołany t y l k o do zadań w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego.

Różnica sprowadza się tedy do z a s i ę g u r z e c z o w e g o. Natomiast dalsze rozróżnienie, dotyczące z a s i ę g u o s o b o w e g o jednego i drugiego samorządu, pozostawia konstytucja całkowicie ustawodawcy zwyczajnemu.

Drugie rozróżnienie: między administracją rządową i administracją samorządową posiada doniosłość pierwszorzędną. Czy jednak w samej konstytucji znajdujemy dostateczne kryteria tego rozróżnienia?

W konstytucji nie ma podstawy do pozytywnego określenia, jakie są istotne znamiona administracji rządowej. Chcąc je okre-

ślić — musimy się uciekać do obowiązującego — poza konstytucją — prawa, do panujących wyobrażeń, do nauki. Na tej podstawie konstruujemy sobie pojęcie administracji rządowej, jako zależnej (hierarchicznie) od rządu. Co do samorządu, to z postawienia w konstytucji administracji samorządowej obok rządowej, wnioskować możemy tymczasem tylko tyle, że samorząd nie jest administracją rządową. Czy jednak różni się od ostatniej brakiem jakichś cech istotnych, które określają tamtą, czy też jakimiś dodatkowymi znamionami, których nie posiada administracja rządowa, to w naszym rozumowaniu kwestia wciąż jeszcze otwarta.

W poszukiwaniu kryteriów rozróżnienia myśl zwraca się z natury rzeczy do art. 75 ust. (1), który traktuje o tym, do jakich celów jest powołany samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Mianowicie: do sprawowania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych.

Jednakże kryterium „potrzeb miejscowych“ zawodzi całkowicie. Bynajmniej nie dlatego, ażeby, jak to czyni Langrod¹⁰⁾ a częściowo także i Bigo¹¹⁾, można było kwestionować lokalny charakter potrzeb w odniesieniu do szerszych jednostek samorządu, jak gmina zbiorowa, powiat, albo województwo. Zdaniem moim bowiem potrzeby „miejscowe“ — przy całej względności pojęcia miejsca i charakteru miejscowego — istnieją na pewno nawet na szczeblu wojewódzkim (np. ważne dla życia całego województwa arterie komunikacyjne albo regulacja pewnych rzek). Tylko — i w tym właśnie rzecz — nie są to nigdy potrzeby wyłącznie miejscowe. Idę dalej: uważam, że w ogóle nie ma potrzeb wyłącznie miejscowych, nawet w odniesieniu do jednostek tak małych i tak dalece „miejscowych“, jak gromada. że natomiast każda potrzeba życia zbiorowego jest równocześnie miejscowa i ogólna. Można by tedy mówić jedynie o różnym stopniu natężenia lokalności i ogólności w każdej potrzebie i o przewadze jednego albo drugiego momentu. Ale nawet granica owej przewagi jest płynna i zalewna i nie da się nigdy określić z góry według obiektywnych sprawdzianów.

10) „Problemy administracyjne w konstytucji“, Kraków 1936, str. 26.

11) L. c. str. 16.

I jeszcze jedno: z art. 75 ust. (1) bynajmniej nie wynika, ażeby ustawodawca konstytucyjny chciał koniecznie całość potrzeb miejscowych oddać samorządowi i ażeby aktywność administracji rządowej miała być na tym, nie dającym się zresztą ściśle określić, polu — wykluczona.

Zdaniem moim użyty w art. 75 zwrot o potrzebach miejscowych ma charakter jedynie programowy i deklaracyjny, z którego wynika jedynie wskazówka politycznej natury, mianowicie — ażeby ustawodawca zwyczajny poruczał samorządowi terytorialnemu sprawowanie tych zadań administracji państwowej, które w danych warunkach i według panujących w danym czasie poglądów noszą na sobie przeważającą cechę lokalności.

B i g o ¹²⁾ przypisuje duże znaczenie brakowi w konstytucji kwietniowej odpowiedników tych postanowień konstytucji marcowej, które, jego zdaniem, określały istotę samorządu. Chodzi mianowicie o art. 67 zdanie 1 i o art. 70 ust. 2 starej konstytucji. Z tych dwóch przepisów wyprowadza Bigo dwie istotne zdaniem jego cechy samorządu, mianowicie: korporacyjność i samodzielność decydowania.

Art. 67 zd. 1 konstytucji marcowej wprowadził zasadę wybieralności „organów stanowiących“ (według nomenklatury ustawy samorządowej z r. 1933), nazwanych w konstytucji radami. Przepis ten jednak oznaczał nie tylko korporacyjny charakter jednostek samorządu, jak słusznie twierdzi Bigo, ale także petryfikował system reprezentacyjny, „radziecki“. W tym ostatnim punkcie okazał się nazbyt krępujący, wykluczał bowiem „stanowienie“ bezpośrednie przez organa, utworzone z ogółu uprawnionych mieszkańców (zebrania gminne w małych gminach ziem zachodnich, zebrania gromadzkie).

Co się tyczy interpretacji zwrotu „prawo stanowienia“, użytego w art. 67 konstytucji marcowej, to sądzę, że Bigo idzie zbyt daleko, dopatrując się w „stanowieniu“ s a m o d z i e l n o ś c i decyzji. Albowiem postanowienie nie musi być jeszcze samo przez się ostateczne i nie widzę powodu, dlaczego miałyby się spod pojęcia „stanowienia“ wyłączać te decyzje organów samorządu, które wymagają zatwierdzenia władzy nadzorczej. Uważam, że przez słowo „stanowienie“ rozumieć należy wszelki wyraz woli organu samorządu, bez względu na to, od jakich dal-

12) L. c. str. 8 i n.

szych warunków zależy prawna skuteczność tego wyrazu. Jeżeli więc np. do zaciągnięcia pożyczki przez miasto wymaga się dwukrotnej zgodnej uchwały rady miejskiej, to i pierwsza uchwała, jakkolwiek nie ostateczna i sama przez się prawnie nie skuteczna, podpada pod pojęcie stanowienia. Tak samo uchwała, wymagająca do swej skuteczności zatwierdzenia władzy nadzorczej. Zatwierdzenie uchwały przez władzę nadzorczą nie jest przecież „stanowieniem“ przez tę władzę w danej materii, lecz co najwyżej — współstanowieniem z organem samorządu. Nawet tedy w tym wypadku, gdyby ustawa zwyczajna wymagała zatwierdzenia wszystkich postanowień rady, nie widziałbym w tym jeszcze obrazy artykułu 67 konstytucji marcowej (o art. 70 w tej chwili nie mówię).

Zauważyć przy tym należy, że cytowany przepis starej konstytucji bardzo niezręcznie operuje pojęciem „stanowienia“. Przeciwstawia je bowiem „czynnościom wykonawczym“, należącym w myśl zdania drugiego tego artykułu do organów kolegialnych. Każe się przeto domniemywać, że między „stanowieniem“ a „czynnościami wykonawczymi“ istnieje jakaś różnica w treści, co jest tym bardziej nie do uzasadnienia, że każde kolegium, a więc także i kolegialny organ „wykonawczy“ czy zarządzający, może jedynie „stanowić“, a nie wykonywać bezpośrednio. Jednoosobowy organ związku samorządowego — np. prełożony gminy według postanowień ustawy z r. 1933 — również często jest w sytuacji „stanowienia“, a nie „wykonywania“. Ustawa z r. 1933 objęła rady wszystkich jednostek samorządu mianem „organów stanowiących“, bo trzeba było ostatecznie nadać im jakieś wspólne miano (wołałbym w tym wypadku starą nazwę „reprezentacje“¹³⁾; jednakże z samej n a z w y bynajmniej nie można się domniemywać zasięgu kompetencji rad i odgraniczenia jej od kompetencji organów zarządzających. Rozgraniczenie to jest możliwe jedynie przez w y c z e r p u j ą c e w y l i c z e n i e kompetencji jednego czy pewnych organów (w gminach według ustawy z 1933 r. wyliczenie kompetencji rad i zarządów kolegialnych) i pozostawienie całej reszty, nie objętej wyliczeniem, innemu organowi (według ustawy z 1933 r. zarządowi jednoosobowemu); albo też, jak to czyni

13) Art. 67 konstytucji marcowej używa wyrażenia „ciała reprezentacyjne“.

dekret o samorządzie powiatowym, przez wyliczenie niewyczerpujące z zastrzeżeniem prawa ustalania sobie ewentualnej dalszej kompetencji przez samą radę (swego rodzaju niemiecka „Kompetenz — Kompetenz“).

Wracając do właściwego tematu, należy stwierdzić, że z art. 67 konstytucji marcowej wynikała tylko zasada wybieralności organów samorządu i to rad we wszystkich jednostkach samorządowych, a członków kolegialnych zarządów — poza przewodniczącymi — jedynie w samorządzie wojewódzkim i powiatowym (o gminach wiejskich i miejskich ustawodawca zapomniał). Analogicznej normy nie znajdujemy istotnie w konstytucji kwietniowej.

Przejdźmy teraz z kolei do ważniejszego zagadnienia, mianowicie samodzielności (niezależności) decyzji organów samorządowych. Ważniejszego, albowiem zgadzam się z tymi teoretykami ¹⁴⁾, którzy w prawnej niezależności decyzji upatrują jedyną konieczną i istotną cechę samorządu, rozpatrywanego w płaszczyźnie prawa ¹⁵⁾.

Miarą niezależności decyzji samorządu jest zasięg i intensywność nadzoru nad samorządem.

Bigo twierdzi, że ustęp 2 art. 70 konstytucji marcowej „gwarantuje samorządom wolność od kontroli uprzedniej. Tym samym wyklucza podporządkowanie hierarchiczne, bo zatwierdzanie uchwał jest surogatem nadzoru hierarchicznego“ ¹⁶⁾.

Nie zupełnie się zgadzam z powyższym poglądem. Zatwierdzenie uchwał jest bowiem tylko jednym, ale nie jedynym środkiem technicznym, ograniczającym swobodę decydowania. Statuując np. nieograniczone prawo weta władzy nadzorczej względnie prawo znoszenia decyzji organów komunalnych możnaby nie mniej skutecznie zniweczyć niezależność stanowienia, jak przez generalny wymóg zatwierdzenia ¹⁷⁾.

14) Por. Panejko — Geneza, str. 130. Tenże „Czynnik społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich“ w „Samorz. Teryt.“ z r. 1934, zeszyt 3 i 4, str. 362.

15) Nie oznacza to oczywiście, ażeby — z politycznego punktu widzenia — lekceważył zasadę wybieralności organów samorządowych. Przeciwnie, jestem jej gorącym zwolennikiem.

16) L. c. str. 9. Por. również Bigo „Związki publiczno - prawne“, Warszawa 1928, str. 189.

17) Nieograniczone (w istocie rzeczy) prawo znoszenia decyzji gmin wprowadza np. § 63 pruskiej ustawy gminnej z r. 1933 (por. mój

Ustęp 2 art. 70 starej konstytucji ograniczał jedynie wymóg **z a t w i e r d z a n i a** uchwał do wyjątkowych wypadków, określonych ustawami. Chronił tedy przed regułą kontroli uprzedniej, pozostawiał jednak nieograniczone pole kontroli następnej. Tym samym nie dawał dostatecznej ochrony dla niezależności stanowienia organów samorządu. Dopiero wzywając na pomoc postanowienia ustawy marcowej o charakterze programowo-deklaracyjnym (art. 3 ust. 1) można się doszukać intencji konstytucji stworzenia podstawy pod „szeroki“ samorząd. Tj. „szeroki“ także pod względem niezależności decyzji.

Konstytucja kwietniowa, traktując o nadzorze, zajmuje się tylko stroną organizacyjną tej instytucji i nie zawiera **n o r m y**, gwarantującej niezależność decyzji organów samorządu.

Tym sposobem interpretując konstytucję metodą jedynie dogmatyczną dochodzi się do wniosku, iż w treści ścisłych norm konstytucyjnych nie znajdujemy istotnych znamion, wyróżniających instytucję samorządu od administracji rządowej.

Czy wobec tego można stwierdzić, że ustawodawca konstytucyjny dał ustawodawcy zwyklemu zupełnie wolną rękę co do wypełnienia konkretną treścią pojęcia samorządu?

Odpowiadam przecząco. Zgadzam się bowiem z poglądem **B i g i** i innych autorów¹⁸⁾ co do tego, że o znaczeniu po-

artykuł „Przemiany samorządu pruskiego“ w „Sam. Teryt.“ z r. 1934 zeszyt 2 i 3 str. 167) oraz § 109 ogólnoniemieckiej ustawy gminnej z r. 1935.

Por. również **P a n e j k o** — „Czynnik społecznościowy“, str. 376.

Znamienny pod tym względem jest również art. 100 polskiego projektu ustawy ogminie wiejskiej, wniesionego przez Min. Spraw Wewn. do Sejmu Ustawodawczego dnia 25 lipca 1919 r. Głosi on mianowicie: „Wydział Powiatowy ma prawo uchylać postanowienia organów gminnych lub gromadzkich, które przeczą obowiązującym ustawom, albo naruszają dobro publiczne lub interes gminy“. Cytowana formuła idzie jeszcze dalej, aniżeli odnośne przepisy pruskie i niemieckie z okresu hitlerowskiego, albowiem te ostatnie dają prawo uchylać postanowienia (poza nielegalnymi) jedynie sprzeczne z „celami kierownictwa państwowego“ (welche... den Zielen der Staatsführung zuwiderlaufen).

18) **B i g o** „Samorząd w nowej konstytucji“, str. 12.

Z użytecznością dekaloga zgadza się również w zasadzie **K o m a r n i c k i** (l. c. str. 178), zarzucając jednak konstytucji kwietniowej wadliwą technikę w tej mierze. Mianowicie jego zdaniem tez doktrynalnych nie należało włączać do tekstu norm konstytucji, lecz zawrzeć je we wstępie poza tekstem właściwym, jak to rzekomo uczyniła konstytucja mar-

szczególnych pojęć, którymi operuje konstytucja, wnioskować należy nie tylko na podstawie ścisłych norm, które się do tych pojęć odnoszą, ale że można i należy spożytkować w tym celu „tezy ideologiczne“, sformułowane w dziesięciu pierwszych artykułach konstytucji kwietniowej (i incydentalnie w niektórych innych dalszych). Ów „dekalog“ bowiem, zawierający w formie norm ubrany zwięzły program rozbudowy państwa, w związku z dalszymi, szczegółowymi postanowieniami (stanowiącymi również normy prawne w swej treści), daje nam miarodajną wskazówkę co do intencji ustawodawcy 19).

Dla interesującego nas tematu miarodajny jest art. 4.

Przypomnijmy sobie jego dosłowne brzmienie:

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

(2) Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego

cowa. Z tym ostatnim twierdzeniem — co do techniki konstytucji marcowej — trudno się zgodzić, biorąc pod uwagę chociażby te przepisy konstytucji marcowej, które odnoszą się do samorządu. Np. zdanie wtrącone w ustępie 4 art. 3: „(Rzeczpospolita Polska) opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego...“ — jest typową deklaracją programową, bardzo zresztą przy interpretacji dalszych przepisów o samorządzie użyteczną.

19) Por. Znamierowski. „Dekalog“ w „Gazecie Polskiej“ nr nr 193, 195 i 197 z r. 1935. „Ustawodawca konstytucyjny chce inspirować obywatela swymi uczuciami i dążeniami...“. „Chce mu dać rozumienie swych decyzji, już powstałych oraz zwięzły plan i zapowiedź decyzji dalszych, które wypłyną logicznie z przyjętej postawy“. (podkreślenia moje). Por. również tego autora „Konstytucja styczniowa“, Warszawa 1935, str. 45.

Gorącym zwolennikiem „czystości prawniczej“ ustawy konstytucyjnej i przeciwnikiem wszelkich tez doktrynalnych w jej tekście jest Jaworski („Projekt konstytucji“, Kraków 1928, str. 9 i nast.).

Do wypowiedzianych na ten temat opinii możnaby jeszcze dorzucić uwagę, że w tych wszystkich wypadkach, w których — jak u nas — sądy nie są uprawnione do badania zgodności ustawy zwykłej z konstytucją, wszystkie postanowienia konstytucji, nie wyłączając tych, które w swojej treści zawierają ścisłe normy, posiadają praktyczne znaczenie jedynie programu. Na straży wykonania tego programu stoi Prezydent Rzeczypospolitej, nie odpowiedzialny wobec innych organów państwa za swoje akty urzędowe (art. 15), a ponoszący odpowiedzialność (oczywiście nie w sensie prawnym) za losy państwa „wobec Boga i historii“ (art. 2) P. Zimmermann „Kontrola konstytucyjności ustaw a konstytucja kwietniowa“ w Ruchu Prawn. zesz. IV z r. 1936.

dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki.

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

Cytowane postanowienie jest ogólnikowe i zwięzłe, strzegąc się tedy dowolności, spróbujmy wyciągnąć zeń jedynie niewątpliwe minimum konsekwencji. Mianowicie:

Powołany przez państwo samorząd jest instytucją, przy której pomocy (między innymi) kształtuje się życie społeczeństwa w ramach państwa i w oparciu o nie. Życie społeczeństwa, a tym samym samorząd, jako jedna z jego form, ma mieć zapewnioną swobodę rozwoju, ograniczoną jedynie warunkami, podyktowanymi wymaganiami dobra powszechnego.

Analizując tedy przepis art. 4 w związku z art. 72 i 75 ustawy kwietniowej, możemy ustalić następujące ogólne zasady, charakteryzujące stanowisko konstytucji kwietniowej w sprawie samorządu:

1-o Samorząd jest instytucją państwową, różną od aparatu rządowego;

2-o Samorząd jest instytucją powołaną do sprawowania funkcji administracji (oczywiście państwowej) obok administracji rządowej;

3-o Samorząd jest formą organizacji społeczeństwa (naturalnie w ramach państwa i w oparciu o nie);

4-o Samorząd ma korzystać ze swobody działania, ograniczonej jedynie warunkami, podyktowanymi względami na dobro powszechne.

Te cztery zasady stanowią koncepcję samorządu według konstytucji kwietniowej ²⁰⁾. Oczywiście koncepcję „programową“.

Praktyczne jej znaczenie uwypukli się, jeżeli ją ujmimy od strony negatywnej. Wynika z niej bowiem, że:

1-o — samorząd nie może być przeciwstawiany państwu i odwrotnie;

2-o — z samorządu nie można wyłączyć elementu społecznościowego;

²⁰⁾ Por. Bigo l. c. str. 13; Komarnicki l. c. str. 361 i nast.

3-o — samorządu nie można pozbawić całkowicie swobody decyzji.

Natomiast jeszcze raz pragnę podkreślić, że sformułowania konstytucji ze względu na swą zwięzłość i ogólnikowość, nie dają podstawy do wyciągania wniosków dalej idących. W szczególności konstytucja nie przesądza ani też nie wskazuje ogólnego nawet kierunku, w jakich formach ma być społeczeństwo zorganizowane w samorządzie. Tak samo generalna formuła „dobra powszechnego“, którego wymagania mają ograniczać swobodę rozwoju życia społecznego, a pośrednio swobodę samorządu, nie pozwala nam wysnuć bardziej konkretnych wniosków co do granic nadzoru poza tym, że nie inne względy, lecz tylko dobro powszechne mają dyktować granice.

Na zakończenie rozważań o koncepcji samorządu jeszcze jedna ważna zdaniem moim uwaga. Chodzi o konsekwencje samej koncepcji państwa (takiej, jaką przyjęła konstytucja kwietniowa) w stosunku do samorządu. Mianowicie państwo ma być zbudowane na zasadzie prymatu zbiorowości nad jednostką. Państwo istnieje dla służenia „dobru powszechnemu“, a nie dla gwarantowania swobodnego rozwoju jednostek. Jednostka korzysta z ochrony i poparcia państwa tylko w granicach dobra powszechnego. Twórczość jednostki, będąca wprawdzie „dźwignią życia zbiorowego“ (art. 5), nie jest tej jednostki przyrodzonym „prawem“, dla którego ochrony istnieje państwo, lecz odwrotnie, jest raczej funkcją życia zbiorowego.

Jednym z narzędzi, którymi się posługuje państwo do realizacji swych zadań, jest samorząd. W s z y s t k o zatem, c o na podstawie konstytucji kwietniowej można powiedzieć o stosunku jednostki do państwa, odnosi się równocześnie do stosunku jednostki do samorządu.

II.

Przechodzimy do zagadnienia s t r u k t u r y samorządu terytorialnego według konstytucji kwietniowej. Na czoło wysuwa się oczywiście problem s t r u k t u r y t e r y t o r i a l n e j. Pod tym względem stanowisko konstytucji kwietniowej pokrywa się w zasadzie ze stanowiskiem konstytucji marcowej. Mianowicie: podział terytorialny, dokonany dla celów administracji

ogólnej ²¹⁾ na województwa, powiaty i gminy (art. 73 ust. 1 i 3), jest miarodajny jako podstawa terytorialna samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego (art. 75 ust. 1).

Moment istotny, zasługujący na podkreślenie (zresztą nie nowy, bo charakteryzował on już konstytucję marcową), to *automatyczne* oddziaływanie podziału dla celów administracji ogólnej (i oczywiście wszelkich zmian tego podziału) — na płaszczyznę samorządu terytorialnego. Kształtowanie podstawy terytorialnej poszczególnych jednostek samorządu dokonywa się tedy niezależnie od woli organów tychże jednostek; w perspektywie historycznej rzecz godna uwagi, jako że w systemach liberalistycznych „wolna gmina“ posiadała niejako „prawo“ do określonego terytorium.

Konstytucja nie zawiera określenia, co należy rozumieć przez administrację ogólną. Uciec się tedy musimy do norm zwykłych, istniejących w momencie wydania konstytucji, a tej materii dotyczących, przede wszystkim zaś do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Na tej podstawie ustalamy, że administracją ogólną jest zakres spraw, zjednoczonych przez prawo pozytywne w urzędach wojewódzkich i starościńskich pod kierownictwem wojewodów i starostów. Wynika z tego, że poza administracją ogólną istnieje inna administracja rządowa, której organizacja może być (lecz nie musi) oparta na innych okręgach terytorialnych, aniżeli województwa, powiaty i gminy. Te inne okręgi nie mają jednakże znaczenia dla podziału terytorialnego dla celów samorządu terytorialnego.

W porównaniu z konstytucją marcową — konstytucja kwietniowa precyzuje bliżej pewną sytuację, możliwą zresztą i na tle konstytucji marcowej, lecz przez nią wyraźnie nie przewidywaną. Mianowicie zgodnie z ustępem (3) art. 73 gmina miejska może być równocześnie gminą i powiatem, albo gminą, powiatem i województwem. W związku z przyjętą w art. 75 zasadą tożsamości okręgów rządowej administracji ogólnej i wymienionych w tym artykule jednostek samorządu należy stąd wnioskować,

21) Konstytucja marcowa mówiła ogólnie o podziale „dla celów administracyjnych“, konstytucja kwietniowa mówi o podziale dla celów administracji „ogólnej“; różnica ujęcia nie ma znaczenia dla interesującego nas w tej chwili tematu.

że gmina miejska będzie w tych wszystkich wypadkach jednocześnie jednostką samorządu powiatowego względnie także wojewódzkiego. Natomiast a contrario należy wnioskować, że gmina wiejska nie może być równocześnie powiatem ani województwem, ani też powiat nie miejski nie może być województwem.

Przejdźmy teraz do rozważenia kwestii o dużej doniosłości praktycznej i aktualności. W art. 75 konstytucja wylicza rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, mianowicie samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Chodzi tedy o to, czy owo wyliczenie jest wyczerpujące i czy poza wymienionymi nie mogą istnieć inne jednostki, należące do ogólnej grupy samorządu terytorialnego? Praktyczność i aktualność tego tematu sprowadza się do pytania, czy mogą istnieć obok siebie w zgodzie z konstytucją gmina zbiorowa i gromada, ta ostatnia traktowana jako jednostka samorządu terytorialnego. Powtóre — czy dałoby się pogodzić z konstytucją przekształcenie niektórych gmin miejskich w *sui generis* gminy zbiorowe, obok których istniałyby na tym samym terenie mniejsze jednostki samorządowe, powiedzmy — samorządowe dzielnice miejskie?

Dla zupełnej jasności warto przypomnieć, że analogiczne pytania wylaniały się już na tle konstytucji marcowej ²²⁾. Ponadto, że w dobie obowiązywania konstytucji marcowej wydano ustawę z r. 1933, która zreorganizowała i upowszechniła instytucję gromady obok gminy zbiorowej, przy czym — przynajmniej według mego zdania — wyposażyla gromadę we wszystkie istotne cechy, charakteryzujące jednostki samorządowe ²³⁾. Wreszcie — że oznaczenie gminy zbiorowej nazwą „gmina“, a gromady nazwą „gromada“ jest czysto umowne i że równie dobrze, a może nawet trafniej ze względu na wyrobione w przeszłości pojęcia możnaby nazwać gromadę — gminą, a gminę

22) Moim zdaniem myli się Bigo twierdząc, (l. c. str. 15), że konstytucja kwietniowa w porównaniu z marcową przesądziła w sposób bardziej stanowczy losy gromady w sensie negatywnym. — Co do meritum zagadnienia na tle konstytucji marcowej por. Brzeziński „Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce“, Warszawa 1932, str. 107.

23) Por. mój artykuł w „Samorządzie“ nr 43 z 1933 r. oraz w „Samorządzie Terytorialnym“ zesz. 1 i 2 z 1933 r. str. 127, Przegląd ustawodawstwa „Ustawa z 23.III.1933“. Por. również Komarnicki l. c. str. 371 oraz Dembiński „Osobowość publiczno - prawna samorządu“. Wilno 1934 str. 38.

zbiorową — okręgiem czy obwodem, albo gminą okręgową. że przeto w związku z brzmieniem ust. (1) art. 75 konstytucji pod znakiem zapytania nie koniecznie musi się stawiać „gromadę“ (gminę miejscową), lecz z równym powodzeniem można kwestionować istnienie gminy zbiorowej obok gromady. Bo gromada, posiadająca istotne cechy jednostki samorządu (mniejsza o to, w jakim stopniu), nie jest niczym innym, jak gminą miejscową.

Na postawione pytanie spróbujmy najprzód odpowiedzieć — pytaniem: czy wszystkie instytucje, nie wymienione wyraźnie w konstytucji, są tym samym przez nią zabronione?

Odpowiedź musi być przecząca. Ustawa konstytucyjna bowiem jest w założeniu swoim ustawą ramową. To, o czym wyraźnie traktuje, być musi; o czym milczy — być może, jeśli to zwyczajny ustawodawca uzna za celowe. O ile oczywiście instytucje, w konstytucji wyraźnie nie przewidziane, nie przeczą z a s a d o m, wyrażonym w konstytucji.

Mówiąc inaczej — konstytucja jest zwięzłym i zasadniczym programem rozbudowy wewnętrznej państwa, ubranym w formę norm prawnych. I to — jak nasza konstytucja — p r o g r a m e m m i n i m a l n y m. Za tym przemawia bowiem sama koncepcja państwa, na której opiera się konstytucja. W myśl tej koncepcji państwo nie jest przecież w stosunku do obywateli tylko „złem koniecznym“, jakim było według wyobrażeń liberalistycznych. Stąd ustawa konstytucyjna nie ma już na celu określenia dopuszczalnego *maximum* onego zła, jakie dotyka sferę wolności indywidualnej obywateli i z a b e z p i e c z e n i a ich przed przekroczeniem maksymalnej granicy w postaci powołania do życia przez ustawodawcę zwyczajnego tej czy innej instytucji, wyraźnie w konstytucji nie przewidzianej. Wręcz przeciwnie — „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli“ (art. 1 konstytucji). Dodajmy do tego — wszystkich *ut universitas*, a nie *ut singuli* ²⁴⁾. Przewidziane przez konstytucję instytucje państwowe są tedy k o n i e c z n y m m i n i m u m, niezbędnym do służenia dobru powszechnemu, a nie dopuszczalnym *maximum*.

Powyższe naświetlenie punktu wyjścia naszej konstytucji

24) Komarnicki, l. c. str. 184.

posiada doniosłe znaczenie dla interpretacji jej postanowień. Albowiem zależnie od zasadniczych założeń tj. od koncepcji państwa — różny byłby kierunek interpretacji. Gdyby założenia były indywidualistyczne, co ostatecznie sprowadza się zawsze do pojęcia państwa, jako zła koniecznego, wtedy istotnie w razie wątpliwości domniemanie przemawiałoby za tym, że ustawodawca chciał zło ograniczyć, wyliczył przeto wyczerpująco zapowiedziane, a tym samym konstytucyjnie dopuszczalne, instytucje państwowe. Natomiast przy założeniach ponad indywidualistycznych, jakie przyjęła za punkt wyjścia nasza konstytucja, kierunek interpretacji będzie wręcz odwrotny.

Przejdźmy teraz do naszego tematu tj. do interpretacji art. 75 ust. (1) konstytucji.

Cytowany przepis powołuje m. in. „samorząd gminny“. Czy w brzmieniu tego przepisu znajdujemy cokolwiek takiego, coby wskazywało, że ustawodawca miał na myśli tylko jeden rodzaj „gminy“ wiejskiej i miejskiej, czy też mógł mieć na myśli gminy — wiejskie i miejskie — w ogóle, a więc ewentualnie także obok siebie istniejące ściśle miejscowe (gromady, dzielnice miejskie) i gminy zbiorowe?

Jedyny skrupuł odpowiedzi twierdzącej na drugą alternatywę mógłby stanowić *passus*, orzekający, że samorząd gminny powołuje się „stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne“.

Skrupuł, zdaniem moim, nieistotny z dwóch powodów. Po pierwsze, art. 75 ust. 1 stanowi, że „stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne p o w o ł u j e s i ę... samorząd gminny“. Powołuje się z mocy samej konstytucji. Z tego jeszcze bynajmniej nie wynika, żeby poza tym ustawodawca zwykły nie mógł powołać innych jednostek samorządu (mniejsza o ich nazwę), nie dostosowanych do „obszarów administracyjnych“ województw, powiatów i gmin i nie powołanych przez samą konstytucję. Chyba, żebyśmy z uporem bronili stanowiska, że konstytucja jest *magna charta libertatum*, a każda instytucja państwowa godzącym w oną wolność złem, o tyle tylko dopuszczalnym, o ile je wyraźnie dopuszcza konstytucja. Z uwagi na ogólne założenia naszej konstytucji podobne stanowisko jest jednak nie do obronienia.

Powtóre — nie widzę konieczności interpretowania przepisów art. 73, traktującego o podziale państwa na wojewódz-

stwa, powiaty i gminy „dla celów administracji ogólnej“, w tym jedynie kierunku, aby wszelkie inne jednostki podziałowe miały być z góry, konstytucyjnie wykluczone. Motywy takie same, jak przy interpretowaniu art. 75 ust. (1). Zwłaszcza wobec wątpliwej roli, jaką dla celów rządowej administracji ogólnej odgrywa i może odgrywać gmina. Nie widzę konieczności wykluczenia np. takiej sytuacji, że w wielkich powiatach utworzy się jakieś pośrednie okręgi administracyjne (odgrywające w stosunku do powiatu w zakresie administracji rządowej taką samą rolę, jaką odgrywa gmina) — i to bez względu na to, czy owe okręgi byłyby jednocześnie jednostkami samorządu („gminami“ zbiorowymi), czy też nie. Tym bardziej, że jest kwestią niesporną dopuszczalność ze stanowiska konstytucji gminy ściśle miejscowej.

Do tego wszystkiego dodajmy wnioski, jakie wyprowadziliśmy z ogólnych założeń konstytucji kwietniowej. Jeśli dobro powszechne, które realizuje państwo (między innymi przez samorząd) będzie wymagało rozbudowania samorządu terytorialnego poza minimum, oznaczone w art. 75 ust. (1) konstytucji, wtedy zwykły ustawodawca nie znajdzie ku temu przeszkód w brzmieniu i w zasadniczych intencjach konstytucji²⁵⁾.

Do zagadnienia struktury terytorialnej samorządu należy wreszcie przewidziana przez konstytucję ewentualność pewnego rodzaju częściowych korektur tej struktury przez tworzenie związków międzykomunalnych. Mówi o tym art. 75 ust. (3) stanowiąc, że „samorządy mogą być łączone w związki dla wykonywania zadań szczególnych“. Różnica w porównaniu z analogicznym przepisem konstytucji marcowej (art. 65 ust. 2) sprowadza się do dwóch kwestii.

25) Warto jeszcze przypomnieć art. 70 konstytucji w punkcie, traktującym o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Brzmi on: „Powołuje się... Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych“. Wątpię, ażeby z takiego sformułowania ktokolwiek chciał wyprowadzić wniosek, że sądownictwo administracyjne niższych instytutcji jest konstytucyjnie nie dopuszczalne.

Po pierwsze — konstytucja marcowa głosiła, że jednostki samorządowe „mogą się łączyć w związki“, z czego niektórzy wyprowadzali wniosek, że przymusowe związki międzykomunalne są niedopuszczalne konstytucyjnie ²⁶⁾; tymczasem konstytucja kwietniowa głosi, że samorządy „mogą być łączone“ — wobec czego przymusowość związków międzykomunalnych nie może podlegać wątpliwości. Natomiast z literalnego brzmienia nowej konstytucji możnaby wysnuć inną wątpliwość: czy teraz same samorządy mogą się łączyć w związki międzykomunalne? Zaprzeczenie byłoby zdaniem moim wnioskiem nieuzasadnionym. Oczywiście ustawodawca zwyczajny mógłby bez obrazy przepisu konstytucji zabronić dobrowolnego łączenia się samorządów w związki; nie jest jednakże do tego przez konstytucję zmuszony. Albowiem łączenie związków samorządowych w związki przez władzę z zewnątrz samorządu — nie jest wyjątkiem od zasady niełączenia w ogóle, bo takiej zasady nie ma, a przewidziane przez konstytucję instytucje nie stanowią dopuszczalnego maximum rozbudowy instytucji państwowych w ogóle. Stąd interpretacja ścieśniająca nie byłaby usprawiedliwiona.

Druga kwestia, to ujęcie celów, dla których realizacji następuje połączenie samorządów w związki międzykomunalne. Według konstytucji marcowej połączenie było dopuszczalne dla przeprowadzenia wszelkich zadań, nawet ogółu zadań zainteresowanych jednostek samorządowych ²⁷⁾. Natomiast konstytucja kwietniowa mówi o łączeniu samorządów „dla wykonywania zadań szczególnych“. Ponieważ ustawodawca nie wtrącił tu słowa „tylko“ — sądzę, że nie ma podstaw do wy-

26) Co do mnie, jestem zdania, że jest to nazbyt literalna interpretacja konstytucji marcowej.

27) Por. Jaworski „Prawa Państwa Polskiego“ I, zeszyt IIA, Kraków 1921, uwagi do art. 65 konstytucji, str. 515. — Obowiązujące rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 o związkach międzykomunalnych zacieśniło zadania związków międzykomunalnych tylko do „przeprowadzania poszczególnych zadań“ (art. 1). Gdyby tedy łączenie się jednostek samorządowych uznać za prawo tych jednostek, gwarantowane konstytucyjnie (co wobec liberalistycznych tendencji konstytucji marcowej byłoby możliwe), możnaby się dopatrywać w cytowanym postanowieniu rozp. o związkach międzykomunalnych — naruszenia konstytucji.

ciągania z tego zwrotu wniosków zbyt daleko idących. Ustawodawcy zwyczajnemu służy tedy szeroka zwoboda normowania tej sprawy.

Konstytucja kwietniowa w art. 75 ust. (4) stanowi, że ustawa może nadać związkom międzykomunalnym „osobowość publiczno - prawną“. Analogiczny przepis konstytucji marcowej mówił w tym wypadku o możliwości nadawania związkom międzykomunalnym „charakteru publiczno - prawnego“ (art. 65 ust. 2 zdanie 2). Ustawodawca zwykły, opierając się na przepisie konstytucji marcowej, zinterpretował cytowaną formułę tejże konstytucji, używając w art. 12 rozp. Prez. Rzplitej o związkach międzykomunalnych wyrażenia: „związek międzykomunalny o charakterze korporacji prawa publicznego“. W rezultacie tedy można przyjąć, że obydwom konstytucjom chodzi o jeden i ten sam instytut prawny. Tym samym jednak dochodzimy do kwestii, stanowiącej przedmiot ogólnie znanego sporu na temat istoty „osobowości publiczno-prawnej“ czy też „korporacji prawa publicznego“²⁸⁾. W konstytucji kwietniowej nie ma dyspozycji, któreby kwalifikowały „osobowość publiczno - prawną“. Takich dyspozycji generalnych nie ma również w normach poza konstytucją. Natomiast specjalnie w rozporządzeniu o związkach międzykomunalnych znajdujemy rozwinięcie pojęcia „korporacji prawa publicznego“ w odniesieniu do związków międzykomunalnych. W szczególności z treści art. 12 wynika, że ustawodawca rozumie przez związek, będący „korporacją prawa publicznego“, taki związek międzykomunalny, który pod względem charakteru prawnego równa się jednostce samorządu. Chodzi poprostu o *imperium* i wynikające z niego konsekwencje.

III.

W sprawie struktury wewnętrznej jednostek samorządu terytorialnego konstytucja kwietniowa nie zabiera głosu, pozostawiając unormowanie tej dziedziny całkowicie ustawodawcy zwyczajnemu. Wobec tego należy sobie uprzytomnić te szczegółowe zasady organizacji samorządu,

28) Spór ten referuje obszernie Dembiński, op. cit. str. 19 i nast.

które według poprzedniego stanu prawnego były koniecznością konstytucyjną, a obecnie taką koniecznością być przestały. Są one następujące:

1-o — wybieralność niektórych organów samorządowych (art. 67 starej konstytucji); z tej ideologicznej nowej konstytucji, ujętych w formę wstępnych przepisów, wynika jednak zasada uwzględnienia elementu społecznego w organizacji samorządu, atoli bez przesądzenia form tej organizacji;

2-o — system reprezentacyjny, „radziecki“, obligatoryjny według art. 67 starej konstytucji we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego;

3-o — kolegialność organów „wykonawczych“, obligatoryjna według tego samego przepisu starej konstytucji w samorządzie wojewódzkim i powiatowym;

4-o — udział i przewodnictwo „przedstawicieli państwowych władz administracyjnych“ w kolegiach wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego (art. 67 starej konstytucji).

Do zagadnienia organizacji zalicza się zazwyczaj i kwestię zakresu działania. Konstytucja kwietniowa zajmuje się tą materią generalnie w odniesieniu do samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, stanowiąc w art. 75 o powołaniu tych jednostek samorządu do „urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych“. Jest to jednak, jak się już wyżej starałem wykazać, jedynie wskazówka programowa, a nie ścisła norma.

W ustępie (2) tego samego artykułu konstytucja precyzuje ściśle jeden doniosły punkt zakresu działania jednostek samorządu. Postanawia mianowicie, że „samorządy mają prawo w zakresie ustawą oznaczonym wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną władzę nadzorczą“. Określenie powyższe odpowiada ściśle instytucji prawnemu, który teoria (i niektóre ustawodawstwa) nazywają statutami miejscowymi.

Statuty miejscowe, tak, jak je przyjęła konstytucja, są wykonywaniem funkcji normodawczej przez jednostki samo-

ządu terytorialnego, ściślej mówiąc — przez te jednostki samorządu terytorialnego, które powołuje konstytucja w art. 75 ust. (1), a więc przez jednostki wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ustawa zwykła oznacza zakres, w którym funkcja normodawcza jednostek samorządu może być wykonywana czyli stworzy ramy, w których zamkną się normy, wydawane w formie statutów miejscowych. Poza te ramy statuty wykraczać nie mogą, wkraczałyby bowiem w dziedzinę, zastrzeżoną przez konstytucję dla innych organów państwa (czym niżej). Określenie zakresu normodawstwa statutowego dokonać się oczywiście może przez jedną ustawę, traktującą generalnie o zakresie materij, które mogą być normowane przez statuty; bądź też przez poszczególne ustawy, normujące bezpośrednio dane dziedziny życia i pozostawiające w tych normach pewne puste ramy do wypełnienia przez statuty; bądź wreszcie przez ustawę generalną i ustawy szczególne równocześnie.

Warunkiem formalnym statutu jest decyzja właściwego organu samorządowego (nie koniecznie „uchwała“, jako że ta forma decyzji odnosi się tylko do organów kolegialnych, podczas gdy wydawanie statutów nie jest zastrzeżone konstytucyjnie wyłącznie organom kolegialnym) i zatwierdzenie tej decyzji przez właściwą władzę nadzorczą. Czyli, ażeby statut nabył mocy prawnej, potrzeba wyrazu woli władzy nadzorczej, pokrywającego się z wolą właściwego organu komunalnego. Ewentualnego dalszego warunku formalnego, mianowicie prawidłowego ogłoszenia statutu, konstytucja nie formułuje, pozostawiając to ustawodawcy zwykłemu.

Statuty miejscowe są formą decentralizacji funkcji normodawczej. Czy formą wyłączną? Jest to pytanie o dużej doniosłości praktycznej, jako że 1-o poprzednia konstytucja zapowiadała (art. 3 ust. 4) zdecentralizowanie ustawodawstwa za pośrednictwem „przedstawicielstw samorządu“ na szeroką skalę i 2-o — ustawodawstwo zwykłe, oparte o konstytucję marcową, stworzyło instytucję „rozporządzeń porządkowych“ wojewodów, będącą również pewną formą decentralizacji funkcji normodawczej ²⁹⁾.

²⁹⁾ Por. Hausner „Zakres działania administracji rządowej“ — Biuletyn Urzędniczy 1935, nr 3 — 4.

Według konstytucji kwietniowej do wykonywania funkcji normodawczej są powołane:

- 1-o Sejm przy współudziale Senatu — w formie ustaw;
- 2-o Prezydent Rzeczypospolitej — w formie dekretów;
- 3-o organa autonomii Województwa Śląskiego w granicach nadanej temu województwu autonomii (art. 81);
- 4-o jednostki samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego — w formie statutów miejscowych;
- 5-o Prezes Rady Ministrów i Ministrowie w formie rozporządzeń wykonawczych do aktów ustawodawczych (ustaw i dekretów).

Porównanie konstytucji kwietniowej z marcową w omawianej materii nastrocza następujące spostrzeżenia:

1-o — brak w konstytucji kwietniowej zapowiedzi wyposażenia jednostek samorządu w autonomię (art. 3 ust. 4 konst. marcowej), a na to miejsce zacieśniające sprecyzowanie funkcji normodawczej samorządu terytorialnego w formie statutów miejscowych;

2-o — brak w konstytucji kwietniowej formuły generalnej, analogicznej do postanowienia art. 3 ust. 5 konstytucji marcowej, traktującej o „rozporządzeniach władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli“;

3-o — brak w konstytucji kwietniowej postanowienia, analogicznego do przepisu art. 44 ust. 3 starej konstytucji, o wydawaniu rozporządzeń „celem wykonania ustaw“ przez władze podległe ministrom.

Mniemam, że konstytucja kwietniowa parceluje bez reszty funkcje normodawcze między rozmaite organa państwowe, stąd słuszny wydaje się wniosek o zacieśnieniu możliwości autonomicznych ³⁰⁾ (oczywiście poza statutami miejscowymi, w których również tkwi pierwiastek autonomistyczny). Dalszy wniosek — to brak podstawy dla rozporządzeń porządkowych lokalnych organów rządowych, w szczególności wojewodów. W miejsce tych rozporządzeń — i szerzej — mają teraz wstąpić statuty miejscowe, wydawane przez organa samorządu. Sądzę, że statuty miejscowe zastąpić również powinny rozporządzenia wykonawcze miejscowych organów rządowych. Zwłaszcza, jeżeli zakres „norm wykonawczych“ będziemy na-

30) Bigo l. c. str. 16, Komarnicki l. c. str. 364.

dal interpretować rozszerzająco, jak to czyni cała nasza dotychczasowa praktyka.

Dalszym problemem struktury samorządu, którym zajmuje się konstytucja, jest sprawa nadzoru nad samorządem. Całość tego zagadnienia wyczerpuje nader zwiększył ustęp (5) art. 75, który stanowi, że „nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia“.

Przepis powyższy nie precyzuje zakresu nadzoru. Przyjmując tedy możemy, że ma na myśli zarówno nadzór nad legalnością, jak i nad celowością działania samorządu. W przeciwieństwie do marcowej, konstytucja kwietniowa nie kusi się również o określenie granic nadzoru, jak to już o tym była mowa poprzednio. Intencje ustawodawcy konstytucyjnego co do ograniczenia nadzoru i pozostawienia samorządowi odpowiedniego zakresu swobody możemy natomiast wydedukować z tezy ideologicznej, sformułowanej w art. 4.

Co się tyczy organizacji nadzoru, to obecnie należy on w całości do Rządu. Odpada zatem przewidziana przez konstytucję marcową ewentualność częściowego przekazania go sądom administracyjnym. Rząd natomiast może nadzór wykonywać bądź przez swoje organa — centralne lub lokalne — bądź też przez organa samorządu wyższego stopnia. W porównaniu z konstytucją marcową jest to pewne *novum*, mianowicie wyraźne stwierdzenie rządowego charakteru funkcji nadzoru także w tym wypadku, kiedy ją sprawuje organ samorządu. Konsekwencja: niewątpliwe obecnie prawo Rządu wydawania wiążących instrukcji organom samorządu, działającym w charakterze władz nadzorczych.

Sądzę jednak, że z tej konsekwencji, bardzo ważnej z punktu widzenia prawnego, nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków praktycznych. Praktyczna różnica bowiem między tym wypadkiem, kiedy organ samorządu utworzony z elementu obywatelskiego, a sprawujący nadzór nad inną jednostką samorządową, działa w charakterze organu samorządu i tym, kiedy działa jako organ rządu, jest bardzo niewielka. W tym drugim wypadku instrukcja, wydana przez rząd wiąże wprawdzie prawnie, ale jedyną sankcją, jaką rząd rozporządza, jest usunięcie (rozwiązanie) organu samorządu,

który się do instrukcji nie zastosuje. Atoli prawo usuwania (rozwiązywania) służy w ogóle rządowi w stosunku do organu samorządu, wykonującego każdą inną, a nie tylko rządową funkcję. Np.: jeżeli wydział powiatowy, sprawując nadzór nad gminą, nie zastosuje się do instrukcji, lecz bez obrazy prawa zatwierdzi budżet gminy, wtedy to zatwierdzenie jest ważne; rząd może za to wydział usunąć, ale to samo prawo może wykonać również z innych powodów.

Poza nadzorem konstytucja porusza również kwestię kontroli działalności samorządu. W szczególności działalność samorządu, stanowiąca „akt administracyjny“, podlega pod względem swojej legalności kontroli prawnej Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 70 ust. 1b). Ponadto w myśl art. 77 ust. (1) do kontroli „pod względem finansowym“ Państwa oraz „związków publiczno - prawnych“ — przez co ustawodawca miał na myśli niezawodnie również jednostki samorządu terytorialnego — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli. Czy ta kontrola finansowa ma się ograniczać do strony formalno - prawnej, czy objąć również może stronę celowości — pozostaje kwestią konstytucyjnie otwartą do decyzji ustawodawcy zwykłego.

IV.

Postanowienia konstytucji o samorządzie terytorialnym tworzą jedynie ogólne ramy, w których ma być rozbudowana instytucja samorządu. Z kolei tedy należy zadać sobie pytanie, na jakiej drodze tj. jakiego rodzaju i przez kogo wydanymi normami przewiduje konstytucja wypełnienie ram, przez siebie stworzonych.

Wyeliminujmy tymczasem z rozważań wydawane przez rząd normy wykonawcze, o których mówi art. 27 konstytucji i normy miejscowe, ujęte w formę statutów miejscowych, o których traktuje art. 75 ust. (2). Pozostają tedy, jako jedyna konstytucyjnie możliwa formalna podstawa unormowania instytucji samorządu — akt ustawodawczy w rozumieniu art. 49, a więc ustawa albo dekret Prezydenta Rzeczypospolitej.

Idąc dalej po drodze eliminacji, wyłączmy te rodzaje dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej, które są wyjątkiem od zasady

normalnej drogi ustawy i zastępują ustawę. Dotyczy to w szczególności dekretów z konieczności państwowej (art. 55 ust. 2), dekretów w czasie stanu wojennego (art. 79 ust. 2) i dekretów, wydawanych na podstawie osobnego upoważnienia ustawy (art. 55 ust. 1). Wszystkie te rodzaje dekretów bowiem mogą w warunkach, wskazanych przez konstytucję, normować organizację samorządu, są jednak wyraźnym wyjątkiem od zasady.

Pozostają zatem ustawy, oraz te dekrety, które nie są wyjątkiem od zasady ustawy. W zakresie interesującego nas w tej chwili zagadnienia w grę wchodzi w szczególności dekrety organizacyjne z art. 56 i 74 31).

Art. 56 i 74 konstytucji przyznają Prezydentowi Rzeczypospolitej wyłączną kompetencję normowania organizacji administracji rządowej, przy czym art. 74 wyraźnie stwierdza, że przez organizację należy rozumieć również zakres działania (podobnie art. 25 w stosunku do organizacji rządu). Konstytucja wyraźnie odróżnia administrację rządową od samorządu terytorialnego i gospodarczego (art. 72 ust. 2). Prosty sąd wniosek, że organizacja (wraz z zakresem działania) samorządu nie należy do zakresu dekretów organizacyjnych Prezydenta, wobec czego należy do zakresu ustaw. I oczywiście tych dekretów Prezydenta, które w warunkach podanych przez konstytucję, zastępują ustawy.

Zasada powyższa znajduje pośrednie potwierdzenie w przepisie art. 75 ust. (4). Mianowicie do nadania związkom międzykomunalnym „osobowości publiczno - prawnej“ przepis ten wymaga drogi ustawy, a nie aktu ustawodawczego w ogóle. Jak to zaś już poprzednio starałem się wywieść, przez nadanie osobowości publiczno - prawnej trzeba rozumieć zrównanie związku międzykomunalnego z jednostką samorządu pod względem charakteru prawnego.

Omawiana reguła może jednak nastroczać pewne wątpliwości, o ile chodzi o zastosowanie jej w pewnych ważnych szczegółach.

Oto organa samorządu zgodnie z prawem pozytywnym występują często w charakterze organów rządowych w tym znaczeniu, że sprawują funkcje, należące do administracji rządo-

31) Por. K. Matuszewski „Dekret organizacyjny“ w *Ruchu Prawnym*, zesz. IV z r. 1936.

wej. Czy przeto zakres tych funkcji nie może być normowany przez dekrety organizacyjne, skoro konstytucja pod pojęcie organizacji podciąga również zakres działania?

Odpowiadam negatywnie. Właśnie dlatego, że konstytucja pojmuje zakres działania j a k o s k ł a d o w ą c z ę ś ć pojęcia organizacji. Byłoby natomiast zupełną dowolnością twierdzenie, że organ samorządu, sprawując funkcje administracji rządowej, nie jest w rozumieniu konstytucji organem samorządu, lecz organem rządowym. Przepisy konstytucji nie dają nam żadnej do tego podstawy. Tym bardziej, że konstytucja kwietniowa, rozróżniając administrację rządową od samorządowej, nie podaje ścisłych kryteriów tego odróżnienia. Nie możemy tedy, nie mając do tego wyraźnej wskazówki w samej konstytucji, zacieśniać momentów odróżniających do jednego, kapitalnego co prawda i zdaniem poważnej grupy teoretyków — jedyne go znamienia. Mianowicie: stopnia samodzielności i niezależności prawnej w wykonywaniu funkcji. Nie możemy w szczególności powiedzieć, że w r o z u m i e n i u k o n s t y t u c j i „samorządem“ jest tylko ten organ, który sprawuje funkcje administracji państwowej niezależnie od rządu i to tylko w tej chwili, kiedy funkcje sprawuje w taki właśnie sposób tj. niezależnie. I że ten sam organ, wykonując również zadania administracji rządowej tj. sprawując funkcje administracji państwowej w inny sposób, a więc bez onej cechy niezależności, przestaje być „samorządem“. Podobne twierdzenie byłoby może t e o r e t y c z n i e s ł u s z n e i k o n s e k w e n t n e, a l e w brzmieniu konstytucji dostatecznie nieuzasadnione. Zwłaszcza, gdy konstytucji kwietniowej nie możemy traktować jedynie jako zespołu norm prawnych, lecz musimy w niej widzieć równocześnie pewien zasadniczy program polityczny. I kiedy natchnienia do przyjęcia niezależności, jako istotnej cechy samorządu w koncepcji konstytucyjnej, szukać musimy w tezach ideologicznych, mianowicie w art. 4, a więc w tym samym artykule, z którego wynika inna jeszcze cecha samorządu, mianowicie uwzględnienie momentu społecznościowego w strukturze organów, przyjęta w konstytucji niewątpliwie ze względu na polityczną celowość instytucji samorządu. Możnaby tedy — zdaniem moim z powodzeniem — dowodzić, że ostatnia cecha jest obojętna dla istoty prawnej samorządu, ale nie można nie widzieć, że ją konstytucja przyjęła. Wsku-

tek tego nie dałoby się obronić stanowiska, że mówiąc o samorządzie albo nie mówiąc o nim w poszczególnych artykułach (jak w art. 56 i 74), konstytucja ma na oku wyłączenie tę jedyną, ze stanowiska prawa istotną, cechą samorządu, jaką jest niezależność funkcjonalna.

Reasumując, tłumacząc stanowisko konstytucji w sposób następujący. Konstytucja przewidziała dwa systemy organów państwowych, powołanych do wykonywania funkcji administracji: system organów rządowych z jednej i system organów samorządowych z drugiej strony. Dedukując z przepisu art. 4 przyjmuję, że jedną z cech wyróżniających obydwie systemy, jest pewien zakres „swobody“, cechujący samorząd. Owa swoboda może się realizować w bardzo szerokiej skali, zależnie od rodzaju spraw, albo raczej od rodzaju zadań, które będzie miał do wykonania samorząd. Rozpiętość może sięgać od zupełnej niezależności w pewnych sprawach, aż do zupełnej zależności w innych. Ten drugi wypadek zajdzie m. in. właśnie wtedy, kiedy organowi samorządu przypadnie sprawowanie tzw. funkcji „administracji rządowej“. Pamiętać przy tym należy, że takie pojęcie „funkcji administracji rządowej“ opiera się na przesłankach pozakonstytucyjnych. Sprawując administrację w pewnych sprawach bez onej cechy swobody, samorząd nie przestaje znajdować się w systemie organów samorządu, w przeciwieństwie do systemu organów rządowych. Mówiąc o samorządzie i o administracji rządowej konstytucja ma na myśli te dwa systemy organów, a nie poszczególne funkcje i sposób ich sprawowania.

Przyjęcie właściwości dekretów organizacyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej dla zakresu działania organów samorządu w „sprawach administracji rządowej“, prowadziłoby do wielce kłopotliwych, jeżeli nie absurdalnych konsekwencji. Dekrety organizacyjne, regulujące ów zakres, mogłyby bowiem wpływać w stopniu decydującym na faktyczną możliwość wykonywania zadań przez samorząd we wszystkich innych dziedzinach, do niego należących i regulowanych na drodze ustawy. Tak jak np. obecnie rozbudowa zakresu „rządowego“ w gminie wiejskiej czyni praktycznie wielce iluzoryczną „swobodę“ gminy we wszystkich innych zakresach, formalnie swobodę bardzo szeroką. Przyjmując bowiem jako pewnik ograniczoność (prawną i faktyczną) środków materialnych, jakimi może dyspono-

wać gmina, musimy się zgodzić z wnioskiem, że rozbudowa jednego zakresu obowiązków automatycznie zmniejsza zdolność do wykonywania innych obowiązków. Ponadto w jednej i tej samej dziedzinie administracji (mam na myśli zróżnicowanie rzeczowe administracji państwowej) organ samorządu może działać samodzielnie w jednych sprawach, niesamodzielnie (tj. wykonywać „administrację rządową“) w innych sprawach tej samej kategorii. Przyjęcie założenia, o którym mowa, stawiałoby nas tedy wobec konieczności równoległego regulowania jednej i tej samej dziedziny administracji przez dekrety organizacyjne i ustawy.

Druga wątpliwość możliwa — to o r g a n i z a c j a t e r y t o r i a l n a s a m o r z ą d u. Jeżeli oczywiście określenie podstaw terytorialnych uznamy za zagadnienie organizacji, co do czego nie mam wątpliwości.

Podział terytorialny państwa dla celów administracji ogólnej, a więc rządowej, jest bez wątpienia zagadnieniem organizacji administracji rządowej.

Równocześnie jednak podział ten jest miarodajny dla samorządu, stwarza bowiem terytorialne podstawy samorządowych jednostek wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Jest więc także zagadnieniem organizacji samorządu. Ponieważ zaś równocześnie regulowanie tej samej materii przez dekret organizacyjny i ustawę jest nie do pomyślenia, zachodzi przeto pytanie, który z dwóch aktów ustawodawczych jest w danej sprawie właściwy.

Wydaje mi się, że kompetencję dekretu organizacyjnego należy wykluczyć. Albowiem zakres tych dekretów jest konstytucyjnie ograniczony do administracji rządowej, w danym wypadku zaś chodzi równocześnie o organizację samorządu.

Potwierdzenie powyższego wniosku znajduję w samym tekście konstytucji, mianowicie w art. 73 ust. (3). Przepis ten przewiduje bowiem, że gminy miejskie mogą równocześnie tworzyć powiat albo województwo. Może się to jednak dokonać jedynie „w warunkach, omawianych u s t a w ą“. A więc tylko ustawa, tj. jeden rodzaj aktu ustawodawczego, a nie akt ustawodawczy w ogóle, jest właściwy dla danego wypadku. Chodzi tu zaś o przesądzenie kwestii podziału administracyjnego państwa, należącego do sfery organizacji zarówno administracji rządowej, jak i samorządu, jako że na podstawie tery-

torialnej gminy miejskiej — zależnie od określenia jej charakteru przez ustawę — oprze się zarówno organizacja (wraz z zakresem działania) samorządu, jak i organów rządowych. Gdy z drugiej strony ustawodawca nie wypowiedział odmiennej reguły, w stosunku do której omawiany przepis stanowiłby wyjątek, można się w tym przepisie dopatrywać potwierdzenia ogólnej intencji ustawodawcy konstytucyjnego, ażeby sprawy podziału administracyjnego regulować przez ustawy. Dalsze częściowe potwierdzenie tej myśli widzę w ustępie 2 tego samego artykułu, traktującym o podziale na województwa; gdyby bowiem ustawodawca chciał zaliczyć ten podział do zakresu właściwości dekretów organizacyjnych, nie używałby wtedy w tym wypadku ogólniejszego wyrażenia „akt ustawodawczy“.

Nadmienić przy tym wypada, że ustalenie w art. 73 ust. (2) konstytucji wymogu aktu ustawodawczego dla podziału na województwa nie wyklucza bynajmniej generalnego wymogu aktu ustawodawczego dla unormowania całego podziału administracyjnego państwa, jakby to na pierwszy rzut oka można było wnosić z porównania wymienionego ustępu z ustępem (1) tego samego artykułu. Po bliższym bowiem przyjrzeniu się normie, sformułowanej w ust. (2) art. 73 i zanalizowaniu jej na tle stanu prawnego, istniejącego w chwili wydania konstytucji, dochodzi się do wniosku, że chodzi tu o stanowienie o podziale na województwa *in concreto* i że takie konkretne decyzje o podziale na województwa wymagają formy aktów ustawodawczych. Stąd trzeba wnioskować a contrario, że konkretne decyzje o podziale na powiaty i gminy nie wymagają formy aktów ustawodawczych ³²⁾. Potrzebne są natomiast normy generalne — przynajmniej kompetencyjne — regulujące podział na powiaty i gminy. W związku z poprzednimi wywodami należy przyjąć, że regulowanie tej dziedziny następuje w formie ustaw, a nie dekretów.

Wniosek ogólny: unormowanie całej dziedziny organizacji samorządu w ramach konstytucji, łącznie z całym zakresem działania organów samorządu i z norma-

32) Z tą zasadą pozostaje w sprzeczności przepis art. 33 ustawy samorządowej z r. 1933, zastrzegający w drodze ustawodawczej decyzję o zniesieniu miasta, liczącego ponad 3.000 mieszkańców.

tywnym określeniem podziału terytorialnego wymaga formy ustawy i nie może być dokonane w formie dekretu organizacyjnego.

Na zakończenie dwie uwagi, dotyczące norm wykonawczych.

Dotychczasowa praktyka rozszerzającego interpretowania generalnych klauzul wykonawczych, zawartych w ustawach, rozciągała się również na dziedzinę samorządu. Sakramentalną formułę „wykonanie niniejszej ustawy porucza się...” rozumiano nie tylko jako ustalenie obowiązku albo kompetencji do wydawania przepisów ściśle wykonawczych tj. takich, bez których wykonanie norm ustawowych byłoby niemożliwe, ale także jako upoważnienie do wydawania norm szczegółowych w ramach bardziej ogólnych norm ustawowych. Jest to praktyka zdaniem moim błędna. Pewnego śladu uzasadnienia jej możnaby się jednak doszukiwać w niejasnych sformułowaniach art. 3 i 5 i art. 44 ust. 2 i 3 konstytucji marcowej.

Mniemam, że sformułowanie art. 27 konstytucji kwietniowej, stanowiąc obecnie jedyną podstawę rozporządzeń wykonawczych, usuwa nawet ów nikły ślad uzasadnienia dotychczasowej praktyki. Że przeto ustawodawca (wyrażający swą wolę bądź w formie ustawy bądź w formie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej), chcąc upoważnić rząd do wydania norm szczegółowych w ustalonych przez siebie ramach, winien to upoważnienie wypowiedzieć wyraźnie. Natomiast generalne klauzule wykonawcze należy interpretować ściślej.

Uwaga druga dotyczy statutów miejscowych, o których mówi art. 75 ust. (2) konstytucji. Statuty takie, oparte na upoważnieniu ustawy, mają zawierać normy obowiązujące na terenie danego samorządu i mają wypełniać ogólne ramy, ustalone przez ustawy. Nie ma, jak sądzę, żadnych przeszkód do tego, ażeby formy statutów miejscowych użyć m. in. do przystosowywania w szczegółach do warunków miejscowych — ogólnych norm, dotyczących organizacji samorządu wraz z zakresem działania, a także regulujących finanse samorządu. Wydaje się to wielce celowe, zwłaszcza wtedy, gdy tego rodzaju statuty wydawać będą szersze jednostki samorządu (województwa, powiaty), regulując w ten sposób bardziej szczegółowo pewne sprawy samorządowe na swoim terenie.

JAN WASILEWSKI.

ZAGADNIENIE SAMORZĄDU W Z. S. R. R.

I. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA PRZY BADANIU SAMORZĄDU W Z. S. R. R.

Czynniki warunkujące metodę i zakres badań. Istota samorządu. Prawne elementy samorządu; samorząd jako organ państwa; decentralizacja administracji państwowej; prawna niezawisłość i samodzielność jednostek samorządowych; nadzór państwowy; osobowość prawna i publiczne prawa podmiotowe. Elementy pozaprawne samorządu; kompetencja samorządu; udział czynnika społecznego; sposób powoływania organów samorządowych. Polityczna strona samorządu. Założenia ideologiczne jako czynnik kształtujący podstawy ustrojowe państwa.

Zadaniem, jakie sobie postawiliśmy, jest zbadanie ogólne zagadnienia samorządu w Związku Socjalistycznych Republik Rad w okresie tzw. dyktatury proletariatu. W szczególności chodziło nam o zbadanie podstaw organizacji i działalności organów zarządu lokalnego oraz ustalenie czy istnieje tam samorząd w znaczeniu sprecyzowanym przez naukę prawa administracyjnego, czy też nowy typ państwa wytworzył nowe, odrębne pojęcie samorządu, różne od innych analogicznych instytucyj. Wykonanie tak pojętego zadania wymaga specjalnego podejścia do tematu, aby, operując pojęciami zasadniczymi, ująć istotę zagadnienia i przedstawić jego syntezę. Pociąga to potrzebę uwzględnienia dwóch czynników, które warunkują metodę i zakres badań, powodując konieczność pewnego rozszerzenia jego kierunków.

Pierwszym takim czynnikiem jest niejednorodność poglądów — często wręcz rozbieżnych — na istotę samorządu i związane z nim zasadnicze pojęcia w nauce prawa administracyjnego; wymaga to zajęcia określonego stanowiska w stosunku do założeń teoretycznych, mających być punktem wyjścia i kryterium w badaniu podstaw organizacji zarządu lokalnego państwa. Drugim natomiast czynnikiem jest fakt, że

przedmiotem badań jest administracja lokalna państwa nowego typu, różniącego się znacznie od państw zachodniej Europy z uwagi na odmiennosc ich celów i samej istoty. Oba zaś te momenty wpływają w znacznym stopniu na metodę badań i zakreślają ich granice.

Przy badaniu zagadnienia samorządu w Z. S. R. R. i jego analizie w świetle teorii samorządu opieramy się na ustalonych i sprecyzowanych w zasadzie pojęciach nauki prawa administracyjnego. Wspomniana bowiem rozbieżność poglądów na istotę i typowe elementy samorządu jest wynikiem stosowanej przy badaniu jego istoty metody dedukcyjnej, niewłaściwej w ogóle przy badaniu instytucyj prawa pozytywnego. Natomiast przy przyjęciu metody indukcyjnej zasadnicze zręby tego pojęcia dadzą się w dostatecznym stopniu sprecyzować. Uznając przeto korzyści, wynikające ze stosowania metody indukcyjnej, za punkt wyjścia przyjmujemy dominującą dziś, na badaniach indukcyjnych opartą, państwową teorię samorządu, uważając, że wyjaśnia ona najlepiej jego istotę i charakter. Krytyczna analiza samorządu nie jest przedmiotem tej pracy; toteż nie będziemy przeprowadzali krytycznego rozbioru całej państwowej teorii samorządu, ograniczając się jedynie do podkreślenia i uwypuklenia tych momentów, które naszym zdaniem mają szczególne znaczenie dla metody pracy i analizy zagadnienia samorządu w Z. S. R. R. Jednocześnie zaś określimy swój stosunek do pewnych pojęć, często niewłaściwie łączonych z istotą samorządu.

Za tezę podstawową dla istoty prawnej samorządu przyjmujemy ustalone przez naukę określenie, według którego samorząd „jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego¹⁾. Definicja ta zawiera pewne elementy, które w mniejszym lub większym stopniu decydują o prawnej istocie samorządu. I właśnie te elementy przede wszystkim należy brać pod uwagę przy badaniu zagadnienia samorządu w jakim-

¹⁾ *Panejko J.*, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, wyd. 2, 1934, s. 130.

kolwiek państwie. Ale nie tylko te. Samorząd bowiem jest nie tylko instytucją prawną, lecz także organem państwowym, o którego charakterze i zadaniach decydują cele państwa, w ramach którego rozwija się działalność samorządu. Stąd też przy badaniu samorządu konieczne jest zwrócenie uwagi nie tylko na jego prawne elementy, lecz również na c z y n i k i p o z a p r a w n e — o charakterze bądź techniczno-organicyjnym, bądź ideologicznym — które wlewają określoną treść w formy prawne. Z tego też względu niepodobna nie uwzględnić zarówno elementów prawnych samorządu, jak i pozaprawnych, wydzielając oczywiście elementy istotne.

Jeżeli chodzi o prawną istotę samorządu, zasadnicze elementy istotne wynikają bezpośrednio z podanej wyżej definicji lub też logicznie są z nią powiązane. Pierwszym elementem prawnym o znaczeniu zasadniczym jest państwowy charakter samorządu, jako integralnej części administracji państwowej. Stąd zaś wynika wyposażenie samorządu w pierwiastek *imperium*, jako skutek spełniania przezeń administracji publicznej¹⁾. Władztwo lokalne organów samorządowych tj. sprawowanie władzy państwowej na określonym terytorium, jest cechą typową samorządu w państwach współczesnych, co decyduje o jego charakterze piastuna władzy w granicach ustawy. Ten element podstawowy wytycza od razu kierunek badań przy rozpatrywaniu organizacji zarządu lokalnego w jakimkolwiek państwie, gdyż wskazuje na treść materialną tej instytucji.

Drugim elementem istotnym o znaczeniu formalno-prawnym jest z decentralizowanie tej administracji, co może być stwierdzone w każdym wypadku w drodze rozpatrzenia ustawodawstwa pozytywnego i wynikających zeń podstaw tej decentralizacji. Istota decentralizacji charakteryzuje się prawną niezawisłością i samodzielnością organów zarządu lokalnego¹⁾. Niezawisłość prawna wyraża się w braku podporządkowania hierarchicznego innym organom administracji państwowej, tj. w braku tej cechy, która jest właściwa biurokratycznemu aparatowi administracji rządowej. Z tym wiąże się zagadnienie samodzielności jednostek samorządowych, pojętej jako legalna działalność samorządu, niekrepo-

1) *ibid.*, s. 88, 91, 111, 131.

1) *ibid.*, s. 132.

wana poleceniami i wskazówkami innych organów, a więc wyrażająca się w swobodnym rozwijaniu inicjatywy i działalności w zarządzaniu ustawowo zakreślonymi sprawami. Niewolno jednak zapominać, że prawna niezawisłość i samodzielność mogą być ujęte w danym państwie bardziej lub mniej szeroko, ale ta skala rozpiętości nie może wpływać na prawną istotę pojęcia. Zakres działania samorządu może być nawet silnie ograniczony, ale o istocie samodzielności zawsze będzie decydowało, czy — w granicach tej samodzielności — uchwały i zarządzenia organów samorządowych zapadają samodzielnie bez legalnego wpływu organów nadzorczych ²⁾). Ten czynnik prawnej niezawisłości i samodzielności decyduje czy w konkretnym wypadku mamy do czynienia z samorządem, gdyż brak tych cech jest w zasadzie równoznaczny z brakiem samorządu w znaczeniu prawnym. Stąd też wynika konieczność zbadania przede wszystkim tego zagadnienia w organizacji aparatu państwowego, którego zarząd lokalny stanowi przedmiot badań.

Z prawną niezawisłością i samodzielnością organów samorządowych łączy się jeszcze jeden element, o znaczeniu nie tyle istotnym, co typowym i powszechnym dla instytucji samorządu. Jest to instytucja nadzoru państwowego, bez którego jest nie do pomyślenia samorząd w państwie współczesnym. Nie mamy tu na myśli strony celowościowej nadzoru, jako konsekwencji planowej działalności administracji państwowej, lecz poprostu prawną gwarancję samodzielności samorządu z jednej strony, a ochronę przeciw przekroczeniom legalności i kompetencji — z drugiej. Niewątpliwie formy i zakres nadzoru mogą spowodować jego przerosty w tym lub innym kierunku, i w ten sposób wpływać na samodzielność samorządu, ale sama instytucja nadzoru jest dziś niezbędną cechą decentralizacji i to cechą o znaczeniu prawnym. Zbadanie zaś zagadnienia nadzoru przy analizie podstaw samorządu w pewnym państwie jest tym bardziej wskazane, że właściwie istnienie lub brak nadzoru albo jego przerosty (np. gdy nadzór zmienia się w podporządkowanie) wpływają w sposób bezpośredni na organizację i zakres działania organów zarządu lokalnego.

Wszystkie powyższe elementy o znaczeniu prawnym cementuje zasada, że istnienie, działalność i kompetencja samorządu oparte są na przepisach ustawy i ogólnym

2) *ibid.* 132.

porządku prawnym. Nie można temu twierdzeniu przypisywać wyłącznie formalnego znaczenia, gdyż posiada ono głębszą treść. Nie mówiąc już o samych postanowieniach ustawy, ogólny porządek prawny i duch prawa mogą w sposób decydujący wpływać na takie lub inne ukształtowanie instytucji samorządu, jak to dziś obserwujemy w państwach tzw. autorytatywnych. Stwierdzając więc oparcie samorządu na przepisach ustawy i jego działalność w granicach ogólnego porządku prawnego, musimy pamiętać, że nie chodzi tu wyłącznie o odrzucenie jakichś „własnych“ praw samorządu, o jakoby immanentne mu imperium, nie będące wynikiem postanowień ustawy, lecz o formę i kompetencję samorządu, na co specyficznie pojęte w państwie i społeczeństwie prawo i porządek mogą wywierać wpływ decydujący, np. brak oparcia nadzoru na tytule ustawowym, co, jak przekonamy się, można w niektórych wypadkach zaobserwować w Z. S. R. R.

W związku z istotnymi elementami prawnymi samorządu wspomnieć wypada o pewnych pojęciach, łączonych często z jego istotą. Mamy tu na myśli osobowość prawną jednostek samorządowych oraz tzw. publiczne prawa podmiotowe. Zgodnie z ogólnymi założeniami państwowej teorii samorządu, nie traktujemy osobowości prawnej jako cechy istotnej samorządu, choć zgadzamy się, że organy samorządowe są najczęściej wyposażone w tę osobowość. Można przeto powiedzieć, że jest ona cechą typową (powszechną), ale nie istotną. Przyznanie jednak tej osobowości jednostkom samorządowym nie jest bynajmniej czymś koniecznym, lecz po prostu spowodowane jest zazwyczaj względami czysto praktycznymi, celem ułatwienia uczestniczenia w obrocie gospodarczym. Osobowość publiczno-prawna jednostek samorządowych — jeżeli w konkretnym wypadku mamy z nią do czynienia — wypływa z faktu przyznania osobie prywatno-prawnej pewnego imperium; nie jest ona natomiast wynikiem odrębnej podmiotowości samorządu, gdyż uznajemy tylko jeden podmiot o prawie administracyjnym — państwo¹⁾.

Z powyższego wynika również stanowisko wobec tzw. publicznych praw podmiotowych samorządu. Przyjmując istnienie tylko jednego podmiotu — państwa, odrzucić musimy kon-

1) *Panejko*, Geneza, s. 88, 111, 118 oraz *von Köhler*, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, 1936, s. 7.

sekwentnie istnienie abstrakcyjnych praw, przysługujących samorządowi wobec państwa, gdyż w ogóle niepodobna mówić o równorzędności jakiegokolwiek jednostki (w prawie publicznym) z państwem, a tym bardziej nie można przeciwstawiać państwu jego własnego organu. Zgadzać się więc na istnienie publicznych praw podmiotowych — o nazwie zresztą nieuzasadnionej — rozumieć je należy nie cywilistycznie, lecz jako konstrukcję pomocniczą (L. Jaworski), jako przyznaną przez prawo przedmiotowe ochronę kompetencji prawnej organów samorządu wobec innych organów administracji państwowej ¹⁾).

Dla stwierdzenia czy w danym państwie istnieje samorząd w znaczeniu prawnym wystarczyłoby w zasadzie zbadać, czy wspomniane wyżej elementy istotne właściwe są administracji lokalnej tego państwa. Poprzestanie jednak na tym, sprowadziłoby badanie do wąskich ram abstrakcyjnych formuły prawniczej, przesłaniając wewnętrzną treść samorządu. Stąd też wynika konieczność uwzględnienia pewnych elementów istotnych o charakterze *p o z a p r a w n y m*, które określają, *meritum* pojęcia. Do takich elementów można zaliczyć kompetencję samorządu, udział w nim czynnika społecznego, sposób powoływania organów samorządowych i uwzględnienie opinii społecznej w organizacji i działalności samorządu. Elementy te wywierają decydujący wpływ na wewnętrzną treść samorządu nie tylko dlatego, że wlewają określoną treść w formy prawne, lecz również z tego względu, że są związane z elementami prawnymi w sposób tak ścisły, że często nie dają się od siebie oddzielić.

K o m p e t e n c j a samorządu może mieć szersze lub węższe granice, zakreślone przez ustawę zależnie od zadań, jakie samorząd ma spełniać w danym państwie. Powszechność zadań samorządu lub też ograniczenie tych zadań do bardzo nawet wąskich ram w niczym nie zmienia prawnej oceny samorządu, ale wskazuje czy jest on traktowany jako instytucja celowa i pożyteczna, czy też uważa się go za zło konieczne, za ledwie tolerowane w państwie.

Analogicznie należy rozpatrywać sposób *p o w o ł y w a n i a* organów samorządowych. Nominacja, wybory czy system mieszany również nie wpływają na prawną istotę samorządu,

¹⁾ *Panejko*, Geneza, s. 121 — 123; co do cywilistycznego pojmowania publicznych praw podmiotowych, zob. *Panejko*, Z zagadnień sądownictwa administracyjnego, *Gazeta Administracji*, 1932, Nr 1.

ale w sposób decydujący określają jego treść wewnętrzną. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że wybieralność — element pozaprawny — jest cechą, która w państwie współczesnym przez samo życie została podniesiona do rzędu elementów istotnych. Wiąże się ona ściśle z prawną niezawisłością i samodzielnością jednostek samorządowych, jako jeden z koniecznych warunków ich realizacji.

Najjaskrawszym bowiem wyrazem istotnego oblicza samorządu jest udział w nim czynnika społecznego, którego obecność w samorządzie oraz rola jaką ma spełniać, czynią z samorządu szkołę wyrobienia obywatelskiego i wychowują społeczeństwo w duchu samodzielności społecznej. I odwrotnie, brak tego czynnika, lub sprowadzenie jego roli do spełniania zadań nieistotnych albo też pozbawienie go głosu stanowczego w sprawach ustawowo przekazanych samorządowi — czynią z samorządu fikcję¹⁾. W ten sposób samorząd, który ma być terenem rozwijania swobodnej inicjatywy i twórczości społeczeństwa, może się łatwo stać ekspozyturą władz centralnych, głuchych na opinię społeczną i dążących do narzucenia społeczeństwu swej woli w sprawach nawet trzeciorzędnych.

Wymienione wyżej elementy prawne i pozaprawne samorządu wytyczają z góry kierunek badań. Prawna bowiem istota samorządu wymaga zbadania, czy i w jakim stopniu organizacja administracji lokalnej ma charakter administracji państwowej, w czym przejawia się imperium tej administracji, jakie są podstawy decentralizacji, czy istnieje prawna niezawisłość i samodzielność organów zarządu lokalnego oraz jaką rolę ma wyznaczoną nadzór państwowy. Elementy pozaprawne zaś kierują naszą uwagę na organizację i kompetencje organów zarządu lokalnego, zasady systemu wyborczego, udział czynnika społecznego w samorządzie oraz znaczenie jakie przywiązuje się do opinii społecznej.

Zakreślając w ten sposób granice badań, musimy zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność natury zasadniczej, dotyczącą metody i zakresu pracy. Pojęcie samorządu bowiem jest w zasadzie kategorią prawną i jako taka przede wszystkim powinna być badana. Z drugiej jednak strony jest

1) *Panejko*, Czynniki społecznościowe w organizacji samorządu miast niemieckich, „Samorząd Terytorialny“, 1934, Nr 4, s. 369 i 377.

on instytucją *par excellence* polityczną, przy czym elementy prawne i polityczne są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się przenikają. Toteż zgodzić się trzeba, że prawnicza definicja samorządu nie wyjaśnia jeszcze całości jego istoty, dla zrozumienia której konieczne jest również podejście ze strony politycznej i socjologicznej ¹⁾.

Podejście od strony politycznej jest konieczne dla uchwycenia zarówno typowych jak indywidualnych cech samorządu w poszczególnych państwach. W danym wypadku — przy badaniu zagadnienia samorządu w Z. S. R. R. — jest to tym bardziej wskazane z uwagi na specyficzny charakter tego państwa, różniący go od demokratycznych państw parlamentarnych. Podkreślić też wypada, że podejście od strony politycznej oświetla nie tylko prawny charakter tej instytucji, lecz także wyjaśnia wewnętrzną treść samorządu, tj. wskazuje dla czego elementy *poza prawne* (kompetencja, udział czynnika społecznego, system wyborczy itp.) otrzymały taki a nie inny wyraz oraz jaką rolę państwo wyznacza instytucji samorządu.

Polityczne oblicze samorządu występuje z całą wyrazistością na tle założeń teoretycznych, na tle poglądów filozoficzno-państwowych, które znajdują swój konkretny wyraz w podstawach ustrojowych danego państwa, jako konsekwencja rzutowania panującej ideologii na ustrój państwowy. Kapitałne znaczenie teorii dla zrozumienia i właściwej oceny rzeczywistości w ogóle jest dziś bezsporne. Teoria bowiem nie powinna być wyłącznie abstrakcyjną konstrukcją myślową, lecz odbiciem rzeczywistości, jej naukowym objaśnieniem. Bez uwypuklenia przeto pewnych podstawowych założeń filozoficznych i ustrojowych niepodobna zrozumieć naczelných zasad, które legły u podstaw nowego typu państwa, państwa rad. Okoliczność ta potęguje się nie tylko przez fakt, że państwo sowieckie i związane z nim podstawowe zagadnienia nie zostały jeszcze przez naukę

1) *Panejko*, Czynniki społecznościowy, s. 365; *tenże*, *Geneza*, s. 7: „dla wszechstronnego zrozumienia samorządu potrzebne jest równoległe badanie go zarówno pod względem prawnym, jak i politycznym“, por. s. 132 i 135. Podobnie *Brzeziński*, O potrzebie i metodzie studiów nad istotą prawną samorządu terytorialnego w Polsce, „Samorząd Teryt.“, 1934, Nr 4, s. 389 i 391. Analogicznie *Lohmann*, Staat, Partei und Kommunalverwaltung in Russland und Italien (Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1934, II, s. 2): „Niepodobna zrozumieć dobrze takiej dziedziny... jaką jest administracja komunalna, jeżeli nie wskazać się przynajmniej założeń politycznych i najważniejszych postanowień konstytucji“.

w stopniu dostatecznym zbadane, lecz również dzięki temu, że marksizm, stanowiący ideologiczną podstawę tego państwa, przywiązuje dużą wagę do zagadnień teoretycznych. Marksizm, jako filozoficzno-państwowe podłoże państwa uznaje doniosłość znaczenia teorii i hołduje tzw. zasadzie jedności teorii i praktyki; wiążąc bowiem teorię z ruchem klasowym proletariatu, widzi w niej objaśnienie celów i metod walki. Z jednej bowiem strony teoria objaśniać ma rzeczywistość, z drugiej zaś stara się ją kształtować w sposób decydujący w myśl swych podstawowych założeń¹⁾. Tak pojęta teoria z konieczności musi mieć duże znaczenie dla naświetlenia podstaw ustrojowych danego państwa i wyjaśnienia wewnętrznej treści zarówno całości, jak i poszczególnych instytucyj prawno-politycznych.

Wskazane wyżej momenty wytyczają jednocześnie zasadniczy kierunek i metodę badań w interesującym nas przedmiocie. Przede wszystkim więc koniecznym się wydaje ogólne scharakteryzowanie podstaw ustrojowych Z. S. R. R. w oparciu o filozoficzno-państwowe założenia ideologiczne marksizmu²⁾, co wyjaśni nam cele i charakter tego państwa. Zobrazowanie i uwypuklenie podstawowych zasad ustrojowych i organizacyjnych pozwoli z kolei na bliższe i głębsze wniknięcie w zagadnienie administracji lokalnej w Z. S. R. R. w świetle ustawodawstwa pozytywnego, przeprowadzając wytyczone przez nas rozróżnienie elementów prawnych i pozaprawnych samorządu, jak również jego strony politycznej, tj. charakteru i oblicza, będących wynikiem założeń ideologicznych. Dopiero na podsta-

1) Por. co do tego *Stalin*, Woprosy leninizma, wyd. 9, s. 442 i 17: „teoria daje praktykom siłę orientacji, jasność perspektywy, pewność w pracy, wiarę w zwycięstwo“, „teoria staje się bezprzedmiotową, jeżeli nie wiąże się z rewolucyjną praktyką, podobnie jak praktyka staje się ślepa, jeżeli nie oświecila sobie drogi rewolucyjną teorią“. Zob. też *Lenin*, Dzieła wybrane, Warszawa 1933, t. II, s. 43 i 44 oraz t. I, s. 281.

2) Należy bowiem pamiętać, że wszystkie części teorii marksizmu są ze sobą w sposób najściślejszy powiązane. Podstawą zasadniczą jest materializm dialektyczny, jako filozofia marksizmu, teoria poznania i metodologia naukowa. Jest on czynną, wojującą filozofią, co stanowi jego cechę najbardziej charakterystyczną. Najważniejsze jednak, że pretenduje on do wyłącznego syntetyzowania wszelkich zjawisk, gdyż prawa dialektyki materialistycznej, jako prawa najbardziej ogólne, mają reprezentować przepracowanie i uogólnienie całego naukowego poznania ludzkości. Prawa dialektyki materialistycznej są jednak nie tylko prawami przyrody, lecz także prawami historii i ludzkiego myślenia. Stąd też pochodzi przeniesienie dialektyki do dziedziny nauk społecznych, w wyniku czego powstało materialistyczne pojmowanie historii, będące z kolei podwaliną marksistowskiej teorii państwa.

wie tych badań da się przeprowadzić krytyczną ocenę państwowej administracji lokalnej z punktu widzenia teorii i praktyki samorządu zachodnio-europejskiego.

II. PODSTAWY USTROJOWE Z. S. R. R.

Cele i charakter Związku S. R. R. Klasowość państwa proletariackiego. Dyktatura proletariatu a demokracja. Mentorski charakter państwa. Forma ustrojowa Z. S. R. R. Schemat budowy naczelnych władz państwowych. Podstawowe zasady organizacyjne Z. S. R. R. Jedność władzy politycznej. Względność prawa i konstytucji. Centralizm socjalistyczny. Wybieralność organów państwowych i podwójne podporządkowanie. Idea hegemonii proletariatu. Zasada kierownictwa partyjnego w aparacie państwowym. Program partii, zasady organizacyjne i taktyka. Prymat partii w państwie. Partia ośrodkiem kierowniczym w ogólnym mechanizmie dyktatury.

I. Ustrój Związku S. R. R. jest oparty na marksistowskiej¹⁾ teorii państwa, która wycisnęła specyficzne piętno na jego podstawach ustrojowych, znajdując ostateczny swój wyraz w konkretnych zasadach życiowych, na których oparły się zręby ustroju tego państwa, uwypuklając w ten sposób jego cele i charakter.

Cele Związku S. R. R., jako państwa proletariackiego, zostały dobitnie sprecyzowane w tzw. „deklaracji praw ludu pracującego i wyzyskiwanego“ z 1918 r. oraz w konstytucjach Związku i poszczególnych republik związkowych, między którymi zachodzą pewne różnice formalne jedynie w sformułowaniu. Jak wynika z ogólnego ducha tych aktów oraz niektórych konkretnych postanowień, ustrój państwowy Związku S. R. R. ma ugruntować dyktaturę proletariatu, uniemożliwić wyzysk człowieka przez człowieka, wprowadzić socjalistyczną organizację

1) Przez marksizm rozumiemy system poglądów i nauk Marksa, który kontynuował i zreasumował wyniki trzech głównych prądów ideowych XIX w.: klasycznej niemieckiej filozofii, angielskiej ekonomii politycznej i francuskiego socjalizmu (por. *Lenin*, Karl Marks, Moskwa, 1933, s. 9; *Kucharzewski*, Od białego caratu do czerwonego, t. II, s. 117; podobnie *B. Russel*, Wiek XIX, t. I, s. 252: „Niemcy zrobiły zeń budowniczego systemu, Francja — rewolucjonistę, a Anglia — człowieka wiedzy“). W okresie imperializmu, tj. u schyłku XIX w. i w początkach XX w. kontynuatorem teorii i czynu Marksa był Lenin. Leninizm jednak nie jest czymś różnym od marksizmu. Jest on po prostu marksizmem z epoki imperializmu i proletariackich rewolucyj (zob. *Stalin*, o. c., s. 6) i dlatego zarówno poglądy Marksa, jak i teoretyczny wkład Lenina obejmujemy jednym wspólnym mianem marksizmu.

społeczną i przygotować grunt dla społeczeństwa bezklasowego. Cele zatem oparte na państwowej teorii marksizmu. Wywarły one przemożny wpływ na ogólne zręby budowy państwa i określiły w sposób wyraźny jego charakter. Nowe państwo ma przede wszystkim charakter wybitnie klasowy, co zresztą jest zgodne z ogólnymi tezami ideologicznymi, a znajduje wyraz zarówno w oficjalnych enuncjacjach władz państwowych i partyjnych, jak i w życiu codziennym¹⁾, będącym jaskrawym wyrazem trwającej walki klasowej i panującego stanowiska robotników, którzy dążą do całkowitego zniszczenia dawnych klas posiadających.

Nowe państwo, tj. zorganizowany w klasę panującą proletariatus, nie różni się jednak praktycznie od państw zachodnioeuropejskich, mimo zbyt pochopnych zapewnień niektórych teoretyków, utrzymujących, że w Związku S. R. R. funkcje „zarządzania ludźmi“ w znacznym stopniu zostały zastąpione przez „funkcje zarządzania rzeczami i procesami produkcji“²⁾. Twierdzenie to nie wydaje się słusznym, a już najmniej jest zgodne z teoretycznymi założeniami marksizmu, według których może to być aktualne dopiero w odległej przyszłości, ale nie w okresie przejściowym, w którym, choć przyjmuje się gospodarkę planową i kierowanie procesami wytwórczymi, to jednak władza nad ludźmi musi odgrywać jeszcze bardzo poważną rolę, mimo uspołecznienia środków produkcji. Z pojęciem klasowości łączy się ponadto pojęcie dyktatury, skierowanej w pierwszym rzędzie przeciw klasom wrogim, przez co silnie podkreśla się znaczenie elementu ludzkiego.

Zewnętrznie zatem nowe państwo nie różni się od państw innych, bo równie dobrze jak one dąży do wzmocnienia swej siły obronnej, zachowania ustroju, gwarantuje swój ustrój normami prawnymi itd. Takie cechy jak wciąganie mas do prac

1) Program partii brzmi: „władza radziecka otwarcie przyznaje nieuniknioną klasowość każdego państwa“ (rozdz. I, pkt. 2). Zaznaczyć jednak należy, że klasy współczesnego proletariatus przemysłowego nie należy utożsamiać np. z proletariatusami Rzymu, którzy należeli raczej do tzw. „lumpenproletariatus“. „Klasy — to takie grupy ludzi, z których jedna może sobie przywłaszczać pracę innej dzięki ich różniemu stanowisku w określonym układzie gospodarki społecznej“ (*Lenin*, Wielikij poczin; podobnie *Bucharin*, Teoria istoriczeskogo materializma, s. 314). Określenie to trzeba mieć na uwadze, gdyż np. *Hauriou*, *Principes de droit public*, tłum. ros. 1928, s. 562, przez klasy rozumie „kategorie ludności prowadzące odrębny od innych tryb życia“.

2) *Czelapow*, 15 let sowietskogo stroitielstwa, 1932, s. 192.

państwowych, wysunięcie większości na miejsce mniejszości i inn., mają oczywiście pewne znaczenie polityczne, ale na istotę państwa nie wpływają, lecz tylko na jego charakter i oblicze. Teoretycznie oczywiście i teleologicznie państwo to różni się od innych, bo nie jest celem samo w sobie oraz ma za zadanie zrealizować dyktaturę proletariatu, jako przejście do społeczeństwa bezklasowego, co jest uważane za równoznaczne z unicestwieniem państwa. Sumarycznie ujmując istotę marksistowskiej teorii państwa¹⁾, można w niej odróżnić pewne tezy zasadnicze. Przede wszystkim państwo nie jest kategorią absolutną, lecz historyczną, gdyż zjawia się na określonym stopniu rozwoju społecznego w momencie powstania klas społecznych z wrogimi i sprzecznymi interesami. Stąd każde państwo jest państwem klasy ekonomicznie najsilniejszej, a więc również panującej politycznie. Proletariat zaś, jako główna klasa uciskana, nie może zdobyć władzy inaczej, jak tylko w drodze obalenia istniejącego ustroju. Natomiast po zdobyciu władzy ma on wykorzystać swoje panowanie, aby, realizując dyktaturę, stworzyć warunki dla przejścia do społeczeństwa bezklasowego i bezpaństwowego. Aktywność ludzi przy tym ma odgrywać bardzo ważną rolę, bo choć świadomość ich jest kształtowana przez byt społeczny, to jednak „ludzie sami tworzą historię“²⁾.

W Związku S. R. R. ma być realizowana dyktatura proletariatu³⁾, co niewątpliwie jest przeciwstawieniem zachodnioeuropejskiej idei demokratycznej. Stosunek teoretyków marksizmu do demokracji jest w ogóle bardzo krytyczny, bo urzeczywistnienie pełnej demokracji uważają za nieosiągalne

1) Co do istoty państwa zob. *Engels*, Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa; *Lenin*, Państwo i rewolucja; *tenże* O gosudarstwie, 1931; *Riezunow*, Sowieckie gosudarstwo i socjalistyczne obszczestwo, 1934.

2) *Lenin*, Karł Marks, s. 15.

3) O istocie dyktatury proletariatu, Zob. *Lenin*, Państwo i rewolucja, s. 35 i 98; *tenże*, Dziecięca choroba lewicowości, s. 6 i 23; *tenże*, cyt. wg *Stalina*, s. 21, 23, 199, 200; *Stalin*, o. c., s. 164, 201. Zaznaczyć jednak należy, że *Kautsky* nie zgadza się z leninowską interpretacją Marksa, utrzymując, że okres przejściowy nie ma być dyktaturą proletariatu, lecz okresem rządu koalicyjnego z burżuazją (cyt. wg *Stuczka*, Uczenie o sowieckim gosudarstwie i jego konstytucji, s. 50 — 51). Ciekawe jednak, że socjaliści przychylają się dziś raczej do interpretacji *Lenina*; np. P. P. S. w uchwałach programowych w 1936 r. ogłosiła zasadę: „rząd robotniczo - włościański będzie miał w okresie przejściowym charakter dyktatury, niezbędnej dla uniemożliwienia wszelkich prób kontrrewolucji“ — miesięcznik „Światło“, Warszawa, Nr 8, 1936, s. 14.

dopóki istnieją klasy; kiedy zaś znikną klasy i zniknie państwo — zniknie również demokracja, która w gruncie rzeczy jest niczym innym jak tylko formą państwa ¹⁾). Obecnie jednak (tj. w okresie przejściowym), demokracja jest uważana za instytucję celową i pożyteczną. W Związku S. R. R. jednak jest ona zupełnie swoście pojmowana. W państwach zachodnio-europejskich demokracja według marksistów jest niepełna, okrojona. „Demokracja dla znikomej mniejszości, demokracja dla bogatych — wołał Lenin — oto demokratyzm społeczeństwa kapitalistycznego“ ²⁾). Natomiast dyktatura proletariatu ma być demokracją prawdziwą i to pojętą jak najszerzej — dla większości obywateli. Podkreślić przy tym wypada, że to dialektyczne i może zbyt przesadne sformułowanie uważane jest w Związku S. R. R. za jeden z dogmatów. Tezę tę uzasadnia i propaguje większość teoretyków ³⁾).

Pojęcie demokracji jest kategorią prawno-polityczną, ale pierwiastek polityczny przeważa w niej nad elementem prawnym. Stąd też pochodzi trudność sprecyzowania istoty demokracji. Jakkolwiek bowiem w pojęciu tym tkwią pewne elementy o charakterze typowym i stałym (równość i wolność polityczna oraz zasada większości), to jednak same te elementy posiadają charakter w z g l ę d n y. Dlatego też demokracja nie ma raz na zawsze ustalonej treści, lecz jest uzależniona dialektycznie od podstaw ustrojowych państwa, uwarunkowanych z kolei założeniami ideologicznymi. Stwierdzić można — wbrew

1) *Lenin*, Państwo i rewolucja, s. 119 — 120, a gdzieindziej: „My w absoluty nie wierzymy, my śmiejemy się z „czystej demokracji“ (zob. *Kaganowicz*, Partija i sowiety, s. 14).

2) *Lenin*, Państwo i rewolucja, s. 117 oraz 118 i 120. W związku z tym pozostają uwagi *Kelsena* (Vom Wert und Wesen der Demokratie, s. 120) o demokracji społecznej i formalnej (politycznej).

3) *Kuzniecowa*, O gosudarstwie, s. 88 i 99; *Riezunow*, o. c., s. 23 i 122; *Stalin*, o. c., s. 31 — 32; *Paszukanis*, Marks i proletarskoje gosudarstwo, s. 49 i 52; *Kaganowicz*, 12 let stroitielstwa sowietskogo gosudarstwa (mies. „Sowietskoe gosudarstwo i riwolucja prawa“, 1930, Nr 1, s. 30); *Sztuczka*, Uczenie, s. 73 i 116; *Malickij*, o. c., s. 12; *Kierżencow* i *Leontjew*, Azbuka leninizma, s. 20; *Paszukanis*, 15 let sowietskogo stroitielstwa, s. 27; *Bierman* i *Miedwiediew*, Uczenie i proletarskoj diktaturie i sowietskomoj prawie, cz. I, s. 73 oraz szereg innych. *Kaganowicz* (o. c. s. 133), przytacza następującą tablicę, mającą ilustrować zagadnienie demokracji:

	Wybory do rad miejskich w 1927 r.	Wybory do rad wiejskich w 1927 r.	Wybory w 1913 r.
wyborców	40842960 osób (96,7%)	8260754 osób (93,2%)	2%
pozb. praw	1338158 „ (3,3%)	564545 „ (6,8%)	98%

dość rozpowszechnionemu pogładowi, — że np. liberalizm nie jest czymś nierozłącznym z demokracją. Wręcz przeciwnie mogą one pozostawać we wzajemnym przeciwieństwie. Można przeto zaryzykować twierdzenie, że możliwa jest tzw. demokracja autorytatywna; według prof. Leibholza bowiem nawet „dyktatura może łączyć się z demokracją, gdy w demokracji środki władzy państwowej za wolą większości są skierowane przeciw określönemu przeciwnikowi“¹⁾. Dlatego też skłonni jesteśmy, idąc za Kelsenem, przyznać dyktaturze proletariatu pewne tendencje demokratyczne i to nie tylko z uwagi na cel (społeczeństwo bezklasowe), ale również ze względu na jej charakter (tzw. okres przejściowy) i podstawę masową.

Państwo sowieckie, jako regulator życia, ma jeszcze jedną cechę wysoce charakterystyczną; zarówno bowiem według teoretycznych wskazań, jak i praktycznej ich realizacji jest ono powołane do wychowywania obywateli, stosując w tym celu wszelkie rozporządzalne środki, nie wyłączając przymusu. Wychowanie to przejawia się m. in. w urabianiu światopoglądu ludności przez literaturę, prasę, szkołę, sztukę itd. A wszystko to ma na celu przekonanie ludności o słuszności i pożytku ideologii oficjalnej. Charakter wychowawczy nie jest jednak właściwy wyłącznie ustrojowi Z. S. R. R. Cecha ta jest również charakterystyczna — z zastrzeżeniem odmiennej krańcowo ideologii — dla faszystowskiej Italii i narodowo-socjalistycznych Niemiec, których „wodzowie“ pragną wychować naród według własnych założeń ideologicznych. Państwa takie można nazwać mentorskimi, w przeciwstawieniu do autokratycznych

1) Prof. G. Leibholz. Istota i różnorodność form demokracji (w czasop. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny“ 1936, kw. IV) s. 284 — 285; a dalej: „demokracja, która wszystkie dziedziny życia chce przeobrazić w myśl określonego poglądu politycznego... nie będzie mogła — przynajmniej przejściowo — obejść się bez środków dyktatorskich“; następnie autor stwierdza, że nawet dyktatura niewyrosła na podłożu demokratycznym nie sprzeciwia się bezwzględnie demokracji. Dyktatura jest zawsze pojmowana jako stan przejściowy, bo celem społecznym dyktatur jest z reguły demokracja. Stąd też komunizm jest zabarwiony demokratycznie w swej podstawowej tendencji. To ujęcie Leibholza wydaje się nam niezwykle trafnym, jako posiadające doniosłe znaczenie dla charakterystyki państw autorytatywnych. Zaznaczyć należy, że daje się tu dostrzec wpływ Kelsena (w szczególności „Zagadnienie parlamentaryzmu“ oraz „O istocie i wartości demokracji, s. 51 i n.). Sam Kelsen (s. 51) ocenia system rad jako „najbardziej autentyczną demokrację“. Odmienne *Peretiakowicz*, Państwo współczesne, 1935, s. 34.

i demokratycznych ¹⁾. Kryterium odróżniającym jest w danym wypadku stosunek władzy politycznej do opinii społecznej. W państwach autokratycznych władza państwowa całkowicie ignoruje opinię społeczną, decydując o wszystkim samodzielnie i nie oglądając się na głos mas. Odwrotnie państwo demokratyczne: liczy się ono z opinią społeczną do tego stopnia, że właściwie opinia ta kształtuje postępowanie rządu; wyraża się to np. w prawie parlamentu udzielania wotum nieufności rządowi.

Inaczej natomiast przedstawia się sprawy w państwach mentorskich — a do takich zaliczamy Z. S. R. R. — które pragną być autorytatywnym wychowawcą społeczeństwa. Nie ignoruje ono opinii społecznej, ale posiadając własny i niewzruszony ideał społeczny, własną doktrynę państwową, precyzującą zadania państwa i społeczeństwa, — stara się przeforsować swój światopogląd, urobić odpowiednio opinię społeczną, choćby nawet w drodze narzucenia tego światopoglądu. Z drugiej jednak strony władza polityczna stale ma odpowiednio nastawiony swój aparat, aby, wsłuchując się w głos istotnej opinii społecznej, bądź odpowiednio kształtować swoje postępowanie, bądź — w kwestiach zasadniczych — starać się urobić opinię społeczną, nie wyłączając użycia przymusu. Teoretycy marksizmu stali zawsze na stanowisku, że liczenie się z opinią społeczną jest koniecznością, ale konieczne jest również jej kształtowanie: najpierw w drodze przekonywania, a potem nawet przy użyciu przymusu. „Powinniśmy — mówił Lenin — za wszelką cenę najpierw przekonać, a potem zmusić” ²⁾. Nastroje mas, przejawy opinii społecznej, państwo radzieckie pilnie obserwuje za pośrednictwem swych „organizacji masowych”, sprawozdań ogromnej ilości korespondentów prasowych, organów partyjnych, organizacji społecznych itp. Rząd i partia wyciągają z tego odpowiednie wnioski i bądź usiłują naprawić popełnione

1) Podział taki znajdujemy u emigranta rosyjskiego prof. *Tima-szewa*, *Oficjalnoje mirowozzrienijsie sowietskogo gosudarstwa*, Paryż, 1931, s. 3 — 5. W Polsce pierwszy zwrócił uwagę na specyficznie mentorski charakter Z. S. R. R. Dr W. Sukiennicki w pracach seminaryjnych w Instytucie Naukowo - Badawczym Europy Wschodniej.

2) *Stalin*, o. c., s. 215, a dalej słowa Lenina: „W masie ludowej jesteśmy jednak tylko kroplą w morzu i rządzić możemy tylko wówczas, gdy trafnie (prawilno) wyrażamy to, co lud sobie uświadamia. Bez tego partia nie będzie prowadzić proletariatu, proletariat zaś nie poprowadzi za sobą mas i cała machina runie”. (ibid., s. 219).

błędy taktyczne, bądź też przeciwstawiają się opinii mas¹⁾. Wszystko to świadczy o tym, że państwo jako mentor, liczy się z opinią społeczną, choć stara się ją w sposób stanowczy urabiać. Dlatego też twierdzenie Korwina²⁾, że rząd „bynajmniej nie ogląda się na głos mas“, wydaje się być pozbawionym głębszych podstaw. Tym bardziej, że Korwin w dalszym ciągu swej pracy cofa się z zajętego stanowiska, stwierdzając, że istotnie rząd stara się pozyskać opinię społeczną, a więc liczy się z nią.

II. Jeżeli chodzi o formę ustrojową Związku S. R. R., z konstytucji ogólno-związkowej, jak również z konstytucyj republik związkowych wynika, że suwerenność tych ostatnich jest w znacznym stopniu ograniczona³⁾, wskutek czego Związek S. R. R. należy uznać za państwo związkowe, mimo odmiennego brzmienia nazwy. Państwa wchodzące w skład Związku posiadają charakter republik o specyficznym ustroju, gdyż ustrój władz państwowych oparty jest na jednolitym systemie rad i wybieranych przez nie organów. Ten typ republiki daleko odbiega od tego, co na zachodzie Europy przyjęto nazywać demokratyczną republiką parlamentarną. Przyznał to zresztą sam Lenin, który w swych głośnych tezach kwietniowych wołał: „Nie republika parlamentarna, — powrót do niej... byłby krokiem wstecz, lecz republika rad... w całym kraju od dołu do góry“⁴⁾. Toteż Związek S. R. R. jest autorytatywnym państwem mentorskim o specyficznym ustroju republikańskim, opartym o jednolity system rad.

Teoretyk prawa w Z. S. R. R. Malickij usiłował dowieść, że Związek S. R. R. — w przeciwstawieniu do państw o regimie policyjnym — jest państwem prawnym, tj. państwem, w którym działalność wszystkich organów wła-

1) Wg *Stalina*, o. c., s. 212, możliwe są konflikty między partią i opinią społeczną: a) gdy partia zaczyna budować swój autorytet w masach nie na swojej pracy i zaufaniu mas, ale na nieograniczonych prawach, b) gdy polityka partii jest oczywiście niesłuszna, a partia nie chce zrewidować swego postępowania, c) gdy polityka partii jest na ogół słuszna, ale masy nie są jeszcze przygotowane do jej przyswojenia, a partia nie chce albo nie umie przeczekać, aby dać możliwość masom przekonać się o słuszności kwestionowanej polityki na podstawie własnego doświadczenia.

2) *Korwin*, Podstawy ustrojowe Z. S. R. R., s. 43 i 93.

3) Por. art. 1 konstytucji związkowej z 1924 r. Podobnie art. 14 i 15 konstytucji z 5 grudnia 1937 r., która w chwili ukończenia nin. pracy była jeszcze projektem. Dlatego też praca niniejsza analizuje prawie wyłącznie ustrój Z. S. R. R. na podstawie konstytucji z 30 stycznia 1924 r.

4) *Lenin*, *Aprielskije tiezisy*, 1934, s. 24.

dzy jest podporządkowana obowiązującemu porządkowi prawnemu¹⁾. Oczywiście na tezę tę należy zapatrywać się bardzo krytycznie, bo w Związku S. R. R. istnieje tzw. „praworządność rewolucyjna“, u podłoża której tkwi zasada celowości, wynikająca z poglądu, że marksizm nie jest dogmatem, lecz dyrektywą do działania (rukowództwo k dziejstwu). Marksisci bowiem nie uznają form niewzruszalnych, a tzw. praworządno rewolucyjna często jest oparta na sumieniu i wyczuciu rewolucyjnym, zgodnie z którymi są interpretowane obowiązujące normy prawne.

Zasadniczy ustrój władz państwowych Związku S. R. R. jest wysoce charakterystyczny i rzutuje na charakter wszystkich jego organów. Dlatego też wydaje się wskazanym podkreślić jego rysy zasadnicze i uwypuklić zasady organizacyjne, które stały się fundamentem państwa. Najwyższą władzą naczelną jest Wszechzwiązkowy Kongres Rad²⁾, składający się z przedstawicieli rad miejskich i wiejskich. W okresach między kongresami władza naczelna zarówno ustawodawca³⁾, jak i wykonawcza należy do wybranego przez Kongres Centralnego Komitetu Wykonawczego Z. S. R. R. składającego się z dwóch organów (izb): z Rady Związku i Rady Narodowościowej.

Sesje C. K. W. odbywają się okresowo przynajmniej trzy razy na dwa lata. W okresach między sesjami plenarnymi władzę sprawują wybrane przez C. K. W. Prezydium w składzie 27 osób. Ma ono 7 przewodniczących, z których każdy jest przedstawicielem jednej z siedmiu republik związkowych. To Prezydium jest organem stałym, sprawującym najwyższą władzę ustawodawczą, wykonawczą i zarządzającą, w okresie między kongresami i plenarnymi posiedzeniami C. K. W. Wszystkie powyższe organy są hierarchicznie sobie podporządkowane.

Organem wykonawczym i zarządzającym Centralnego Komitetu Wykonawczego jest Rada Komisarzy Ludowych, w skład której wchodzi, oprócz komisarzy ludowych, przewodniczących Rady Pracy i Obrony (Sowiec Truda i Obrony) i Państwowej Komisji Planowej (Gosplan).

Komisariaty ludowe dzielą się na ogólnozwiązkowe i połą-

1) *Malickij*, Sowiecka konstytucja, s. 68 i n.

2) Wg konstytucji z 5 grudnia 1936 r. — Rada Najwyższa Z. S. R. R. (Wierchownyj Sowiet).

3) Wg art. 32 konstytucji z 1936 r. władza ustawodawcza należy wyłącznie do Rady Najwyższej.

czone (objedinionnyje). Pierwsze są wspólne, jedyne dla całego Związku, a w poszczególnych republikach związkowych mają swoich pełnomocników, bezpośrednio im podległych. Połączone zaś mają swe odpowiedniki w poszczególnych republikach związkowych w postaci analogicznych komisariatów ludowych. Pewien wyłom tworzy tylko Komisariat Spraw Wewnętrznych Z. S. R. R., w R. S. F. S. R. bowiem istnieje Pełnomocnik tego komisariatu, w autonomicznych republikach — Zarządy tego komisariatu, a w innych republikach — republikańskie komisariaty. Oprócz tych komisariatów w republikach związkowych istnieją komisariaty, które można nazwać „samodzielnymi“, jako nienależącymi ani do ogólnozwiązkowych, ani do połączonych. Do takich należą komisariaty oświaty, gospodarki komunalnej, zdrowia, sprawiedliwości i ubezpieczeń społecznych.

Do r. 1935 komisarze ludowi działali bądź jednoosobowo, bądź w porozumieniu i za zgodą kolegów, funkcjonujących przy komisariatach. Na skutek jednak uchwał XVII Zjazdu partii (styczeń 1934) w sprawie ściślejszego ustalenia odpowiedzialności, VII Zjazd Rad (styczeń 1935) zniósł w drodze zmiany konstytucji kolegia i zamiast nich utworzył organy doradcze — rady przy każdym komisariacie, składające się przynajmniej w połowie z przedstawicieli lokalnych organów.

Przedstawiony wyżej zasadniczy schemat naczelných władz państwowych jest podobny do budowy władz poszczególnych republik związkowych, w których istnieją centralne komitety wykonawcze, wybrane przez zjazdy republikańskie, prezydia tych komitetów, rady komisarzy ludowych itp. 1).

III. Naszkicowany wyżej schemat budowy władz państwowych nie jest przypadkowy ani dowolny. Opiera się on na pewnych zasadach, które stanowią zręby organizacji i działalności aparatu państwowego Z. S. R. R. i tworzą w ostatecznym wyni-

1) Wg konstytucji z 1936 r. Rada Najwyższa, wybrana w głosowaniu pięcioprzymiotnikowym na 4 lata, ma obradować (sesje) 2 razy do roku. Prezydium Rady Najwyższej nie ma władzy ustawodawczej, lecz tylko interpretuje ustawy Rady Najwyższej. Jest to instytucja o charakterze pośrednim między zachodnio-europejskim pojęciem rządu, a głową państwa.

Rada Komisarzy Ludowych jest tylko organem wykonawczym i zarządzającym — analogicznym do rządów parlamentarnych. Wydaje rozporządzenia i postanowienia na podstawie i w wykonaniu ustawy, jak również kontroluje jej wykonanie.

Komisariaty ludowe Z. S. R. R. są ogólnozwiązkowe (8) i związkowo-republikańskie (10). Komisariaty ludowe w republikach związkowych zaś są związkowo-republikańskie i republikańskie (4).

ku piramidę, której punkt szczytowy stanowią przedstawione wyżej władze naczelne.

Podnieść wypada, że zasady te wyciskają specyficzne piętno na całym ustroju władz państwowych. Niektóre z tych zasad znajdujemy w konstytucji Z. S. R. R., inne zaś bądź wynikają z dekretów władz państwowych, bądź z postanowień władz partyjnych. Poza tym i ponad tym górują pewne tezy teoretyczne, jako wskazania teoretyków marksizmu: Marksa, Engelsa i Lenina.

Na pierwszy plan wybija się *zasada jedności władzy politycznej*, wyrażająca się w odrzuceniu teorii podziału władz, rozumianych jako wzajemna przeciwwaga. Marksizm upatruje w niej reakcyjność, kontrrewolucyjność i klasowość, gdyż zagadnienie władzy uzależnia ona od sposobu jej organizacji, a nie od tego w czyich rękach władza się znajduje; tym samym zaś zapoznaje klasową istotę każdej władzy państwowej¹⁾. Władza państwowa według marksizmu jest zawsze jedna i niepodzielna, bo należy do jednej klasy panującej i żaden podział prawny istoty rzeczy nie zmieni. Toteż w Z. S. R. R. odrzucono w zasadzie parlamentaryzm, przyjmując tylko jego stronę pozytywną, zasadę przedstawicielstwa narodowego. Dlatego właśnie Lenin w swych „10 tezach o władzy radzieckiej” wysunął odpowiednie postulaty: zniesienie parlamentaryzmu; połączenie ustawodawczej i wykonawczej pracy państwowej; zlanie zarządu z ustawodawstwem (teza trzecia).

Zgodnie z tymi wskazaniem podział władzy politycznej w Z. S. R. R. nie istnieje. Np. C. K. W. i jego Prezydium są zarazem organami ustawodawczymi i wykonawczymi. Wyodrębnienie zaś sądownictwa i prokuratury itp. jest tylko wyrazem rzeczowego podziału spraw, metodą zarządu. Należy jednak zaznaczyć, że już np. w nowej konstytucji²⁾ zaciera się to kategoryczne odrzucenie podziału władz, przez co Republika Rad staje się bliższa pojęcia republiki parlamentarnej.

W ścisłym związku z *zasadą jedności władzy państwowej*

1) Por. *Stuczka*, *Uczenie*, s. 183, 184; *Kuzniecowa*, *O gosudarstwie*, s. 85, 86; *Lenin*, *Państwo i rewolucja*, s. 60; *Malickij*, o. c., s. 48 — 50; *Archippow*, o. c., s. 8.

2) Konstytucja z 1936 r. jednak staje już na gruncie podziału władz w znaczeniu techniczno-organizacyjnym, gdyż wprowadza ścisły rozdział ustawodawstwa, administracji i wymiaru sprawiedliwości.

pozostaje wspomniana wyżej *zasada względności prawa*, jego klasowości, która podporządkowana jest zasadzie celowościowej, zgodnie z oficjalną ideologią, co wyklucza charakter tzw. państwa prawnego. Znaczenie tego poglądu najlepiej uzmysławia nam stosunek do konstytucji, jako podstawy prawnej, której waga, jako gwarancji, jest na zachodzie Europy powszechnie doceniana. W Z. S. R. R. konstytucja jest uważana za „wyraz sposobu i formy zorganizowanego udziału klasy panującej w panowaniu, tj. we władzy państwowej“¹⁾, gdyż konstytucja zjawia się tylko tam, gdzie udział ten jest świadomie zorganizowany. Takie stanowisko musiało w konsekwencji doprowadzić do odrzucenia niewzruszalności konstytucji, która przecie ma być tylko wyrazem realnego układu sił w społeczeństwie klasowym (podobnie jak całość prawa). Stąd względność konstytucji w Z. S. R. R. i jej dotychczasowa łatwa wzruszalność. Zaznaczyć jednak należy, że już nowa konstytucja z 1936 r. zmierza ku ustabilizowaniu ustawy konstytucyjnej przez usunięcie możliwości jej łatwej zmiany.

Konstytucja określać ma organizację i charakter formy rządu itd. — co oczywiście jest uwarunkowane układem sił klasowych — ale ma to miejsce tylko wówczas, gdy konstytucja wiernie odzwierciedla ten ustrój, innymi słowy — gdy istnieje zgodność między konstytucją realną i konstytucją pisaną. Jest to jednak — zdaniem teoretyków sowieckich — niemożliwe w konstytucji „burżuazyjnej“, która z reguły stara się ukryć swe klasowe oblicze. Stąd też zawsze zachodzi rozbieżność między konstytucją pisaną i niepisaną (realną), tj. właśnie owym układem sił. Według Stuczki dopiero w konstytucji rosyjskiej z 1918 r. zbiegły się te dwa pojęcia²⁾, gdyż niezainteresowana w ukrywaniu swego klasowego oblicza klasa zwycięska, zarejestrowała w nim ściśle swoje zdobycze i panujące stanowisko.

1) *Stuczka*, o. c., s. 88 — 89; podobnie *Malickij*, o. c., s. 7: konstytucja jest „formą organizacji klasy panującej jako władzy państwowej na podstawie istniejących stosunków społecznych albo inaczej formą urzeczywistnienia przez klasę swego panowania“. Por. też uwagi o prawie w odsyłaczu 1) na str. 23.

2) *Stuczka*, o. c., s. 89 i 97; por. też *Lenin*: „My mogliśmy zapisać to, co już istnieje w praktyce“ oraz „rady powstały bez wszelkiej konstytucji i więcej niż rok żyły bez konstytucji“ (t. XXII, s. 221 i 369); interesujące uwagi znajdujemy też w art. *Ałymowa*, „Sowieckie gosudarstwo“, 1935, Nr 3.

Podobnie nowa konstytucja ma zmierzać ku temu, aby uzgodnić konstytucję i ustrój państwa z obecnym układem sił¹⁾.

Jedną z podstawowych zasad organizacji władz państwowych w Związku S. R. R. jest zasada tzw. centralizmu demokratycznego (zwanego też socjalistycznym, albo proletariackim), która daje się dostrzec we wzajemnym stosunku wszystkich organów państwowych. Marksisci są zwolennikami centralizmu²⁾, a jednocześnie wypowiadają się za demokracją, pojętą jednak inaczej niż w państwach zachodniej Europy. Konieczne jest bowiem odróżnienie centralizmu socjalistycznego od biurokratycznego, który ma być systemem narzuconym z góry, systemem wykluczającym udział mas ludowych i ich aktywność społeczną. Centralizm socjalistyczny wychodzi z założenia, że kierownictwo w sprawach zasadniczych powinno spoczywać w rękach organów centralnych, ale pochodzących z wyboru. Kierownictwo to może jednak dotyczyć tylko spraw najbardziej zasadniczych, realizacja zaś wszelkich posunięć powinna być pozostawiona inicjatywie organów lokalnych i ludności miejscowej. Stąd też głośne określenie tego centralizmu: „centralizacja kierownictwa, decentralizacja konkretnej działalności”.

1) Zob. mowę *Mołotowa* na VII Kongresie Rad — „Włast' Sowietow”, 1935, Nr 4 — 5.

Obecnie zaznaczył się w sowieckiej literaturze prawniczej znamienny zwrot ku autorytetowi konstytucji i praworządności opartej na trwałych podstawach ustawowych. Szczególnie interesujące w tym zakresie są wywody *Paszukanisa*, *Stalinskaja* konstytucja i socjalistyczna zakonność („Sowieckie gosudarstwo”, 1936, Nr 4), który wysuwa postulat autorytetu ustawy i wskazuje na konieczność budowy trwałego, socjalistycznego porządku prawnego. Najbardziej godnym uwagi wydaje się sformułowanie przez *Paszukanisa* poglądu na ustawę, która ma nie tylko rejestrować stan faktyczny, lecz przede wszystkim w sposób aktywny oddziaływać na stosunki społeczne (s. 24). W związku z tym *Paszukanis* występuje przeciw tym prawnikom sowieckim, którzy nie widzieli różnicy między ustawą a rozporządzeniem (np. *Archippow*), wychodząc z błędnego założenia, że odrzucenie podziału władz w myśl teorii *Monteskiusza* oznacza też zatarcie różnicy między ustawą, dekretem i rozporządzeniem. I właśnie obecnie — w związku z nową konstytucją — występuje to z całą jaskrawością; potrzebne bowiem jest prawo administracyjne jako osobna dziedzina porządku prawnego i odrębna gałąź nauki prawa radzieckiego.

2) *Lenin*: „Bezwzględna centralizacja... jest jednym z podstawowych warunków zwycięstwa...” (Dziecięta choroby lewicy, s. 6) oraz „dowodzić bolszewikom, centralistom z przekonania, programu i taktyki całej swej partii znaczy, zaiste, wywierać otwarte drzwi” (zob. *Atymow*, o. c., s. 217); analogicznie *Bierman i Miedwediew*, o. c., s. 110.

ności“ (opieratiwnoj diejatielnosti) 1), co ma zapewnić maksymalny rozwój inicjatywy czynnika społecznego oraz koordynację wspólnych wysiłków. Zasada ta pojęta jest przy tym w ten sposób, aby wykluczyć jakiekolwiek „komenderowanie“ (choć praktyka zdaje się wykazywać skutki niezupełnie zgodne z tymi zamierzeniami), wkraczanie w ramy pozostawione swobodnej działalności organów lokalnych, związanych w zasadzie światopoglądem socjalistycznym i zasadami gospodarki planowej. Zasada centralizmu socjalistycznego jest zresztą podwaliną organizacji nie tylko aparatu państwowego, ale i partii, której statut uznaje go za podstawową zasadę organizacyjnej budowy partii. Przejawia się on w wybieralności wszystkich organów od dołu do góry, ich obowiązkowej okresowej sprawozdawczości przed wyborcami, podporządkowaniu woli większości, a zarazem dyscyplinę hierarchiczną, samodzielność wszystkich organów w rozstrzyganiu spraw lokalnych itd.

Z zasady centralizmu demokratycznego wynikają — a właściwie ona się w tym uwypukla — dwie inne zasady, stale przewijające się poprzez wszystkie stopnie aparatu państwowego: zasada wybieralności wszystkich organów oraz tzw. zasada „podwójnego podporządkowania“²⁾ (dwojnoje podczinienije), albo współzależności, która ma z jednej strony zapewnić jednolite, scentralizowane kierownictwo — pionowa linia podporządkowania, z drugiej zaś — uwzględniać warunki lokalne, znajdujące swój wyraz w postanowieniach rad miejscowych i komitetów wykonawczych — pozioma linia podporządkowania. Uwypukla się to szczególnie w uzależnieniu poszczególnych organów od władz centralnych z tytułu nadzoru i ogólnego kierownictwa oraz od organów lokalnych — z tytułu wybieralności i prawa odwołania delegatów. Podnieść tu wypada, że zasada podwójnego podporządkowania, którą można nazwać zasadą współzależnienia oraz wybieralności wypływają logicznie z hasła proklamowanego przez

1) Por. *Jezuitow i Riezunow*, Uczenie o sowieckim gosudarstwie, cz. II, s. 13; *Engelfeld*, Nowyje tieczienija w naukie administratiwnogo prawa, (Izwestia juriczeskogo fakultieta, Charbin, 1929, t. VII, s. 279); *Bierman i Miedwediew*, o. c., s. 113; *Ałymow i Studienikin*, Riekonstrukcja gosapparata (15 let sowieckiego stroitelstwa, s. 217); *Sorin*, Diemokratyczeskij centralizm — osnovnoj princip postrojenija sowieckoj władzi (15 let sow. str., s. 114); post. XVI partkonferencji (stienograficzeskij otczot, s. 310).

2) *Sorin*, o. c., s. 115; *Ałymow*, o. c., s. 230; *Malickij*, o. c., s. 320.

konstytucję i deklarację praw: „wsia włast' w centrie i na miestach prinadležyt Sowietom“.

Dalszą cechą istotną, a zarazem specyficzną właściwością Związku S. R. R. jest idea hegemonii proletariatu, wypływająca z koncepcji o jego misji historycznej. Idea ta uwidacznia się już w samej nazwie państwa: dyktatura proletariatu, która jest proklamowaniem panowania klasy — hegemonia, mającego do spełnienia misję historyczną. Wprawdzie państwo to jest państwem „robotników i włościan“, ale w sojuszu z włościanstwem proletariat wysuwa się na czoło. Wynika to stąd, że proletariat jako przede wszystkim zainteresowany w zmianie istniejącego ustroju społecznego, ma być klasą najbardziej rewolucyjną, najbardziej przodującą¹⁾. Klasa ta ma zburzyć społeczeństwo kapitalistyczne i powołać do życia nowy ustrój. Żadna inna klasa — tylko ta właśnie, stąd też pochodzi jej uprzywilejowane stanowisko w państwie. Historyczna rola proletariatu, rozpoczynająca się z chwilą przekształcenia się z klasy „w sobie“ w klasę „dla siebie“ tj. z chwilą uświadomienia swej roli i zadań, nie kończy się jednak z chwilą zdobycia władzy, lecz przerasta poprzez rewolucję socjalistyczną i dyktaturę proletariatu, która ma być okresem przejściowym, prowadzącym do społeczeństwa bezklasowego. Idea hegemonii proletariatu nie jest przy tym wyłącznie hasłem, lecz cechą realną, wyrażającą się w całym szeregu posunięć partii i rządu, w prawie wyborczym itp.

IV. Z zasadą hegemonii proletariatu ściśle wiąże się inna kardynalna zasada, będąca fundamentem organizacji państwa rad — zasada kierownictwa partyjnego w aparacie państwowym. Proletariat bowiem, hartując się w walkach politycznych, nabiera świadomości klasowej, staje się klasą „dla siebie“, która ma wielką misję historyczną, a do spełnienia jej zabiera się tym chętniej, że — jak mówi Manifest Komunistyczny — nie ma nic do stracenia oprócz kajdanów. Cała klasa nie może jednak być równie świadoma swej klasowości i zadań,

1) *Marks*: „Spośród wszystkich klas... tylko proletariat jest istotnie rewolucyjną klasą“ (art. Wolfsona w *M. S. Enc.*, t. VI, s. 915); *Lenin*: „Wyprowadzić pracujących z kapitalizmu... może tylko proletariat“ (t. III *Izbr. Proizw.* s. 564). Konstytucja grudniowa mówi już o władzy należącej do „pracujących miast i wsi“ (art. 3).

a ponadto „proletariat nie ma innej broni prócz organizacji“¹⁾. Organizację tę wciela w życie partia, której istnienie jest konieczne, jako jeden z istotnych warunków ruchu rewolucyjnego.

Partia jednak to nie to samo co klasa. Pojęcie to w stroniectwach liberalnych i demokratycznych jest szersze, u marksistów — węższe. Partia — to część klasy²⁾, bo nie wszyscy są jednakowo świadomi i aktywni. Stanowiąc mniejszość klasy, partia jednak ma utrzymywać kontakt z masami, bo tylko w ten sposób — zdaniem teoretyków — idea socjalizmu może być wcielona w życie³⁾. Jako mniejszość klasy partia jest jej awangardą, częścią najbardziej świadomą, zwartą i wyszkoloną, jest ona mózgiem, głową klasy; sztabem rewolucji i wodzem politycznym. Według lapidarnego ujęcia Stalina⁴⁾ partia jest „zorganizowanym oddziałem przednim klasy robotniczej, jednością woli, a zarazem narzędziem dyktatury proletariatu i najwyższą formą jego organizacji“. Określenie to należy uważać za bardzo istotne, gdyż wskazuje na rolę partii w państwie i oświeśla stanowisko rewizjonistów, przeciwstawiających partię klasie i utożsamiających pojęcie dyktatury proletariatu z dyktaturą partii⁵⁾.

Przy rozpatrywaniu istoty partii, jej cech charakterystycznych i roli w państwie, na czoło wybijają się trzy zagadnienia, ściśle związane z jej doniosłą rolą w systemie dyktatury prole-

1) *Lenin*, t. VI, s. 328 („Szag wpieried, dwa szaga nazad“, zob. *Jarosławskij*, „Czego triebujet partija od kommunisty, s. 31); podobnie *Trocki*: „Podstawowym narzędziem przewrotu proletariackiego jest partia. Bez partii, poza partią, z pominięciem partii, za pomocą surogatu partii rewolucja proletariacka zwyciężyć nie może“ (zob. *Stalin*, *Trockizm* czy *Leninizm*, s. 700).

2) *Lenin*: „partia może objąć tylko część mniejszości“ (zob. *Sztuczka*, *Uczenie*, s. 192); patrz też rezolucję II kongresu kominternu: „partia jest częścią klasy robotniczej“; *Kierżencew i Leontjew*, *Azbuka leninizmu*, s. 134; *Adoradskij*, art. w *Enc. gosudarstwa i prawa*, t. III, s. 228; *Bucharin*, *Tieorija*, s. 348.

3) *Lenin*: „Nam potrzebna jest taka partia, któraby pozostawała w stałym kontakcie z masami i umiała nimi kierować“ (cyt. wg *Sztuczka*, *Uczenie*, s. 193); *Jarosławskij*, o. c., s. 19; *Kierżencew i Leontjew*, o. c., s. 134 oraz *Bucharin*, o. c., s. 349: „Z jednej strony partia musi być zorganizowana jako część, z drugiej zaś musi mieć związek z masami“.

4) *Stalin*, *Woprosy leninizmu*, s. 64 — 68; podobnie *Kierżencew i Leontjew*, o. c., s. 134. Interesujące uwagi znajdujemy również u przeciwników marksizmu, *Welt vor dem Abgrund*, artykuły *Timaszewa* (*Die Organization der Diktatur*) i *von Bunge* (*Die kommunistische Partei*).

5) *Stalin*, s. 205 — 218; *Lenin*, *Dzietskaja boleżn lewizny*, s. 20; *Paszukanis*, 15 let sowjetskogo stroitelstwa, s. 25 i 26; *Bucharin*, o. c., s. 350.

tariatu i mające kolosalne znaczenie dla organizacji i działalności aparatu państwowego. Kwestie te to — program partii, jej budowa i zasady organizacyjne oraz taktyka.

Partia posiada sprecyzowany program (na wzór Manifestu Komunistycznego), który ma duże znaczenie dla całokształtu działalności partii i uzasadnia jej ingerencję do wszystkich spraw w państwie, między innymi i do administracji państwowej. Partia ustala tzw. linię generalną zgodnie ze swoim programem, a ponieważ wg Lenina „partia jest władzą państwa; program zaś partii — prawo nowej władzy“¹⁾, — przeto w Związku S. R. R. realizuje się zadania wytknięte w programie partii, przy czym do realizacji ich zmobilizowano wszystkie siły w państwie. Partijność zatem — i to monopartyjność — jest cechą charakterystyczną państwa rad. O monopolu i wpływie partii mówi zresztą wyraźnie Stalin²⁾.

Budowę partii określa jej statut w brzmieniu ustalonym przez XVII kongres partyjny (styczeń 1934). Zmieniano go kilkakrotnie w myśl zasadniczych założeń, że nie zawsze jest wskazana stałość form organizacyjnych. Ze zmianą więc warunków politycznych, gospodarczych i społecznych nastąpić powinna zmiana niektórych form organizacyjnych i metod działania. Budowa partii oparta jest na pewnych założeniach teoretycznych oraz wskazaniach i doświadczeniach praktycznych, z których wynikają zasady organizacyjne partii, przeszczepiane przez nią również na grunt pozapartyjny, np. na rady miejskie i wiejskie, stanowiące jak wiemy szkielet

1) *Stuczka*, o. c., s. 189. Należy tu uwzględnić pewien moment istotny, często zapominany przy rozpatrywaniu pewnych zagadnień w Związku S. R. R. z punktu widzenia prawnego. Pojęcie i istota prawa w Związku S. R. R. jest ujmowane w myśl ogólnych tez, wynikających z materializmu historycznego. Prawo jest przede wszystkim jedną z nadbudówek ideologicznych i może istnieć tylko w zorganizowanym państwie. Stąd też każde prawo jest prawem klasowym, bo odzwierciadla klasowe stosunki społeczne, a nie jakąś „wieczną ideę sprawiedliwości“. Prawo wg Stuczki — „to system stosunków społecznych, odpowiadających interesom klasy panującej i chroniony przez jej zorganizowaną siłę“ (Uczenie s. 17; potem Stuczka zmienił wyraz „system“ przez „forma organizacji stosunków społecznych“, tj. stosunków produkcji i wymiany, — zob. *Riewolucyjonnaja rol sowietskogo prawa*, s. 8; analogicznie *Malickij*, s. 8). Każde prawo zatem jest odbiciem realnego układu sił społecznych (klasowych) i narzędziem rządzenia. Tym samym i proletariat, zorganizowany w klasę panującą, tworzy własne prawo klasowe. Ale drogowskazem w tworzeniu tego prawa, jego substratem, jest właśnie program partii.

2) *Stalin*, o. c., s. 275.

aparatu państwowego. Do takich zasad należą: zasada centralizmu socjalistycznego, kierownictwa partyjnego, kontaktu z masami, aktywność członków, oparcie organizacji o warsztaty wytwórcze i dyscyplina hierarchiczna; ponadto przestrzegane są inne zasady, jak niedopuszczalność frakcyj, osławiona „czystka” wychowanie w duchu spotęgowanej aktywności, walka z oportunizmem wewnątrz partii¹⁾.

Konkretnym wyrazem programu i tzw. linii generalnej partii jest jej t a k t y k a, tj. metoda realizacji celów i zadań. I tu właśnie wychodzi na jaw z całą jaskrawością o g r o m r o l i partii w całokształcie systemu państwowego. Prymat partii w państwie jest jednym z podstawowych postulatów marksizmu, który został w pełni zrealizowany²⁾. Stwierdzenie tej okoliczności jest szczególnie ważne przy badaniu ustroju Związku S. R. R., gdyż utarł się pogląd, że partia jest ukrytą sprężyną aparatu państwowego. Tymczasem, jak widzimy, ta sprężyna jest zupełnie jawna i fakt jawnego wpływu partii na rządy nie powinien dziś ulegać wątpliwości. Dowodem tego są tak jaskrawe formy wpływu partii, jak łączne dekrety centralnego komitetu partii i rady komisarzy ludowych, uchwały par-

1) Szczegółowo zob. *Jarosławskij*, Organizacyjnyje zasady bolszewizmu oraz *Adoradskij*, art. w Enc. gosudarstwa i prawa, t. III, s. 238 — 249.

2) Jeżeli chodzi o postulaty teoretyczne — pt. *Lenin*: „Dla nas w zasadzie nie może być wątpliwości, że powinien istnieć prymat partii” (*Stuczka*, *Uczenije*, s. 194); rezolucja XII kongresu partyjnego, 1923: „wszystkie wysiłki, aby uniezależnić państwo od partii są kontrrewolucją. Partia musi posiadać zapewnioną faktyczną władzę kierownictwa”; *Atymow*, 15 let sow. stroit., s. 229: „linia partii powinna się stać linią aparatu państwowego”.

Jeżeli chodzi o realizację tych postulatów wystarczą następujące enuncjacje: *Lenin*: „Powinniśmy wiedzieć i pamiętać, że cała prawna i faktyczna konstytucja opiera się na tym, że partia wszystko naprawia, wyznacza i buduje według jednej zasady” oraz „żadne ważne zagadnienie polityczne albo organizacyjne nie jest decydowane przez żadną instytucję państwową bez dyrektyw... partii” (cyt. wg *Stuczka*, *Uczenije*, s. 193 i 194); *Riezunow*: „Partia nie jest u nas oddzielona od aparatu państwowego”, „partia i aparat państwowy to jedno” (*Sowietskoje gosudarstwo i socjalisticeskoje obszczestwo*, s. 89). To twierdzenie *Riezunowa* (identyczność partii i aparatu państwowego) prowadzi do oczywistego absurdu, popełnionego przez byt gorliwego marksistę, gdyż — jak przekonamy się — partia wprowadzie kieruje wszystkim, ale nie zastępuje ani aparatu państwowego, ani żadnych organizacji masowych; wystarczy, że możemy stwierdzić jej zdecydowane kierownictwo, nie można zaś utożsamiać partii z administracją państwową. Zob. również *Rapoport*, Das Centralkomitee der kommunistischen Partei als Gesetzgebungsorgan der Sowietunion, w *Zeitschrift für Ostrecht*, 1933, s. 329 — 332.

tii, poprzedzające dekrety rządu (np. ostatnia zmiana konstytucji), dyrektywy dla rządu i związków zawodowych i wreszcie instytucja C. K. K. — R. K. I. (centralna komisja kontrolna — jako organ partii i robotniczo włościańska inspekcja — jako organ rządu), będące wyrazem połączenia organów partyjnych i rządowych, zastąpione od 1934 r. przez komisje kontroli: radzieckiej i partyjnej. Nie to jednak jest istotne. Korwin¹⁾ np. dostrzega trzy formy wpływu partii na rządy: unia personalna stanowisk partyjnych i rządowych, dyrektywy władz państwowych i opanowanie związków zawodowych. Tymczasem stanowi to tylko fragment, co dowodzi, że autor nie wziął pod uwagę istoty tzw. systemu dyktatury proletariatu, gdzie partia ma wyznaczoną o wiele obszerniejszą i ważniejszą rolę.

System ten obrazowo jest określany jako mechanizm, jako „skomplikowany system kilkunastu kół zębatych i przekładni, prowadzących od partii do proletariatu i od proletariatu do ogólnej masy pracujących“²⁾. Punktem centralnym w tym mechanizmie jest partia, która w myśl postanowień statutu „kieruje wszystkimi organami dyktatury proletariatu“. Jest ona siłą kierującą, jądrem władzy, promotorem wszystkich poczynań, dźwignią całego systemu. Partia jednak, jako część klasy, nie może zastąpić organów państwowych ani innych organów w ich pracy. Jest ona tylko politycznym wodzem i „bojowym sztabem rewolucji“, ale nie może podejmować się zadań, wyznaczonych innym organom. Partia nie potrafiłaby obejść się bez organizacji szerszych, które zapewniają jej kontakt z masami, umożliwiając realizację założeń teoretycznych i wciągając czynnik społeczny do zarządu sprawami państwowymi. Takimi organizacjami „masowymi“ są — i to przede wszystkim — rady miejskie i wiejskie; da-

1) Korwin, o. c., s. 42.

2) Lenin (cyt. wg Stuczka, *Uczeniye*, s. 195); tę myśl rozwijają: Stalin, o. c., s. 202 — 205; Bierman i Miedwiediew, *Uczeniye* s. 222; Kaganowicz, *Partia i sowiety*, s. 101; Paszukanis, *15 let sow. stroit.*, s. 23; Kuzniecowa, *O gosudarstwie*, s. 101. Kierżencew i Leontjew, *Azbuka*, s. 23 oraz Statut partii. Co do niemożności zastąpienia mas i aparatu państwowego por. Stalin, s. 205, 207, 208; Kaganowicz, o. c., s. 24, Bierman i Miedwiediew, o. c., s. 71, 219 i 225; Kierżencew i Leontjew, o. c., s. 33 i 143; Kuzniecowa, o. c., s. 103.

lej — związki zawodowe, wszelkiego rodzaju kooperacje, związki młodzieży, stowarzyszenia społeczne itp.

Te organizacje (z radami na czele) — to właśnie koła zębate, przekładnie i pasy transmisyjne, przez które przechodzą dyrektywy partii, utrzymujące w ten sposób kontakt z masami. One to właśnie, wspólnie z partią — tym ośrodkiem kierowniczym — pracują nad budową rzeczywistości socjalistycznej. Dyktatura proletariatu bowiem — to „dyrektywy partii plus przeprowadzenie tych dyrektyw przez organizacje masowe, plus przetworzenie (przetworzenie) ich w życie przez ludność“¹⁾. I właśnie ta decydująca rola partii w mechanizmie dyktatury proletariatu, posługiwanie się przez nią całym systemem przekładni, powoduje, że przypada jej w państwie rola najważniejsza, rola dźwigni życia zbiorowego.

Należy wreszcie zwrócić uwagę na pewien *paralelizm organizacyjny* władz państwowych, partyjnych i organizacyj masowych. Wskazuje na to wyraźnie schemat budowy partii, której komórki rozmieszczone są dosłownie wszędzie w ramach podziału terytorialno-administracyjnego, zapewniając w ten sposób partii możliwość niezwłocznego i powszechnego kontaktu i reagowania, a więc spełniania swej funkcji centralnego ośrodka kierowniczego w ogólnym mechanizmie. Zastrzec się jednak wypada, że paralelizm ten nie może być rozumiany jako dualizm aparatu państwowego, gdyż — jak już powiedzieliśmy — partia nie potrafi zastąpić organów administracyjnych i dlatego ogranicza się wprawdzie do zdecydowanego, ale tylko ogólnego kierownictwa całością aparatu państwowego.

Kością pacierzową tego aparatu i najważniejszymi organizacjami masowymi są rady miejskie i wiejskie, będące specyficzną właściwością Związku S. R. R. One właśnie stanowią aparat państwowy, tworząc zarówno organy lokalne, jak również kreując organy centralne, co odpowiada zachodnio-europejskiemu pojęciu administracji państwowej. One też, jako jednolity system administracji lokalnej, stanowią główny punkt zainteresowań przy badaniu zagadnienia samorządu w Związku S. R. R.

1) *Stalin*, o. c., s. 86.

III. SYSTEM RAD.

Geneza i zarys rozwoju rad. Komuna paryska i jej wpływ na rozwój poglądów na formy organizacyjne państwa proletariackiego. Doświadczenia rewolucji 1905 r. i geneza rad. Rady w rewolucji lutowej i październikowej 1917 r. Zasadnicze etapy rozwoju rad. System rad. Różnice w poglądach na istotę rad. Leninowska teoria rad jako państwowej formy dyktatury proletariatu. Istota rad w świetle ustawodawstwa pozytywnego. Stosunek do zagadnienia samorządu. Ogólny schemat budowy organów radzieckich. Terytorialne podstawy organizacji rad. Zasady systemu wyborczego. Prawne uregulowanie systemu wyborczego; koło wyborców, organy i jednostki wyborcze, zebrania przedwyborcze i wyborcze. Cechy systemu wyborczego; klasowość, cenzus pracy, połączenie prawa biernego i czynnego; pośredniość, jawność, powszechność i nierówność. Związek delegatów z wyborcą: instrukcje wyborcze, sprawozdawczość, prawo odwołania delegata. Organizacja rad. Rady miejskie: plenum, prezydium, oddziały, inspektoraty, sekcje, grupy delegatów. Rady wiejskie. Miejskie rady rejonowe.

I. Prawzorem rad, jako państwowej formy dyktatury proletariatu, była Komuna Paryska z 1871 r., która stała się dla marksistów drogowskazem walki i budownictwa politycznej formy panowania. Jakkolwiek bowiem marksizm wysuwał zawsze jako cel najbliższy zdobycie władzy politycznej i zrealizowanie dyktatury, to jednak nie skryształizował jeszcze swoich poglądów na jej formę państwową. Dopiero Komuna Paryska, powstanie proletariatu, który po raz pierwszy w historii zdobył władzę polityczną i utrzymał ją w ciągu 72 dni — dała rozwiązanie palącego zagadnienia, stawiając na porządku dziennym zagadnienie formy tej dyktatury. „Czy chcecie wiedzieć — wołał Engels ¹⁾ — jak wygląda ta dyktatura? Spójrzcie tylko na Komunę Paryską. To była dyktatura proletariatu“. Za najważniejsze w doświadczeniu Komuny Paryskiej powszechnie uważa się fakt, że była ona rządem klasy robotniczej, nareszcie odkrytą formą, przy której nastąpić ma ekonomiczne wyzwolenie pracy; zarazem zaś pierwszą próbą rozbicia machiny państwowej i formą państwowej organizacji proletariatu ²⁾.

Doświadczenie Komuny Paryskiej wywarło ogromny wpływ na międzynarodowy ruch socjalistyczny, stając się dlań zwiaśtunem nowego typu państwa, które później zostało zorganizowane w formie systemu rad. Komuna była prawzorem rad,

1) Engels, Wwieńienije k Graždanskoj wojnie wo Francji.

2) Por. Lenin, Państwo i rewolucja, s. 95.

ich formą zarodkową ¹⁾. Rady jednak, choć nawiązują do tej formy, są organizacją wyższego rzędu, wyrosłą na gruncie walk rewolucyjnych w odmiennych warunkach XX wieku, organizacją, która rozwinęła i udoskonaliła doświadczenie 1871 r.

Organizacyjne formy dyktatury proletariatu nie powstały jednak odrazu w takiej postaci, w jakiej je dziś obserwujemy. Po raz pierwszy w historii rady zjawily się w carskiej Rosji w okresie rewolucji 1905 r. Okres ten był okresem zaostrożnej walki rewolucyjnej, której cechą charakterystyczną było połączenie masowych strajków ze zbrojnym powstaniem mas. Wprawdzie proletariats rosyjski stanowił wówczas zaledwie 17% ludności, ale koncentracja produkcji w większych ośrodkach przemysłowych przyczyniła się do powstania ośrodków ruchu robotniczego. Rady nie powstały jako twory sztuczne, celowo powołane do życia dla spełnienia celowo określonych zadań. Stworzył je odmet walk rewolucyjnych, połączony z szerokim ruchem mas. W ten właśnie sposób powstała pierwsza Rada Robotniczych Delegatów w maju 1905 roku w mieście Iwanowo-Wozniesiensk, najpoważniejszą zaś rolę odegrała Rada Piotrogrodzka (powstała 15.X 1935 r.), która przetrwała 50 dni.

Najważniejszy wniosek, jaki dał się wysnuć z doświadczeń rewolucji 1905 r. w odniesieniu do rad było to, że powstały one jako organy masowej walki strajkowej, które w rozwoju zbrojnego powstania stały się organami rewolucyjnej walki o władzę. Rady w 1905 r., formalnie rzecz biorąc, były bezpartyjną organizacją klasy robotniczej, mającą na celu skoordynowanie politycznych i ekonomicznych wystąpień proletariatu. Jako organy zrodzone walce były one ściśle związane z akcją strajkową. Tworzyły je warstwy rewolucyjne z pominięciem ustaw, powstawały one jako produkt walki i incjatywy walczących mas ²⁾.

Należy podkreślić, że rady w 1905 r. spełniały przeważnie

¹⁾ Socjalny skład Komuny Paryskiej, opartej na wyborach powszechnych: 31 robotników, 28 przedstawicieli inteligencji, (dziennikarze, lekarze, nauczyciele itp.), 18 urzędników, 2 oficerów i 2 drobnych kupców. Skład polityczny: 32 jakobinów, 16 prudonistów, 2 blankistów, 7 lewych prudonistów, 4 bakuninowców, 10 bezpartyjnych (demokraci i socjaliści o nieokreślonym kierunku). W tej liczbie było 30 członków pierwszej międzynarodówki. Odpowiednio do tego mieszanego składu, mieszanym był program Komuny, w którym wspólnymi punktami były: republika demokratyczna i szeroki samorząd gminny (dane z M. S. Enc., t. VI, s. 302).

²⁾ *Lenin*, t. IV, s. 186; por. też *Paszukanis*, Piatnadcat' let (w 15 let sow. stroit., s. 14).

funkcje polityczne (akcja rewolucyjno - strajkowa) i dlatego stały się w dalszym swym rozwoju organami władzy politycznej. Niepodobna również zapominać, że były one szeroką organizacją masową, czym różniły się od partii proletariackiej; z drugiej zaś strony spełnianie funkcji przeważnie politycznych różniło je od związków zawodowych.

Jak przekonamy się dalej, leninowska nauka o władzy rad, jako państwowej formie dyktatury proletariatu — nie powstała odrazu. Lenin bowiem w 1905 r. zdawał wprawdzie sobie sprawę, że rady są spontanicznie powstającymi organami walki i władzy, ale nie sprecyzował jeszcze swojej teorii o zastąpieniu rozbitej maszyny państwowej przez system rad, jako nowy typ państwa. Podkreślić również należy, że nie można uważać rad za zjawisko specyficznie rosyjskie. Doświadczenia historyczne bowiem uczą, że rady powstają tam, gdzie wre walka klasowa, połączona ze zbrojnym powstaniem i gdzie zachodzą obiektywne warunki dla tworzenia własnych organów władzy.

Rady 1905 roku zniknęły z chwilą stłumienia powstania przez rząd rosyjski i wszczęcia w związku z tym represyj politycznych. Spotykamy je znowu dopiero w 1917 r., w okresie rewolucji lutowej pod nazwą „sowiety raboczich, krestjanskich i krasnoarmiejskich dieputatów“. Należy tu zaznaczyć, że w okresie rewolucji październikowej rady kilkakrotnie zmieniły zarówno swe oblicze polityczne, jak i zakres kompetencji.

Podobnie jak w r. 1905, okres rewolucji lutowej charakteryzuje się masowymi strajkami i walką zbrojną. Na początku tego okresu rady były ośrodkami rewolucyjnej organizacji mas robotniczych i żołnierskich oraz organami kontroli nad działalnością organów rządowych i samorządowych. Nie były więc jeszcze organami walki o władzę, co tłumaczy się tym, że wówczas poszczególne partie nie miały jeszcze skryształizowanych poglądów na najbliższe cele i zadania rewolucji. Ponadto skład rad był niejednorodny pod względem politycznym (mieższewicy, bolszewicy, soc.-rew. itp.). Stąd niezdecydowany charakter rad i zatargi wewnętrzne. Nawet bolszewicy nie mieli jasno określonego programu działania i dopiero słynne „tezy kwietniowe“ Lenina sprecyzowały ich stanowisko, wysuwając hasło: „cała władza radom“.

W toku wypadków zwiększyły się wpływy bolszewików w radach, które w ten sposób zgodnie z programem stały się

organami władzy, zdobywając ją wreszcie w październiku (listopadzie — wg nowego kalendarza) 1917 r. Charakterystyczne, że w czasie istnienia Rządu Tymczasowego istniał drugi rząd, choć słaby i niezdecydowany, rada, w której toczyła się walka wewnętrzna między różnymi partiami. Okres ten trafnie nazwano okresem „dwuwładzy“ (dwojewłastje). Ten etap rozwoju rad kończy się rewolucją październikową, która oddała całą władzę radom (II Zjazd rad, 25.X — 7.XI.1917) czyniąc je w ten sposób organami państwa, które zastąpiły rząd i parlament. Z tą chwilą rozpoczyna się nowa era w dziejach rad.

Obserwując rozwój rad i ich przemiany, poczynając od powstania ich w rewolucji lutowej, można odróżnić kilka okresów. Według Ignatowa¹⁾ da się tu odróżnić pięć okresów:

okres I — od powstania rad w rewolucji lutowej do zdobycia władzy przez proletariat; jest to okres szkoły walki politycznej;

okres II — okres „pełni władzy rad“, który był okresem największego rozmachu w ich twórczej inicjatywie i działalności;

okres III — okres komunizmu wojennego, tj. zaostrzonej wojny domowej, blokady i interwencji; w tym okresie rady przerywają pracę wśród mas, stając do dyspozycji rządu centralnego w walce z kontrrewolucją;

okres IV — od początku Nowej Ekonomicznej Polityki, aż do 1925 r., w którym nastąpił zwrot ku tzw. „ożywieniu działalności rad“;

okres V — od rozpoczęcia polityki ożywienia rad aż do ostatnich dni.

Wydaje się jednak, że podział Ignatowa — nie mówiąc już o jego nieaktualności — odznacza się pewnym schematyzmem, opartym na mechanicznym ujmowaniu etapów rozwoju rad przez szablonowe odgraniczenie poszczególnych etapów za pomocą ważniejszych dat. Tak np. okres I nie trwa wcale od rewolucji lutowej do październikowej, gdyż w międzyczasie zaszły bardzo ważne przemiany w charakterze i polityce rad, które całkowicie zmieniły swe oblicze. Należy bowiem podkreślić, że rady w okresie „dwuwładzy“, stopniowo zmieniały charak-

¹⁾ Ignatow, Gorodskie sowiety, kak forma uczastja raboczich w uprawlenii gosudarstwom, 1929, s. 15 — 18.

ter, dzięki zwiększaniu się wpływów partii Lenina; najpierw rady były tylko organami rewolucyjnej organizacji i kontroli nad działalnością rządu a organami walki o władzę stały się dopiero później. Podobnie co do okresu III i IV, w których Ignatow pomija stworzenie Związku S. R. R., co miało znaczny wpływ na dalszy rozwój rad. Nieaktualnym jest ponadto ujęcie V-go okresu „do ostatnich dni“ z uwagi na wzmocnienie wpływów obozu Stalina w związku z zatargiem z Trockim. Ten okres ustalenia się stalinizmu trwa aż do VII Wszechzwiązkowego Kongresu Rad, styczeń 1935 r. Zjazd ten bowiem zapoczątkował nowy etap w rozwoju rad, który — w związku z projektem nowej konstytucji — może być nazwany okresem demokratyzacji rad. Zmiany bowiem — tak istotne dla całego systemu rad — idą w kierunku wprowadzenia wyborów bezpośrednich, równych i tajnych, co niewątpliwie — przy konsekwentnym przeprowadzeniu — powinnyby gruntownie zmienić charakter rad.

II. Różne partie, walczące o władzę w r. 1917, rozmaicie pojmowały istotę rad, ich cele i zakres działania. Według mieńszewików rady powinny być stać się organami samorządu¹⁾, gdyż odrzucali oni koncepcję rad, jako organów powstania i walki o władzę polityczną. Trocki zaś chciał widzieć w radach organy jednolitego frontu klasy robotniczej²⁾. Według niego bowiem pojmowanie rad, jako organów walki o władzę, jako organów powstania i dyktatury proletariatu — jest słuszne tylko z formalnego punktu widzenia, gdyż zapoznaje stronę najważniejszą; rady bowiem stwarzają organizacyjną możliwość połączenia w rewolucyjnej walce o władzę wszystkich robotników różnych kierunków politycznych, co właśnie ma być historyczną funkcją rad i dzięki czemu tworzą one najwyższy organizacyjny wyraz jedności proletariatu. Tezy Trockiego nie są w zasadzie sprzeczne z teorią marksizmu, jak dowodzi tego stanowiska Lenina (w jego pracy pt. „Dziecięca choroba lewicowości“), który nigdy nie odrzucał współpracy z innymi organizacjami proletariatu. Stwierdzić jednak wypada, że Lenin nigdy nie wysuwał zagadnienia jednolitego frontu, jako zasadniczej metody działania.

1) *Kaganowicz*, Partija i sowiety, s. 26 i 35; por. też *Paszukanis*, *Piatnadcat' let*, s. 15.

2) *Trocki*, Co dalej? wyd. pod., Warszawa, 1932, s. 82 — 90.

Stanowisko Lenina, co do istoty rad zostało sprecyzowane przez niego w szeregu prac a tezy jego, wypowiedziane w różnych okresach i na różne tematy, złożyły się na teorię o radach jako państwowej formie dyktatury proletariatu. Leninowska teoria rad nie powstała jednak odrazu, lecz zrodziła się w wyniku analizy stosunków politycznych w epoce imperializmu oraz obserwacji ruchów rewolucyjnych w Europie. Wprawdzie Lenin jeszcze w 1905 r. oceniał rady jako organy walki i władzy rewolucyjnej, ale nie zdawał sobie wówczas sprawy, czym (jakim aparatem) proletariat ma zastąpić rozbitą machinę państwową. Nawet jeszcze we wrześniu 1915 r. Lenin pisał, że polityczną formą panowania proletariatu ma być republika demokratyczna¹⁾. Ostateczne skryształizowanie poglądów Lenina na rząd rewolucyjny znalazło wyraz w jego pracy „Państwo i rewolucja“, a więc dopiero w r. 1917.

W tymże roku Lenin zaraz po przyjeździe do Rosji w swych głośnych „tezach kwietniowych“ występował przeciwko koncepcji stworzenia w Rosji republiki parlamentarnej, wysuwając hasło utworzenia republiki rad. Tu już z całą wyrazistością widzimy żądanie oddania władzy nowemu aparatowi państwowemu — radom.

Lenin z całym naciskiem podkreślał, że system rad jest jedynie możliwą formą rządu rewolucyjnego. Nie dość na tym, władza rad — to nowy typ państwa²⁾. Lenin bowiem widział w radach podstawę do stworzenia odpowiednich warunków dla ekonomicznego i politycznego wyzwolenia proletariatu³⁾.

1) *Lenin*, t. III, s. 101 (O łożungie Sojedinionnyh Sztatow Ewropy); por. też *Stalin*, Ob opozycji, 1928, s. 520 i *Paszukanis* o. c., s. 18.

2) *Lenin*, Aprielskieje tiezisy, s. 24 i 71.

3) Warto zwrócić uwagę na charakterystykę rad Lenina. Ma to być nowy aparat państwowy, który daje: 1) „uzbrojoną siłę robotników i włościan, przy czym siła ta nie jest oderwana od ludu... lecz najściślej z nim związana“, 2) „aparat ten stwarza związek z masami, z większością ludu, o tyle ścisły, nierozzerwalny, który może być łatwo sprawdzony i wznowiony“, 3) „aparat ten, dzięki wybieralności i możliwości zmiany jego składu bez formalności biurokratycznych, jest o wiele bardziej demokratyczny niż aparaty poprzednie“, 4) „stwarza mocny związek z najróżniejszymi zawodami, ułatwiając przez to najrozmaitsze reformy o najgłębszym charakterze bez biurokracji“, 5) „daje formę organizacji awangardy, tj. najbardziej świadomej, najbardziej energicznej, przodującej części uciskanych klas, robotników i włościan, stając się w ten sposób aparatem, za pomocą którego awangarda klas uciskanych może podnosić, wychowywać, nauczać i prowadzić za sobą całą olbrzymią masę tych klas, stojącą dotychczas całkowicie poza życiem politycznym“. 6) „Daje możność łączyć zalety parlamentaryzmu z zaletami

Koncepcja Lenina w zarysie da się ująć następująco: przed zdobyciem władzy przez proletariat rady są organami powstania i walki o władzę; po zdobyciu tej władzy — nową formą aparatu państwowego, realizującego dyktaturę proletariatu. Oczywiście nie jest przy tym obojętne, jaki jest skład rad, decyduje bowiem treść a nie forma, jak na to wskazuje doświadczenie rewolucji lutowej ¹⁾.

Leninowską koncepcję rad rozwinął Stalin, dobitnie precyzując ich charakter i znaczenie. Traktuje on rady również jako państwową formę dyktatury proletariatu, upatrując w niej przewagę nad dotychczasowymi formami, z tym, że rady są najszerszymi organizacjami masowymi proletariatu, obejmującymi wszystkich wyzyskiwanych; ponadto zaś są potężnym organizacjami walki rewolucyjnej. Na podstawie tych założeń teoretycznych można dojść do przekonania, że rady są organizacyjną formą panowania klasy zwycięskiej, której treść wewnętrzna stanowi dyktatura, charakteryzująca się dwoma aspektami: negatywnym — w stosunku do klas wrogich i pozytywnym, jako dążenie do ustroju socjalistycznego ²⁾.

Tyle co do strony teoretycznej uogólnionej na podstawie wypowiedzi najbardziej autorytatywnych teoretyków marksizmu w Z. S. R. R. Spójrzmy teraz w jakiej formie te teoretyczne wskazania wylały się w obowiązujących w Z. S. R. R. normach. Nie mówimy „w ustawodawstwie“, gdyż przez normy rozumiemy również uchwały i postanowienia organów partyjnych, mających faktycznie również moc prawa.

Pierwszym aktem, który proklamował pełnię władzy rad, czyniąc je w ten sposób najwyższymi organami państwa, był słynny dekret „O połnotie własti sowietów“ ³⁾. Jest to akt o p o d s t a w o w y m z n a c z e n i u, jako wyraz dążeń

bezpośredniej i prostej (nieposiedstawiennej i priamonej) demokracji, tj. łączyć w osobach wybieralnych reprezentantów i funkcje ustawodawcze i w y k o n y w a n i e u s t a w“, (t. III, s. 415).

1) Por. *Lenin*, Państwo i rewolucja, s. 63 o wypaczeniu roli rad przez Ceretellego, Czernowa i innych: por. też *Lagowier*, Pierewyборы sowietow i riwoluccionnaja zakonnost', 1934, s. 19; *Remmele*, Die Sowietunion, s. 76: „Sie sind (tj. rady) also im wahrsten Sinne des Wortes Revolutionorgane; in der Revolution entstanden und für die Revolution geschaffen“.

2) *Stalin*, o. c., s. 31 — 34. Tamże szczegółowa charakterystyka rad; o cechach i istocie dyktatury pt. str. 112 — 113.

3) Sobranije Uzakonienij, Nr 1, 1917, choć już trzy dni przed tym (25.X.17) była wydana odezwa Wszechrosyjskiego Zjazdu Rad o przejęciu władzy w państwie.

klasy, która zdobyła władzę. Stanowi on punkt wyjścia dla całego późniejszego ustawodawstwa, które z pewnymi odchyleniami szło zawsze po tej linii.

Drugim aktem o równie podstawowym znaczeniu, jest głośna „Deklaracja praw ludu pracującego i wyzyskiwanego“ (24 stycznia 1918 r.), będąca przeciwstawieniem Deklaracji praw człowieka i obywatela i wyrażająca stanowisko i poglądy zwycięskiego proletariatu. Deklaracja ta, napisana przez Lenina i zatwierdzona przez III Wszechrosyjski Zjazd Rad, na wstępie stwierdza: „Rosja proklamuje się republiką rad robotniczych, żołnierskich i włościańskich delegatów. Cała władza centralna i lokalna należy do tych rad“. Zasada ta znajduje swe dalsze potwierdzenie w punkcie 7 Deklaracji: „Władza powinna należeć w całości i wyłącznie do mas pracujących i ich pełnomocnego przedstawicielstwa — rad robotniczych, żołnierskich i włościańskich delegatów“.

Postanowienia te są punktem ciężkości Deklaracji, mającej zasadnicze znaczenie dla dalszej rozbudowy form ustrojowych R. S. F. S. R. (a później Z. S. R. R.). Deklaracja została włączona do konstytucji, przyjętej przez V Zjazd Rad R. S. F. S. R., stanowiąc jej część integralną. Wprawdzie w późniejszej konstytucji nie spotykamy już całej Deklaracji, ale zasady, wysunięte przez nią stały się fundamentem, na którym się oparł system rad. Stwierdza to wyraźnie większość konstytucyj republik związkowych (z wyjątkiem Z. S. F. S. R.).

Zasady, wypowiedziane przez dekret o pełni władzy rad oraz deklarację praw zostały rozwinięte przez konstytucję ogólnozwiązkową i konstytucje poszczególnych republik, w myśl postanowień których cała władza należy do rad ¹⁾, a zjazdy ich delegatów reprezentują władzę najwyższą ²⁾ zarówno w całym Z. S. R. R., jak i w poszczególnych republikach związkowych i autonomicznych. Teoretyczne wskazania uwzględnione zatem zostały w konstytucjach, które uznają rady za organy dyktatu-

1) Konstytucja R. S. F. S. R. art 1, 49, 59, 64 — 65; analogiczne postanowienia zawierają: Konst. U. S. S. R. art. 1, 49, 63 — 64, B. S. S. R., art. 2, 54 — 55, Azerb. S. S. R. art. 2, 75, 77, 78, S. S. R. Gruzji art. 2, 69, S. S. R. Armenii art. 2, 81, 82, Turk. S. S. R. art. 3, 47, 56, 61, 62, Uzb. S. S. R. art. 2, 59, 60, 76. Art. 3 konstytucji Z. S. R. R. z 5 grudnia 1936 r.

2) Konst. Z. S. R. R. art. 8, 64, R. S. F. S. R. art. 3, U. S. S. R. art. 22, B. S. S. R. art. 3, Z. S. F. R. art. 1, 7, Azerb. S. S. R. art. 5, 54, 57, S. S. R. Gruzji art. 3, 27, S. S. R. Armenii art. 3, 24, 29, Turk. S. S. R. art. 4, Uzb. S. S. R. art. 3, 24.

ry proletariatu. Ta kardynalna zasada konstytucyjna legła również u podstaw ustawodawstwa o radach; np. ustawa o radach miejskich stwierdza od razu na wstępie, że rady miejskie są organami proletariackiej dyktatury ¹⁾).

Analogiczne postanowienie zawiera ustawa o radach wiejskich: „rada wiejska... jest najwyższym organem władzy, za pośrednictwem której proletariat przeprowadza swoją dyktaturę“ ²⁾. Zwraca tu uwagę postanowienie — zrozumiałe przy radach miejskich — że rady wiejskie służą proletariatowi dla realizacji jego dyktatury. Jest to wynikiem omówionej już przez nas idei hegemonii proletariatu, z tym, że zachowuje on, jako klasa przodująca, ścisły związek z włościąństwem, którym kieruje.

Analogicznie ujmują istotę rad uchwały partii rządzącej, a w szczególności program i statut partii, które od początku do końca są przeniknięte duchem dyktatury proletariatu.

Rady zatem tworzą aparat państwowy. Ale nie tylko rady. Radziecki aparat państwowy, to rady plus milionowe organizacje „masowe“ partyjne i bezpartyjne, które dążą do zbliżenia aparatu państwowego do mas ³⁾. Organizacje te są odgałęzieniem i przedłużeniem aparatu państwowego, wysuniętymi w teren mackami. Ale rady są kością pacierzową, zasadniczym szkieletem tego aparatu, zbudowanego w drodze wyborów od dołu do góry, przez co cały gmach państwowy robi wrażenie piramidy, wyrastającej z mas. Zaznaczyć też wypada, że poza radami właściwie nie ma w Z. S. R. R. innego aparatu państwowego (jeżeli nie mówić o takim aparacie „resortowym“ jak poczta, koleje, zaopatrzenie itp.), a przede wszystkim nie ma przeciwwstawienia władz centralnych lokalnym, co jest wynikiem omówionej już przez nas zasady tzw. centralizmu socjalistycznego i dlatego można powiedzieć, że aparat państwowy w Z. S. R. R. tworzy jednolity system rad. W państwach zachodniej Europy istnieje podział administracji państwowej na rządową i samorządową, które często są sobie przeciwwstawiane, w Z. S. R. R. zaś przeciwwstawienie takie nie jest możliwe, właśnie ze względu na ów jednolity system rad.

1) Położenie o gorodskich sowietach z 20.I.33 r. (Sobr. Uzakon. R. S. F. S. R. Nr 25, poz. 103).

2) Położenie o sielskich sowietach z 1.I.1931 (Sobr. Uzakon. Nr 11, poz. 42).

3) Por. *Stalin*, o. c., s. 149.

Jeżeli chodzi o zagadnienie samorządu, marksieści mają swój specyficzny pogląd na to zagadnienie. Upatrują oni i tu walkę klasową, uważają bowiem, że każdy samorząd jest tylko składową częścią całego aparatu panowania klasowego, do której władza centralna odnosi się z większym lub mniejszym niedowierzaniem, dopóki trwa walka klasowa między obszarnikami i kapitalistami. W rzeczywistości cała władza lokalna należy do przedstawicieli mianowanych przez władzę centralną, a samorządom wyznacza się tylko ograniczone funkcje, określane zwykle słowami „funkcje gospodarcze” i polegające głównie na różnych obowiązkach, tj. na wykonywaniu wytycznych władzy centralnej¹⁾.

To stanowisko jest godne uwagi, jako świadczące, że marksizm krytycznie zapatruje się na instytucję samorządu. Traktuje ją dialektycznie: wartość tej instytucji jest względna; w państwie burżuazyjnym, demokratycznym o samorząd należy walczyć, bo dać on może pewne korzyści, podobnie jak udział w parlamencie. Nie wolno jednak tego przeceniać, bo w państwie proletariackim zagadnienie to zmienia swoje oblicze z uwagi na wspomniany już jedyny system rad i jego podwalinę — centralizm socjalistyczny.

Zagadnienie samorządu europejskiego w zestawieniu z kwestią władzy lokalnej nie doczekało się jeszcze w Z. S. R. R. naukowego opracowania. Jednak podstawy teoretyczne marksizmu (a szczególnie jego poglądy filozoficzno - państwowe), przedstawione już przez nas zasady organizacyjne państwa proletariackiego oraz pewne tezy teoretyków marksizmu pozwalają na odtworzenie stosunku marksizmu do zagadnienia samorządu europejskiego.

Stosunek ten oświecla stanowisko Michajłowa²⁾, według którego samorząd jest „lokalną formą podziału (dieleża) władzy państwowej między różnymi klasami państwa burżua-

1) por. *Stuczka*, *Uczenie*, s. 272.

2) *Michajłow*, *Samouprawlenie*, art. w *Enc. gosudarstwa i prawa*, t. III, s. 792 — 798; podobnie *Bucharin*: „System tzw. „samorządu lokalnego“ w każdym społeczeństwie klasowym... jest niczym innym jak częścią składową lokalnych aparatów państwowej organizacji klasy panującej”; — por. *Undrewicz i Karewa*, *Proletarskaja rewolucja i gosudarstwiennyj apparat*, 1936, s. 128, według których Lenin miał się zgodzić z tym określeniem. O walce z przedrewolucyjnym samorządem zob. *Awierjew*, *Likwidacja burżuazyjnych organów miestnogo samouprawlenija pośle oktiabskoj rewolucji* („Sowietskoje gosudarstwo“, 1936, Nr 4, str. 100 — 113).

zyjnego". Stanowisko to jest zgodne w zasadzie ze sformułowaniem Stuczki, który również uznaje samorząd za arenę walki o władzę i wstęp do zdobycia władzy centralnej.

W Z. S. R. R. — zdaniem marksistów — nie ma miejsca dla takiego „podziału” i nikt nie może traktować rad, jako odskoczni dla zdobycia władzy centralnej. Jest to konsekwencją tego, że jedyny system rad, zasada centralizmu socjalistycznego i jedność klasowa władzy politycznej, wykluczają przeciwstawienie władz centralnych lokalnym i w ogóle jakikolwiek dualizm władz. Co do tego jest zgodna większość teoretyków¹⁾.

Toteż sam przez się nasuwa się wniosek, że w Z. S. R. R. nie ma i nie może być samego zagadnienia samorządu lokalnego, jako przeciwwagi rządowej administracji państwowej. Stanowisko to zdają się podzielać nie tylko teoretycy marksistowscy, lecz również uczeni zachodniej Europy²⁾.

Marksieści doceniają jednak zalety systemu dopuszczenia ludności miejscowej do udziału w administracji państwowej, już bowiem rezolucja partii w 1911 r. stwierdzała, że konieczna jest szeroka autonomia i zupełnie demokratyczny samorząd. Dziś jednak teoretycy marksizmu posuwają się jeszcze dalej, utrzymując, że w przeciwstawieniu do samorządu europejskiego Z. S. R. R. realizuje najszerszy w świecie samorząd, wciągając miliony do rządzenia państwem i to właśnie dzięki radom. Tak np. program partii wyraźnie stwierdza: „państwo radzieckie zrealizowało w nieporównanie szerszym stopniu niż gdziekolwiek lokalny... samorząd bez jakichkolwiek z góry mianowanych władz”. Liczni zaś uczeni i publicyści w Z. S. R. R., a nawet w Polsce (np. Korwin) podzielają ten pogląd¹⁾.

1) Kaganowicz, Partia i sowiety, s. 58; *Engelfeld*, Nowyje tieczienija w nauce administratiwnogo prawa, (w Izwestija juridiczeskogo fakultieta, 1929, s. 279); *Sorin* 15 let sowietskogo stroitelstwa, s. 111 i 231; *Bierman* i *Miedwiediew*, Uczenie o proletarskoj diktaturie i sowiet-skom prawie, s. 104; *Kowalewski*, Oczerki sowietskogo administratiwnogo prawa, Charkow, 1929, s. 100; *Jewtichijew*, Osnovy sowietskogo administratiwnogo prawa, Charkow, 1925, s. 74; *Karadze - Iskrow*, Nowiejshaja ewolucija administratownogo prawa, Irkuck, s. 25.

2) Por. *Sorin*, o. c., s. 113. Podobnie *Hoetsch*, Die Verwaltung in Sowietrussland und Ihre Probleme (Osteuropa, 1931, s. 140: „Selbstverwaltung und Staatsverwaltung ist kein Problem. Dem Rätessystem und Rätewahlrecht, entspricht es, das Staatsverwaltung und Selbstverwaltung einfach gleichgesetzt sind“. Analogicznie *Lohmann*, Staat, Partei und Kommunalverwaltung in Russland und Italien, s. 16.

1) *Kaganowicz*, Partia i sowiety, s. 58: „właśnie dzięki systemowi rad mogliśmy urzeczywistnić tak szeroki samorząd lokalny”. *Sorin*,

Poniżej zajmiemy się zbadaniem, czy i o ile te paradoksalne twierdzenia są słuszne. Przed tym jednak poświęcimy kilka słów ogólnemu schematowi budowy i procesowi tworzenia organów radzieckich. Jak już wspomnieliśmy, jedną z podstawowych zasad organizacji aparatu państwowego w Z. S. R. R. jest centralizm socjalistyczny, którego cechą charakterystyczną jest wybieralność wszystkich organów i ich wzajemne uzależnienie. Kreowanie zatem organów — to wybieralność z wykluczeniem wszelkiej nominacji. Nie przesądza to jeszcze oczywiście kwestii niezawisłości tych organów. Jeżeli pominiemy narazie wybory właściwe do rad, proces tworzenia organów radzieckich przedstawiałby się w zarysie następująco. Dla przykładu bierzemy wybory w R. S. F. S. R.

Rady wiejskie, fabryki, stacje maszynowo - traktorowe, sowchozy i rady miejskie miast niewydzielonych z rejonów (wydzielone są miasta ponad 25.000 mieszkańców o znaczeniu kulturalno - politycznym lub przemysłowym; podlegają one bezpośrednio krajowemu, obwodowemu lub republikańskiemu komitetowi wykonawczemu) wybierają delegatów na rejonowe zjazdy rad według specjalnego klucza wyborczego. Rejonowy zjazd rad wybiera ze swego grona rejonowy komitet wykonawczy, a ten prezydium, które pełni swe funkcje w okresie między zjazdami. Prezydium tworzy z kolei szereg inspektoratów, oddziałów, sekcij itd. 1).

Dalszy proces jest bardziej skomplikowany. W krajach, obwodach (oblast') i republikach autonomicznych, których podział administracyjny opiera się bezpośrednio na rejonach — rejonowe zjazdy rad wybierają delegatów na zjazdy rad krajów, obwodów względnie republik autonomicznych. Równolegle wybierają swych delegatów na takie zjazdy rady miejskie miast wydzielonych. Jeżeli chodzi o okręgi i obwody, wchodzące

o. c., s. 113: „wszystkie organy władzy, poczynając od rady wiejskiej... są organami robotników i pracujących mas, organami najszerzego samorządu tych mas“. Podobnie oświadcza *Korwin*, o. c., s. 131: „jest to harmonijny system samorządu robotników i pracujących chłopów“.

1) Inspektoraty: gospodarki lokalnej, drogowej, zaopatrywania, zdrowia, pracy, ubezpieczeń społecznych, fizycznej kultury, statystyki; oddziały: organizacyjny, ogólny, rolnictwa, finansów, oświaty planowania; sekcje: budownictwa radzieckiego, przemysłu, pracy i zaopatrywania, finansowo - budżetowa, zdrowia, oświaty, praworządności rewolucyjnej. Niezależnie od tego przy rejonowych zjazdach (prezydiach) istnieje szereg innych organów, jak: komisja kredytu państwowego i oszczędności, prokuratura, milicja, komisje podatkowe, rada kulturalna, komisja pracy wśród kobiet itp.

w skład poszczególnych krajów — rejonowe zjazdy i miasta wydzielone wybierają delegatów na okręgowe względnie obwodowe zjazdy rad, które z kolei wybierają delegatów na zjazdy rad krajów, obwodów i republik autonomicznych. Na te zjazdy delegują również swoich przedstawicieli zjazdy rad, republik i obwodów autonomicznych, wybierają delegatów na wszechrosyjski zjazd rad, który z kolei wysyła delegatów na zjazd wszechzwiązkowy ¹⁾).

Przyznać trzeba, że ten ogólny schemat jest skomplikowany, a to ze względu na niejednolitość podstaw terytorialnego podziału. Tak np. w R. S. F. S. R. istnieje podział na republiki autonomiczne, obwody autonomiczne, kraje i obwody zwykłe; należy również pamiętać, że jednostki te mogą być włączane do krajów czy obwodów lub nie, co z kolei wpływa na istnienie różnych organów, jak rejonowe, obwodowe, krajowe itp. komitety wykonawcze. W Z. S. F. S. R. również schemat ten nie jest jednolity, bo istnieją rejonowe zjazdy rad i powiatowe (Armeńska S. S. R.), tj. „ujezdnyje“, co gdzieindziej zostało zniesione. W. Z. S. S. R. istnieją również okręgi i rejony itp.

Nowa konstytucja ²⁾ i wynikające z niej ustawodawstwo zmieni przypuszczalnie oblicze i proces tworzenia tego aparatu, nie należy jednak sądzić, że zmiany te będą zbyt radykalne. Ustawodawstwo bowiem przypuszczalnie usankcjonuje tylko to, co dotąd zostało w praktyce przeprowadzone.

Jeżeli chodzi o terytorialne podstawy organizacji rad, stwierdzić wypada, że sprawa ta ściśle się wiąże z zagadnieniem tzw. „rejonowania“, — z kwestią, która w Z. S. R. R.

1) a — rady miejskie miast niewydziałonych 1 del. na 60 wyborców.

b — fabryki

c — sowchozy

d — stacje maszynowo-tractorowe

e — rady wiejskie

” ”

” ”

” ”

” na 300 mieszkańców.

Na wszechzwiązkowy kongres rad wysyłani są przedstawiciele rad miejskich (1 na 25000 wyborców) i wiejskich (1 na 125000 mieszkańców), wybrani przez: A) kongresy rad republik związkowych, nie mających podziału na kraje i obwody (BSSR, UzbSSR, TSSR, TurkSSR, B) kongresy rad krajów i obwodów mających ten podział (R. S. F. S. R., U. S. S. R.), C) kongresy rad Azerbejdżanu, Gruzji i Armenii, D) kongresy rad autonom. republik i obwodów bez względu na przynależność do krajowego lub obwodowego zjednoczenia („objedinenije“).

Zachodzą przy tym znaczne różnice w systemie wyborczym w okręgach i obradach wchodzących w skład krajów; w krajach, obwodach i republikach autonomicznych podzielonych bezpośrednio na rejony itp.

2) Wg art. 34 i 35 konstytucji związkowej z 5 grudnia 1936 r. obowiązuje czteroprzymiotnikowe prawo wyborcze (z wyj. proporcjonalności).

znalazła specyficzne rozwiązanie. Zagadnienie to jest tym bardziej ważne, że nowy aparat państwowy nie mógł być budowany w oparciu o dawny, przedrewolucyjny podział administracyjny, jak ujezdy, gubernie itd. Wchodzą tu bowiem rzeczy nowe, tzw. gospodarka planowa i autonomia narodowościowa w oparciu o system rad. Wszystko to wymagało przepracowania i przewartościowania starej organizacji terytorialnej.

Pracę nad zagadnieniem przebudowy terytorialnej zapoczątkował VII Zjazd Rad, z którego inicjatywy utworzono w lutym 1920 r. komisję administracyjną, która przepracowała w zarysie tę kwestię. Nad tym zagadnieniem pracował potem cały szereg komisji, w wyniku czego ustalono wreszcie zasady „rejonowania“, w myśl rezolucji XII Zjazdu partii „o rejonowaniu“. Tym samym przekreślony został dawny podział administracji i wprowadzono nowe kryteria dla podziału terytorialnego.

Przed wszystkim przez rejonowanie wyodrębniono swoje, stanowiące ekonomiczną całość terytoria, które stanowią ogniwa całości gospodarczo - narodowej ze względu na kombinację naturalnych właściwości, poziomu kulturalnego, narodowości, uprzemysłowienia itp. Uwzględnienie tego kompleksu właściwości ma dać możliwość stworzenia najlepszych warunków dla najbardziej efektywnego wpływania nadbudowy państwowej na ekonomikę kraju. W wyniku dało to specjalizację rejonów, organizację wymiany między nimi i racjonalny podział pracy i wytwórczości.

Rejonowanie więc ma być zasadniczym kryterium dla organizacji terytorialnej Z. S. R. R., ale nie jest ono jednak zwykłą zamianą dawnego podziału terytorialno-administracyjnego. Rejonowanie bowiem ma określony cel (poza gospodarką planową): zbliżenie aparatu do mas pracujących przez możliwie najszerszą decentralizację (specyficznie pojętą). Stąd też wynika rozszerzenie kompetencji lokalnych organów.

Uogólniając, możnaby zgodzić się z twierdzeniem Ałymowa i Studienikina, że rejonowanie „jest taką terytorialną organizacją aparatu państwowego, która opiera się na dwóch zasadniczych momentach: kryterium ekonomiczne i narodowościowy skład ludności“¹⁾. Oczywiście nie można przy

1) *Ałymow i Studienikin*, Rekonstrukcja gosapparata, w 15 let. sow. stroit., s. 234. Por. też *Sorin*, Diemokraticzeskij centralizm osnownoj

tym pomijać innych, pochodnych momentów, o których mówiliśmy wyżej.

Zwróciliśmy uwagę na kwestię rejonowania, gdyż rzuca ona na całą organizację terytorialną Z. S. R. R. w ogóle, a szczególnie na organizację i zakres kompetencji rad. I tu również bowiem o granicach obszaru i zasięgu działalności rad decyduje jednorodność narodowościowa, stan środków komunikacji i łączności oraz ekonomiczna wspólność wytwórcza. Mogą też wchodzić w grę również inne elementy ¹⁾.

Rady są tworzone tam, gdzie istnieją większe skupienia ludzi, przy czym w poszczególnych republikach noszą one różne nazwy, zależnie od miejsca. Istnieją więc sowiety gorodskie, sielskie, aulnyje, kiszłacznyje itd. Wszystkie jednak dadzą się sprowadzić do dwóch zasadniczych typów: rady miejskie i wiejskie.

Oprócz miast w Z. S. R. R. odróżnia się miejskie i wiejskie osiedla i sioła. W R. S. F. S. R. np. na podstawie postanowienia W. C. I. K. z 15.IX.1924 r. do kategorii osiedli miejskich zalicza się ośrodki, liczące przynajmniej 1000 osób, jeżeli gospodarka rolna jest głównym zajęciem najwyżej 25% ludności. Bierze się też pod uwagę możliwość zapewnienia wystarczającej ilości ziemi, koniecznej dla gospodarstwa miejskiego, obroty handlowe, koncentrację wytwórczości, odległość od kolei itp. Wszystkie inne zalicza się do osiedli wiejskich.

Niezależnie od tego istnieją osiedla robotnicze, uzdrowiskowe i letniskowe. Osiedlami robotniczymi w myśl postanowienia W. C. I. K. z 27.IX.1926 r. (S. U. Nr 65, poz. 509) są ośrodki, położone poza linią miast, jeżeli ludność dorosła wynosi przynajmniej 400 osób, przy czym najmniej dla 65% głównym źródłem utrzymania jest płaca zarobkowa. Osiedla położone w miejscowościach uzdrowiskowych mogą być uznane za osiedla uzdrowiskowe (Postanowienie W. C. I. K. z 6.VI.1927 r. — S. U. Nr 56, poz. 384), jeżeli liczba

organizacyjnyj princip postrojenija sowietskoj własti, w 15 lb. sow. stroit., s. 126. Szczegółowo zob. „Ekonomičeskoje rajonirovanije Rossii“ (materiały podkomisji po rajonirowaniju), Moskwa, 1921, oraz Piatiletnij plan narodno - choziajstwiennogo stroitelstwa S. S. S. R., t. III, 1929, i Murugow, Problemy rajonirowanija, Moskwa, 1927.

1) Por. Interesującą pracę Czuginowa, Problema tjeritorialnoj organizacii pierwicznogo zwiena sowietskoj sistiemy, 1933, s. 8 — 21.

przyjeżdżających co roku na kurację i odpoczynek odpowiada przynajmniej 50% stałej ludności osiedla. Do osiedli letniskowych (post. W. C. I. K. z 14.VII.1927 r. — S. U. N r8, poz. 70) zalicza się ośrodki zamiejskie, mające za swe główne zadanie obsługę miast, jako miejscowości wypoczynkowe, jeżeli przy tym gospodarka rolna jest głównym zajęciem najwyższej 25% dorosłej ludności.

We wszystkich tych osiedlach i siółach tworzone są rady osiedla (posiowocznyje sowiety), funkcjonujące bądź na podstawie ustawy o radach miejskich, bądź też na podstawie ustawy o radach wiejskich.

III. Sposób powoływania organów państwowych w ogóle, a więc i organów zarządu lokalnego jest niewątpliwie rzeczą dużej wagi. Podkreślaliśmy już na wstępie, że jakkolwiek wybieralność z punktu widzenia prawnego nie stanowi istotnej cechy samorządu, to jednak w dobie obecnej znaczenie wybieralności kolosalnie wzrosło, powodując wysunięcie jej jako jednego z podstawowych warunków samodzielności powoływanych organów. Dlatego też rozpatrzmy tu zasady systemu wyborczego w Z. S. R. R. zarówno w świetle pozytywnego ustawodawstwa, jak i ze strony postulatów teoretycznych marksizmu i jego krytyki przez naukę zachodnio - europejską.

W prawnym uregulowaniu systemu wyborczego uderza charakterystyczny podział na pełnoprawnych obywateli i „li-szeńców“, tj. pozbawionych praw. Zgodnie z postanowieniami wszystkich konstytucyj republik związkowych¹⁾ prawa wyborcze mają niezależnie od płci, wyznania, rasy, narodowości, osiadłości itd. wszyscy obywatele Z. S. R. R. w wieku lat 18, którzy:

a) zdobywają środki do życia produkcyjną i społecznie pożyteczną pracą oraz osoby zajęte gospodarstwem domowym, zapewniającym pierwszej kategorii możliwość pracy produkcyjnej,

b) pełnią służbę w formacjach wojskowych,

c) obywatele należący do kategorii poprzednich, którzy utracili w jakimkolwiek stopniu zdolność do pracy,

1) Konstytucja R. S. F. S. R. art. 68, U. S. S. R. art. 66, B. S. S. R. art. 70, AzerbSSR. Art. 80, S. S. R. Gruzji art. 92, S. S. R. Armenii art. 84, TurkS. S. R. art. 64, UzbS. S. R. art. 83; zob. też pkt. 13 Instrukcji wyborczej — post. W. C. I. K. z 1.X.1934 r.

d) należący do klasy robotniczej cudzoziemcy, zamieszkujący i pracujący w Z. S. R. R.; niezależnie od tego rejonowe i miejskie komisje wyborcze mogą przyznać prawa wyborcze również innym cudzoziemcom, inżynierom i technikom, jeżeli istnieją dowody ich lojalności w stosunku do władzy państwowej.

Pamiętać należy, że tak pojęte pozytywne warunki zdolności wyborczej łączą w sobie bierne i czynne prawo wyborcze, gdyż w Z. S. R. R. te prawa są ze sobą połączone.

Nie mają zdolności wyborczej „liszeńcy“, do których konstytucje republik związkowych i instrukcje wyborcze¹⁾ zaliczają osoby:

- a) korzystające z pracy najemnej w celach zysku,
- b) utrzymujące się z dochodów nie pochodzących z pracy (np. procenty z kapitału, dochody z przedsiębiorstw, wpływy z majątku itp.),
- c) handlarze i pośrednicy,
- d) duchowni wszystkich wyznań,
- e) urzędnicy b. policji, żandarmerii i „ochranki“; członkowie domu panującego w dawnej Rosji oraz osoby kierujące działalnością policji, żandarmerii i karnych ekspedycji,
- f) osoby uznane za umysłowo chore,
- g) osoby pozbawione praw wyrokiem sądu.

Tak określone koło osób, pozbawionych praw wyborczych, musiało zostać bliżej sprecyzowane, gdyż konstytucje zawierały tylko ogólne określenia. Pewne pojęcia musiały być koniecznie wyjaśnione, jak np. słynne określenie „kułak“. Kampanie prasowe, instrukcje i okólniki wyjaśniły cały szereg kwestyj wątpliwych, w wyniku czego instrukcje wyborcze ustaliły interpretacje zasadniczych pojęć. Tak więc są pozbawieni zdolności wyborczej ziemianie, hodowcy bydła, rzemieślnicy, korzystający z pracy najemnej stale lub sezonowo w takich rozmiarach, które przekraczają pomocniczy charakter pracy najemnej; dalej — spekulanci, pośrednicy, przekupnie,

1) Konstytucja R. S. F. S. R. art. 69, U. S. S. R. art. 67, B. S. S. R. art. 71, Azerb. S. S. R. art. 81, S. S. R. Gruzji art. 93, S. S. R. Armenii art. 85, Turk. S. S. R. art. 65, Uzb. S. S. R. art. 84 oraz pkt. 15 Instrukcji wyborczej. Art. 134 — 141 konstytucji z 5 grudnia 1936 r. znosi wszelkie ograniczenia praw wyborczych; art. 136: „...każdy obywatel ma prawo wybierać i być wybranym niezależnie od rasy, narodowości, wyznania, wykształcenia, osiadłości, pochodzenia socjalnego, stanu majątkowego i dawnej działalności“.

lichwiarze i arendatorzy; członkowie rodzin pozbawionych praw, jeżeli są materialnie zależni od osób pozbawionych praw i nie zdobywają środków do życia samodzielną, społecznie pożyteczną pracą. Nie mogą jednak być pozbawieni praw wyborczych włościanie, którzy korzystają czasowo z pracy najemnej jednego robotnika z powodu specjalnych okoliczności (choroba, pobór, powołanie do pracy społecznej) i robotnicy, którzy nie zerwali łączności z gospodarką rolną i stosują pracę najemną w gospodarstwie rolnym w sile jednego pracownika.

Wśród pozbawionych praw wyborczych, interesujące jest pojęcie „kułak“. Należy stwierdzić, że określenie to nie jest terminem prawnym, nie znajdujemy go też w konstytucjach republik związkowych. Stworzyło go życie i specyficzne warunki gospodarki rolnej w Rosji. Dopiero później tym terminem zaczęły posługiwać się ustawy, np. „o porządkie wznowienia w graźdanskich prawach wysielennych kułakow“. Termin ten oznacza włościanina, który eksploatuje ubogich włościan, tj. pasożyt wiejski, żyjący z cudzej pracy. Nie jest przy tym istotne ile zarabia „kułak“, lecz sposób zarobku. Jest to kryterium pracy, nie majątku.

Osoby pozbawione praw mogą odzyskać zdolność wyborczą, jeżeli w ciągu pięciu lat zajmują się produkcyjną i społecznie pożyteczną pracą, wykazując lojalność w stosunku do państwa.

Jeżeli chodzi o organy organizujące wybory, które mogą również wpływać pośrednio na samodzielność powoływanych organów zarządu lokalnego, naczelnym organem i najwyższą instancją w sprawach postępowania wyborczego jest Centralna Komisja Wyborcza, powoływana każdorazowo przez C. K. W. Z. S. R. R. Komisji tej podlegają komisje wyborcze w republikach związkowych. W R. S. F. S. R. np. istnieje Wszechrosyjska Centralna Komisja Wyborcza, która sprawuje ogólne kierownictwo kampanią wyborczą. Dalej istnieją republikańskie (w republikach autonomicznych), obwodowe (w autonomicznych obwodach), krajowe, obwodowe, okręgowe i rejonowe komisje wyborcze — które przygotowują wybory do rad i na zjazdy rad, powołują niższe komisje wyborcze, kierują ich działalnością, rozpatrują zażalenia na ich działalność. Wreszcie wiejskie, miejskie

i miejsko - rejonowe (w miastach mających rady rejonowe) komisje wyborcze — zestawiają spisy wyborców, organizują zebrania itd. Do tych właśnie komisji należy przeprowadzenie właściwych wyborów.

W skład komisji wyborczych wchodzi członkowie odpowiednich komitetów wykonawczych, przedstawiciele związków zawodowych, młodzieży, gospodarstw kolektywnych, mniejszości narodowych itp. Skład zatem — zapewniający większość zwolennikom istniejącego ustroju i panującej ideologii.

Cechą specjalnie charakterystyczną systemu wyborczego są jednostki wyborcze. Podczas gdy na zachodzie Europy są nimi terytorialne okręgi i rejony — w Z. S. R. R. są nimi jednostki wytwórcze, tj. fabryki, przedsiębiorstwa, sowchozy, różne instytucje itd., co ma na celu zapewnienie lepszego wyzyskania stosunków lokalnych i uwzględnienie interesów obywateli. Wyjątkowo tylko tworzone są okręgi terytorialne, gdy nie da się przeprowadzić wyborów według cechy wytwórczej, ani według związków zawodowych. Np. gospodynie domowe, chałupnicy, dorożkarze.

Właściwe wybory są poprzedzane zwykle zebraniem przedwyborczym, organizowanym przez pełnomocników komisji wyborczych. Celem zebrania przedwyborczego jest wysłuchanie i krytyka sprawozdań ustępujących delegatów, opracowanie projektów instrukcyj dla nowych delegatów i programu działalności rady na przyszły okres, a wreszcie omówienie kandydatur do nowej rady. Jakkolwiek zebrania przedwyborcze nie mają znaczenia prawnego¹⁾, to jednak polityczne znaczenie ich jest ogromne, jako sposobu i miejsca przejawienia opinii wyborców.

Właściwe wybory są przeprowadzane na zebraniach wyborczych poszczególnych jednostek wyborczych. Głosowanie odbywa się według spisów albo według nazwisk poszczególnych kandydatów, zależnie od uchwały zebrania, na co niewątpliwie ma wpływ przedstawiciel władz państwowych w osobie pełnomocnika komisji wyborczej. Kandydatury mogą być wysuwane przez organizacje partyjne, zawodowe i społeczne, jak również przez poszczególnych obywateli.

Głosowanie jest jawne, co oczywiście należy uznać

1) Zob. M a l i c k i j, o. c., s. 193.

za czynnik w wysokim stopniu utrudniający swobodne wypowiedzianie opinii, a tym samym pośrednio wpływający ujemnie na samodzielność wybieranych organów. W takich warunkach bowiem wybory mogą się stać fikcją, a skład osobowy rady może nie odpowiadać woli wyborców. Nie wolno przy tym zapominać, że w Z. S. R. R. istnieje jednolity system rad, jednolity system organów państwowych. Dlatego też wybory do rad należy traktować również jako pośrednie wybory władz naczelnych, bo rady tworzą podstawę całej piramidy aparatu państwowego: niższe organy, podlegając wyższym, uczestniczą jednocześnie w kreowaniu tych wyższych organów.

Ocena sowieckiego systemu wyborczego zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i techniczno - organizacyjnego nasyca pewne trudności. System wyborczy bowiem powinien być rozpatrzony zarówno w świetle teorii marksizmu, jak również z punktu widzenia pojęć zachodniej Europy.

Sprawa wyborów i procedury wyborczej uważana jest w Z. S. R. R. za kwestię państwową pierwszorzędnej wagi. Jest to zrozumiałe, jeżeli zważymy, że cały system władzy państwowej oparty jest na wybieralności. Wszystko jest wybieralne od dołu do góry. Rząd realizuje swe własne cele, zgodnie z oficjalnym światopoglądem, nie przeto dziwnego, że nie uważa prawa wyborczego za kompleks czysto techniczny zasad, lecz za „określony porządek prawny, ustalony przez klasę panującą dla jej klasowych interesów“¹⁾. W tym porządku prawnym dają się dostrzec pewne fundamentalne zasady, nadające ton całemu systemowi wyborczemu, a mogące razić demokratę.

Pierwszą i podstawową cechą jest jego wyraźna klasowość, przejawiająca się z jednej strony w powołaniu do udziału w rządach proletariatu i najbiedniejszego włościanstwa, z drugiej zaś w pozbawieniu praw wyborczych burżuazji, „kułaków“ i w ogóle osób, których źródłem utrzymania nie jest „produkcyjna i społecznie pożyteczna praca“. Zasada klasowości łączy się tu zatem z kryterium pracy. Jeżeli do tego dodamy, że podział ten stosowany jest z całą surowością — na podstawie praworządności rewolucyjnej, opartej często na „rewolucyjnym sumieniu“ — nic dziwnego, że jest to sprzecz-

1) M a l i c k i j, o. c., s. 147.

ne z pojęciem demokracji na zachodzie Europy (z wyjątkiem oczywiście tzw. państw totalnych).

Dalszą cechą jest połączenie czynnego i biernego prawa wyborczego, jako konsekwencja poglądu, że skoro ktoś jest zdolny do wybierania innego, może też być wybrany. Toteż wydaje się, że takie postawienie sprawy zawiera więcej cech demokratyzmu, niż ograniczenie biernego prawa wyborczego wygórowanym cenzusem wieku.

Specyficzną właściwością sowieckiego prawa wyborczego jest jednostka wyborcza, którą jest nie okręg terytorialny, lecz jednostka wytwórcza: zakład, przedsiębiorstwo itp. Brak danych, aby ocenić celowość tego systemu, ale sądzimy, że jest to konsekwencja wyborów pośrednich. Trudno bowiem byłoby utrzymać tego rodzaju jednostki przy głosowaniu bezpośrednim, jak to stanowi konstytucja z 5 grudnia 1936 r.

Pośredniość wyborów jest niewątpliwie stroną ujemną systemu wyborczego z powodów dobrze znanych. Istnienie zresztą wielostopniowości wyborów w Z. S. R. R. nie ulegało nigdy wątpliwości. Toteż ze zdziwieniem czytamy u Malickiego¹⁾, że właściwie w Z. S. R. R. wybory są bezpośrednie, gdyż delegatów do rady wybiera się bezpośrednio. Nie można tego traktować poważnie, gdyż wiemy, że system wyborczy, to nie tylko wybory do rad, ale do całego aparatu państwowego. Nie wolno bowiem pomijać milczeniem faktu, że istnieją tam dwu-, trzy, a nawet czterostopniowe wybory. Można tu powołać się nawet na mowę premiera Mołotowa na VII zjeździe rad Z. S. R. R. (referat o zmianach konstytucji), który te fakty potwierdza. Analogicznie należy ustosunkować się do tezy Malickiego o jawności wyborów²⁾. Zdaniem jego tajność również nie może zabezpieczyć wyborów przed presją. W pewnym stopniu można mu przyznać rację opierając się choćby na doświadczeniach narodo-wo - socjalistycznych „plebiscytów”. Z drugiej jednak strony nie można utrzymywać, że w Z. S. R. R. tajne wybory nie są potrzebne, ponieważ proletariatu nie ma się przed kim ukrywać ze swoim zdaniem. Zgodzić się można natomiast z twierdzeniem, że jawność wyborów jest czasowa i że jako nie stanowiąca integralnej części systemu ra-

1) s. 153; podobnie Korwin, s. 131: „Wybory nie są ani pośrednie, ani bezpośrednie”.

2) s. 154 — 155.

dzieckiego ¹⁾ zostanie usunięta z chwilą klasowego ujednolicenia społeczeństwa.

Najwięcej wątpliwości nasuwają kwestie powszechności i równości wyborów, co wiąże się z zasadą klasowości i cenzusem pracy. Rzecz jasna, absolutnej powszechności być nie może, lecz wybory mogą być bardziej lub mniej zbliżone do tej zasady. Postanowienia konstytucji poszczególnych republik, wykluczających pewne grupy obywateli od udziału w wyborach, przekreślają zasadę powszechności w znaczeniu współpracy klas. Wybory są powszechne, ale z wyłączeniem klas wrogich. Jest to oczywiście sprzeczne z zasadami demokracji w krajach parlamentarnych. Obiektywność wymaga jednak stwierdzenia, że mimo to wybory w Z. S. R. R. są bardziej „powszechne” i szerokie niż w dawnej Rosji carskiej, czy też w dzisiejszych państwach totalnych.

Korwin podaje, że już w r. 1929 z 78 milionów, którzy osiągnęli wiek wyborczy, uprawnionych do głosowania było 74 miliony ²⁾, a więc pozbawionych prawa głosu było ca 5,4%. W r. 1934 pozbawionych praw było 2,5% ³⁾. Fakt, że mimo wykluczenia elementów „niepracujących” wybory jednak są dość szerokie, ma swoje głębsze uzasadnienie. Niepoślednią rolę odgrywa tu propaganda, ale też nepodobna pominąć takich czynników jak niski wiek wyborczy (18 lat), brak ograniczeń co do płci, rasy, narodowości itp. Nieznany jest również cenzus wykształcenia i osiadłości. Z drugiej zaś strony prawa wyborcze posiadają „pracujący” cudzoziemcy, co Kelsen uznaje za fakt o historycznej doniosłości ⁴⁾. Tak zakreślone koło wyborców z konieczności musiało się rozszerzyć.

Wybory w Z. S. R. R. są nierówne, co jest konsekwencją idei hegemonii proletariatu, jako klasy przodującej i najbardziej postępowej. Stąd uprzywilejowanie proletariatu w wyborach, co obserwujemy na wszystkich szczeblach piramidy wyborczej. Rady miejskie, fabryki, sowchozy i M. T. S. wybierają delegatów na rejonowe zjazdy rad według klucza; jeden delegat na 60 wyborców; rady wiejskie zaś — jeden na 300 mieszkańców. Rejonowe zjazdy wybierają delegatów na

1) Por. *Stuczka*, o. c., s. 176; *Malickij*, o. c., s. 155.

2) s. 131.

3) Mowa Mołotowa na VII kongresie rad, (*Włas' sowietów*“, 1935, Nr 4, s. 42),

4) *Kelsen*, O istocie i wartości demokracji, s. 24.

wyższe zjazdy również według podobnego klucza: proletariat — 1 delegat na 1000 wyborców, włościanstwo — 1 delegat na 5.000 mieszkańców.

Dalej: wybory na krajowe, obwodowe i autonomicznych republik — 1 na 2.500 wyborców i 1 na 25.000 mieszkańców. Wreszcie wybory na zjazd rad republik związkowych — 1 delegat na 25.000 wyborców i 1 na 125.000 mieszkańców.

Zestawienie dość wymowne. Występuje to wyraźne uprzywilejowanie proletariatu - hegemonia, nierówność nieznana demokracji parlamentarnej. Ma to wprowadzić być nierówność czasowa, jak to twierdzą teoretycy ¹⁾, ale ta nierówność dotychczas istniała. Obiektywność wymaga jednak stwierdzenia, że uprzywilejowanie proletariatu nie jest pięciokrotne — jak to np. utrzymuje Korwin ²⁾ — lecz mniejsze. Korwin zdaje się zapominać, że nierówność na niższych szczeblach jest mniejsza (por. wyżej) oraz, że stosunek 1:25.000 opiera się wyborcach, 1:125.000 zaś — na mieszkańcach. A przecież rozróżnienie to wydatnie zmniejsza nierówność, wynikającą z zasady hegemonii proletariatu.

Wnioski o samodzielności rad w ogólnym systemie machines państwowej oraz o fachowości organów zarządu lokalnego sformułujemy po zbadaniu sytuacji prawnej i działalności rad. Obecnie jednak wypada stwierdzić, że dziś już nie ulega wątpliwości, że omówiony system wyborczy w pewnych punktach nie wytrzymuje w dobie obecnej próby życia. Jawność, wielostopniowość i nierówność wyborów stały się dziś przeszkodą w dalszym rozwoju nowego państwa. Układ sił społecznych zmienił się dziś w nim do tego stopnia, że władze zaczęły doceniać konieczność zmiany konstytucji, a w szczególności systemu wyborczego. Między ustrojem prawnym a rzeczywistością zaistniała dysproporcja, która nie może dłużej pozostać. Stąd też prawdopodobnie powstało dążenie do „dalszej demokratyzacji sowieckiego systemu wyborczego”. Według słów Mołotowa na VII Zjeździe Rad „Związek Radziecki coraz bardziej zbliża się do całkowitego uchylenia wszelkich ograniczeń powszechnego prawa wyborczego” ³⁾.

1) Program W. K. P. (6) pkt. 7; por. też uchwały VII kongresu rad Z. S. R. R. oraz art. 136 konstytucji grudniowej.

2) Korwin, o. c., s. 132.

3) Włast' sowietów, 1935, Nr 3 — 4, s. 43.

Wyrazem tego ma być uchwała VII Zjazdu o zmianie konstytucji; zgodnie z tą uchwałą, zmiany powinny iść w kierunku demokratyzacji systemu wyborczego przez wprowadzenie wyborów równych, bezpośrednich i tajnych. W tym też kierunku idą postanowienia nowej konstytucji.

Stanowisko delegata, wybranego do rady, a w szczególności jego związek z wyborcą zasługuje na specjalną uwagę. Sposób uregulowania tej sprawy bowiem, wydaje się szczególnie godnym uwagi w sowieckim systemie wyborczym. Na ogół — co jest zjawiskiem powszechnym — wpływ wyborcy na bieg i sposób załatwiania spraw państwowych jest minimalny. Sprowadza się on do oddania głosu, po czym zrywa się cała łączność delegata i wyborcy. Jest to konsekwencją „suwerenności ludu“ i — co za tym idzie — uznanie posła za reprezentanta całego narodu. Stanowisko to z góry wyklucza jakąkolwiek kontrolę nad działalnością posła, gdyż jedyną sankcją może być niewybranie go na posła po upływie oddalonego terminu kilku lat. W ten sposób poseł staje się faktycznie nieodpowiedzialnym przed wyborcą.

System radziecki wychodzi z innego — zdaje się słusznego ¹⁾ — założenia; delegat powinien naprawdę reprezentować wyborców, a nie abstrakcyjnie „cały naród“, choć działać musi w interesie całości. Konstytucje Z. S. R. R. i republik związkowych, wychodząc z takiego założenia, dążą do zagwarantowania łączności delegata z wyborcą. Związek ten zapewniać mają trzy elementy: instrukcje wyborców, sprawozdania i prawo przedterminowego ich odwołania.

Instrukcja („nakáz“) dla delegata — opracowywane na zebraniach przedwyborczych — zawierają program pracy rady i jej członków na okres kadencji. Są one ogłaszane i uchwalane na zebraniach wyborczych. Instrukcja taka obowiązuje delegata w jego działalności i powinna być ściśle wykonana, co jest kontrolowane na okresowych zebraniach wyborców, na których delegat jest obowiązany składać szczegółowe sprawozdania. Sprawozdania te i krytyka ich obejmują nie tylko całokształt działalności, przed każdym bowiem plenarnym po-

¹⁾ Kelsen (Zagadnienie parlamentaryzmu, s. 14) twierdzi, że „ten właśnie moment pozyskał dla konstytucji sowieckiej wiele sympatii robotniczych kół za granicą“.

siedzeniem rady delegat obowiązuje jest naradzić się z wyborcami. Toteż sprawozdawczość delegatów może być uznana za skuteczny środek kontroli i współpracy z masą wyborców.

Sankcją niewykonywania lub niewłaściwego wykonywania dyrektyw wyborców, albo nieuczestniczenia w posiedzeniach rady, jest przedterminowe odwołanie delegatów, również konstytucyjnie zagwarantowane. Decyzja o odwołaniu delegata zapada zwykłą większością głosów na zebraniu jednostki wyborczej. Należy przy tym zaznaczyć, że instytucja odwołania delegatów jest fundamentem systemu przedstawicielskiego w Z. S. R. R., wyrazem czego jest opinia Lenina, że prawo odwołania jest istotą rad¹⁾. Kelsen zaś upatruje w tym prawie element istotnej demokracji²⁾.

IV. Organizacja rad i kompetencja ich organów są ze wszech miar godne uwagi, jako charakteryzujące ogólny kierunek działalności aparatu państwowego i jego zadania, o czym wspominaliśmy przy rozpatrywaniu prawnych i pozaprawnych elementów administracji samorządowej. Rozpatrzmy tu po krótku organizację rad miejskich i wiejskich.

Rady miejskie funkcjonują na podstawie ustawy ogólnozwiązkowej, — „osnownyje położenia ob organizacji w Sojuszie S. R. R. gorodskich sowietow“ (Sobr. Zakr. S. S. S. R. Nr 10, poz. 86 z 1928 r.) i ustaw poszczególnych republik związkowych. Ustawy te, jako oparte na jednolitych zasadach, są do siebie zbliżone zarówno co do treści, jak i sposobu ujęcia. Wystarczy więc oprzeć się na jednej z nich, np. — „położenije o gorodzkich sowietach R. S. F. S. R.“ (Izwiestja, Nr 124, z 15.V.1933 r.). Ustawa ogólnozwiązkowa wypowiada pewne podstawowe zasady, wśród których znajdujemy wytyczne dla

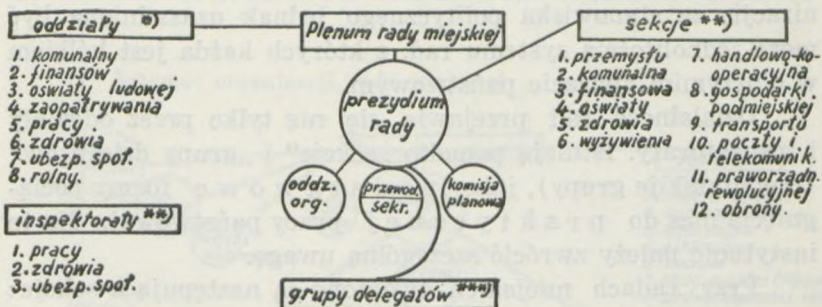
1) *Lenin*, O prawie odzywa i prerwyborach czlenow uczrieditelnogo sobranija. Realizację prawa odwołania delegatów ilustrują następujące dane. W leningradzkim obwodzie w r. 1929 odwołano 343 delegatów, a w r. 1930 — 1.444. W b. tulskiej gubernii w r. 1929 — 53, w r. 1930 — 826; w orłowskim okręgu w r. 1930 odwołano 8,3% delegatów, w isyńskim — 23,2%, w szadryńskim — 41,2%, w moskiewskim — 50% delegatów (15 let sowietskiego stroitelstwa, s. 467 — 468).

2) *Kelsen*, O istocie i wartości demokracji, s. 51 — 52: „System przedstawicielski... w konstytucji radzieckiej nie tylko nie jest przeciężeniem demokracji, ale jest w omawianej dziedzinie nawrotem do niej. Krótkotrwałość mandatów, możliwość każdorazowego odwołania wysłanników ludu... i związana z tym zupełna zależność od wyborców, ścisły kontakt z pierwotnym twórczym woli ludu — to najbardziej autentyczna demokracja“.

organizacji rad. Tak więc organami rady miejskiej są plenum rady i prezydium, przy czym plenum ma być organem kierowniczym (rukowodiaszczyj), preidium zaś — wykonawczym¹⁾. Jest to analogia do samorządowych organów uchwalających i zarządzających.

Wybrani przez wyborców delegaci tworzą ciało kolegialne — plenum powołane do rozpatrywania wszystkich ważniejszych zagadnień życia politycznego, gospodarczego i kulturalnego oraz do kierowania pracą wszystkich organów rady miejskiej. Plenum przeprowadza wybory na zjazdy rad, wybiera prezydium i przewodniczącego rady, sekretarzy i kierowników oddziałów oraz określa zakres działania tzw. sekcji. Kompetencji plenum są zastrzeżone sprawy natury ogólnej, jak rozpatrywanie i zatwierdzanie planu gospodarczej i kulturalno - społecznej działalności, budżetu miejskiego i sprawozdania o jego wykonaniu, planu rozbudowy miasta, programu prac rady miejskiej, sprawozdania z działalności prezydium oraz sprawozdania o wykonaniu instrukcji wyborczych.

1) Schemat organizacji rady miejskiej:



*) Oddziały 4 — 8 istnieją tylko przy radach miast podległych bezpośrednio centralnym komitetom wykonawczym aut. republik, krajowemu (obwodowemu) kom. wyk. W dużych miastach mogą być tworzone inne oddziały lub inspektoraty dla poszczególnych działów pracy.

**) Inspektoraty istnieją zasadniczo tylko w miastach niewydziałonych.

***) W miastach ponad 100000 mieszkańców tworzone są dzielnicowe lub podrejonowe grupy.

Wyłonione przez plenum prezydium zarządza wszystkimi sprawami w okresie między posiedzeniami plenarnymi, ale jest odpowiedzialne przed plenum i składa mu sprawozdania ze swej działalności.

Rodzaj i ilość organów rady miejskiej zależy od tego, czy miasto jest wydzielone z rejonu, czy też podlega rejonowemu komitetowi wykonawczemu. Przy radach miejskich miast niewydzielonych istnieją oddziały: komunalny, finansowy i oświaty, oraz inspektoraty: zdrowia, pracy i ubezpieczeń społecznych. Natomiast w miastach wydzielonych tworzone są oddziały: komunalny, finansowy, oświaty, zaopatrywania, pracy, zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Na prawach oddziału istnieje również przy prezydiach rad miejskich państwowa komisja planowa. Oddział organizacyjny, istniejący tylko w miastach wydzielonych, podlega bezpośrednio prezydium rady. Jeżeli do miasta przyłączono miejscowości rolnicze podmiejskie— przy radzie musi być utworzony oddział rolny.

Charakterystyczne, że kierownicy oddziałów i inspektoratów, podlegający plenum rady miejskiej i jej prezydium odpowiedzialni są również za swoją pracę przed odpowiednim oddziałem tego komitetu wykonawczego, któremu rada miejska bezpośrednio podlega. Jest to d w u t o r o w o ś ć w podporządkowaniu o wątpliwej celowości z punktu widzenia organizacji; ze stanowiska politycznego jednak uzasadniona być może jednolitością systemu rad, z których każda jest kółkiem w olbrzymim aparacie państwowym.

Działalność rad przejawia się nie tylko przez oddziały i inspektoraty. Istnieją ponadto „sekcje“ i „grupy delegatów“ (dieputatskije grupy), jako p o d s t a w o w e formy pociągnięcia mas do p r a k t y c z n e j pracy państwowej. Na te instytucje należy zwrócić szczególną uwagę.

Przy radach miejskich tworzone są następujące sekcje: przemysłowa, komunalna, finansowa, oświaty, zdrowia, żywienia (obszczestwiennogo pitanja), handlowo - kooperatywna, gospodarki, podmiejskiej, transportu, łączności (poczta i telekomunikacja), praworządności rewolucyjnej i obro-ny¹⁾. Sekcje mogą czasem zastępować w pracy pewne oddzia-

1) Art. 30 położenia o gorodskich sowietach z 20.I.1933 r. wyliczający sekcje miejskich został zmieniony przez uchwałę C. I. K. Z. S. R. R z 27.V.1934 r. Ob organizacjinojj rabotie sowietów (Sobr. Zak. oddz. I, Nr 31, poz. 234).

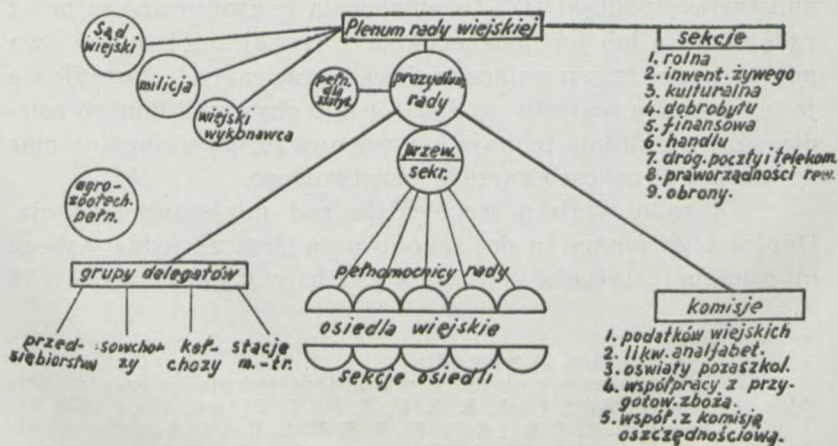
ły czy inspektoraty a przy organizacji sekcji uwzględnia się właściwości danego miasta (przemysłowe, handlowe, itp.).

O zadaniach sekcji i ich działalności powiemy niżej przy omawianiu pracy rad. Tu ograniczymy się do stwierdzenia, że podstawowym zadaniem sekcji jest wciągnięcie mas pracujących do praktycznej pracy rad w poszczególnych działach budownictwa państwowego. Każda sekcja ma swego przewodniczącego i biuro i składa się z członków rady i czynnika obywatelskiego, reprezentowanego przez przedstawicieli organizacji społecznych, naukowych, zawodowych, młodzieżowych i wyższych uczelni.

Drugą formą „masowej” pracy rad są grupy delegatów, będące organami rady w przedsiębiorstwach, kołchozach itp. Tworzy się je jeżeli w danym przedsiębiorstwie jest choć jeden delegat wybrany do rady miejskiej. Zadaniem tych grup ma być organizowanie najlepszych pracowników do walki o lepszą ilościową i jakościową produkcję oraz wciągnięcie pracujących do udziału w zarządzie sprawami państwowymi.

Organizacja rad wiejskich jest w zasadzie podobna do schematu organizacyjnego rady miejskiej¹⁾. Rady wiejskie funkcjonują na podstawie ustawy ogólnie - związkowej — „ośnownyje położenija o organizacii sielskich sowietów w S. S. S. R.” (Sobr. Zakr. S. S. R. R. Nr 16 z 1930 r.). W Z. S. F. S. R. zaś

1) Schemat organizacji rady wiejskiej:



obowiązuje „położenie o sielskich sowietach w Z. S. F. S. R.“ (Sobr. Uzak. Nr 11, poz. 42 z 1931 r.). W myśl tych ustaw każde osiedle wybiera radę wiejską w liczbie przynajmniej 3 członków i 1/3 kandydatów. Plenum rady wiejskiej wybiera prezydium (jeżeli rada liczy przynajmniej 15 członków), jej przewodniczącego i sekretarza. Przy radzie wiejskiej istnieją komisje (podatków wiejskich, likwidacji analfabetyzmu, oświaty, współdziałania z państwową akcją oszczędzania, kredytu itp.), sekcje, grupy delegatów oraz pełnomocnicy rady wiejskiej w osiedlach.

Sekcje te mają analogiczne zadania, jak sekcje rad miejskich. Przy radach wiejskich mogą być tworzone sekcje: solna (polewoczeskaja), żywego inwentarza (żywotnowoczeskaja), kulturalna, dobrobytu (blagoustrojstwa), finansowa, handlowa, transportu i łączności, praworządności rewolucyjnej, obrony ¹⁾.

Grupy delegatów są tworzone we wszystkich przedsiębiorstwach, sowchozach, kołchozach i stacjach maszynowo - traktorowych.

Jeżeli rada wiejska została wybrana przez kilka (obok siebie położonych) osiedli łącznie, w osiedlach tych tworzone są sekcje osiedla (posielonnyje siekci) z pełnomocnikami rady rady wiejskiej.

Przy sposobności warto wspomnieć, że w wiejskich osiedlach są zwoływane ogólne zgromadzenia obywateli (posiadających prawa wyborcze) celem omówienia i rozpatrzenia spraw, dotyczących życia wsi i zagadnień ogólnopaństwowej polityki ²⁾. Zgromadzenia te zwoływane są przez radę wiejską lub jej pełnomocnika przynajmniej raz na dwa miesiące, a co trzy miesiące w okresie prac rolnych. Zwołuje się je też w miarę potrzeby na żądanie 1/5 obywateli danego osiedla. Zgromadzenia te mają być również formą wciągania mas do udziału w pracach zarządu państwowego.

Z radą wiejską współdziała sąd miejscowy i milicja. Oprócz tego mamy tu do zanotowania jeszcze jedną wysoce oryginalną instytucję — wiejskich wykonawców ³⁾

1) Por. odsyłacz, 1) na s. 57.

2) Por. położenie o obszczich sobranijach (schodach) grażdan sielskich posiedlenij (Sobr. Uzak. R. S. F. S. R. Nr 51, poz. 333 z 1927 r.).

3) Por. post. C. I. K. i S. N. K. R. S. F. S. R. z 10.V.1932 r. o sielskich ispołnitelach (Sobr. Uzak. Nr 44, poz. 114 z 1932 r.).

(sielskij ispołnitel). Wiejski wykonawca, podlegający radzie wiejskiej, a częściowo współdziałający z milicją — ma za zadanie współdziałanie z radą wiejską w zakresie przesertzegania „porządku rewolucyjnego i bezpieczeństwa publicznego“, ochrony majątku państwowego i społecznego, policji sanitarnej i ogniowej oraz wprowadzanie w życie ustaw i uchwał rady wiejskiej. Do pełnienia obowiązków wykonawcy wiejskiego powoływani są mężczyźni w wieku od 18 do 50 lat i kobiety od 18 do 45 lat, z wyjątkiem osób pozbawionych praw wyborczych. Pełnienie kolejno funkcji wykonawcy wiejskiego trwa od 2 do 3 miesięcy. Trudno wypowiedzieć się co do praktycznej wartości tej instytucji, z powodu braku danych. W każdym jednak razie w instytucji wykonawców wiejskich można dostrzec rozszerzenie udziału czynnika społecznego w zakresie władzy lokalnej.

Rady miejskie i wiejskie są typowymi organami w państwie, gdyż wszystkie inne rady dadzą się sprowadzić do tych dwóch typów ¹⁾. I dlatego nie będziemy ich odrębnie omawiali. Wspomnieć jedynie wypada o tzw. miejskich radach rejonowych, istniejących w większych miastach ²⁾. Rady rejonowe mogą być tworzone w miastach (niezależnie od zwykłych rad miejskich) liczących ponad 100.000 mieszkańców (na podstawie uchwały rady miejskiej) lub wyjątkowo mniej (na podstawie uchwały krajowego, względnie obwodowego komitetu wykonawczego), przy czym mogą one być zorganizowane dla wszystkich dzielnic miasta lub tylko dla niektórych, np. bardziej oddalonych. Rady rejonowe, powołane również w drodze wyborów, wyłaniają własne prezydium, oddziały i sekcje. Prezydium podlega radzie miejskiej i jest przed nią odpowiedzialne. Miejskie rady rejonowe są zatem jakgdyby pomocniczymi radami głównej rady miejskiej, do której należy pełnia władzy w mieście. Wszystkie zaś rady łącznie, bez względu na wielkość i rodzaj, stanowią jednolity system, składający się na państwowy aparat administracji lokalnej.

1) Nr. por. post. W. C. I. K. i S. N. K. R. S. F. S. R. z 20.VII. 1933 r (Sobr. Uzak Nr 49, poz. 209) ob utwierżdzenii połoženja o koczowych sowietach w nacjonalnych okrugach i rajonach siewiernych okrain R. S. F. S. R.

2) Instrukcja ob organizaciji i diejatielnosti rajonnych sowietow w gorodach (Sobr. Uzak. Nr 55, poz. 354 z 1929 r.).

(Ciąg dalszy nastąpi).

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

A. SPRAWY USTROJOWE.

W zakresie ustroju i administracji samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy nie wykazuje poważniejszych zmian. Spośród wydanych w nim aktów legislacyjnych zasługują na uwagę:

1) W wykonaniu postanowień ustawy z dn. 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294), dotyczących gromady, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 29.I.1937 r. o gromadach (Dz. U. R. P. Nr 9, poz. 70) rozwija ogólnikowe normy ustawowe z tej dziedziny.

Zakres działania gromady określony w ustawie, jako zarządzanie w granicach swych dochodów ogólnych sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowym, wynikającym z sąsiedzkiego współżycia, celem podniesienia stanu kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego osiedli — rozporządzenie ujmuje bardzo szeroko i wylicza w kilkunastu punktach rozliczne zadania z dziedziny komunikacji, oświaty, zdrowotności, opieki społecznej, popierania rolnictwa, pożarnictwa itp. oraz specyficzne potrzeby lokalne osiedli, jak organizowanie doręczania korespondencji, zakładanie i utrzymywanie telefonu dla ogólnego użytku, organizowanie i utrzymywanie warty nocnej. Spośród zadań gospodarki gminnej, które gmina może przekazać wraz z odpowiednimi funduszami gromadzie do spełnienia, wymienione są: 1) budowa i utrzymywanie publicznych szkół powszechnych i mieszkań dla nauczycieli, 2) budowa i utrzymywanie niektórych dróg gminnych, 3) budowa i utrzymywanie studzien, 4) utrzymywanie biednych mieszkańców gminy i 5) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy i grzebowisk na obszarze gromady.

Szczegółowo określona jest również kompetencja organu uchwalającego gromady, a więc rady względnie zebrania gromadzkiego, którym podobnie, jak radom gminnym, powierzono

ne zostały agendy o charakterze uchwałodawczym oraz kontrola działalności sołtysa.

Radę gromadzką sołtys winien zwołać przynajmniej co kwartał, a zebranie gromadzkie 2 razy do roku na posiedzenia zwyczajne. Ponadto na żądanie starosty, wydziału powiatowego, wójta względnie na wniosek $\frac{1}{4}$ członków organ uchwalający powinien być zwołany w terminie do 7 dni od dnia otrzymania przez sołtysa żądania lub wniosku (posiedzenie nadzwyczajne).

Do ważności uchwał organu uchwalającego wymagana jest obecność zwykłej większości ustawowej liczby członków. W braku wymaganego quorum sołtys zwołuje posiedzenie powtórne (nie w tym samym dniu), którego uchwały są ważne bez względu na ilość obecnych.

Posiedzenie oraz głosowanie są zasadniczo jawne, przy czym uchwały zapadają zwykłą większością głosów, jeżeli w poszczególnych przypadkach przepisy inaczej nie stanowią. W razie wstrzymywania się od głosowania odbywa się głosowanie powtórne, a wstrzymujących się w powtórным głosowaniu uważa się za głosujących za wnioskiem. W razie równości głosów przewodniczący (sołtys) według własnego uznania bądź zarządza powtórne głosowanie, bądź też rozstrzyga swoim głosem.

Uchwały obchodzące całą gromadę, a nie nadające się do indywidualnego doręczania, sołtys podaje do publicznej wiadomości mieszkańców gromady w sposób dotychczas praktykowany lub ustalony przez wydział powiatowy.

Organ uchwalający gromady powołuje następujące komisje:

1) Komisję rewizyjną w składzie 3 — 5 mieszkańców, umiejących czytać, pisać i rachować, którym służy prawo wybieralności do organów ustrojowych związków samorządowych. Zadaniem Komisji rewizyjnej jest zbadanie corocznie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu względnie uchwał o przeznaczeniu dochodów oraz zamknięcia rachunkowego za ubiegły okres budżetowy. Ponadto Komisja rewizyjna powinna przynajmniej co kwartał przeprowadzić rewizję gospodarki gromady pod względem prawidłowości i zgodności z zasadami oszczędności wydatków i dochodów oraz prawidłowości czynności kasowych i rachunkowych w zakładach i przedsiębiorstwach.

2) W gromadzie posiadającej majątek, dobro, zakład lub przedsiębiorstwo — Komisję gospodarczą, w której skład wchodzi 2 członkowie, powołani przez organ uchwalający na czas kadencji sołtysa oraz z urzędu sołtys i podsołtys. Komisja gospodarcza ma współdziałać z sołtysem w zarządzaniu majątkiem, dobrem, przedsiębiorstwami i urządzeniami gromadzkimi.

3) W miarę uznanej potrzeby — Komisję rolną, oświatową, drogową, sanitarną, opieki społecznej i inne.

Rozporządzenie określa również szczegółowo obowiązki sołtysa, jako organu wykonawczego gromady, tak w zakresie gospodarki, jak i reprezentowania gromady na zewnątrz.

Do obowiązków sołtysa należy ponadto prowadzenie: 1) wykazu majątku (inwentarza), 2) książki uchwał organu uchwalającego oraz aktualnego wykazu osób, uprawnionych do uczestniczenia w zebraniach organu uchwalającego, 3) książek kasowo - rachunkowych w gromadach, prowadzących gospodarkę pieniężną, 4) książki kontroli świadczeń osobistych i rzeczowych, jeżeli takie są wprowadzone w gromadzie oraz 5) na zlecenie wydziału powiatowego kontroli osób, korzystających z noclegów w gromadzie i książki zarządzeń.

Odnosnie wysokości wynagrodzeń sołtysów rozporządzenie podaje maksymalne ich stawki zależnie od odległości siedziby sołtysa, od urzędu gminnego oraz liczby ludności w gromadzie.

Gospodarkę pieniężną gromady zobowiązane są prowadzić na zasadzie budżetu, który stanowi gospodarczy plan gromady, przy czym jednakże wydział powiatowy określa, które gromady nie prowadzą gospodarki pieniężnej i wolne są od uchwalania budżetu oraz może zezwolić gromadom o niedużej gospodarce pieniężnej na zastąpienie budżetów zwyczajnymi uchwałami co do użytkowania swych dochodów. Ponadto rozporządzenie podaje szereg szczegółowych przepisów odnośnie zasad gospodarki gromadzkiej oraz sporządzania budżetu i sprawozdań z jego wykonania.

Wreszcie rozporządzenie reguluje sprawowanie nadzoru przez Wydział powiatowy i wójta nad gromadami.

2) Ustawą z dn. 3.III.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 17, poz. 111) znowelizowane zostało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 13.XII.1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o znakach, chorągwiach i pieczęciach. Jest to już trzecia z kolei nowelizacja obowiązujących w tej dziedzinie przepisów, wobec czego pożądanym byłoby wydanie jednolitego ich tekstu, zwłaszcza, że już nowela z dn. 14.III.1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 29, poz. 246) zawierała upoważnienie w tym względzie dla Prezesa Rady Ministrów.

Wśród wprowadzonych obecnie zmian zasługuje na uwagę zmiana art. 4 ust. 1), który w nowym brzmieniu ustanawia dla władz i urzędów, zakładów, instytucji i przedsiębiorstw samorządu terytorialnego jednolite oznaki, złożone z herbu województwa, do którego należą, i napisu odpowiadającego ich nazwie, podczas gdy dotychczas oznaki władz i urzędów samorządowych miały zawierać również herb państwowy.

Ponadto w tymże artykule w ustępie 2) zostało skreślone postanowienie, na podstawie którego Minister Spraw Wewn. w porozumieniu z Ministrem W. R. i O. P. mógł w drodze wy-

jątku zezwalać miastom, posiadającym herby historycznie uzasadnione, na używanie w swych oznakach zamiast herbu państwowego i herbu wojewódzkiego wyłącznie herbu miejskiego.

Wreszcie według nowego brzmienia art. 19 ust. 4) miasta, posiadające historycznie uzasadnione herby które uzyskały zatwierdzenie, mogą w pieczęciach władz i urzędów miejskich używać tych herbów zamiast orła państwowego — bez obowiązku wyjednywania na to zezwolenia Min. Spr. Wewn.

Zgodnie ze zmienionym art. 26 ust. 4) władze, urzędy, zakłady, instytucje i przedsiębiorstwa samorządu terytorialnego mają dostosować swe oznaki i pieczęcie do przepisów rozporządzenia najpóźniej z końcem roku następującego po roku, w którym herby odnoszących województw lub inne herby związków samorządu terytorialnego będą nadane lub zatwierdzone.

3) Wreszcie ustawa z dn. 22.VI.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 48, poz. 371) przedłużyła okres urzędowania tymczasowych organów ustrojowych m. st. Warszawy do 1 października 1938 r.

B. SPRAWY FINANSOWE I GOSPODARCZE.

1) W związku z utworzeniem na podstawie nowej ustawy ustrojowej z 1933 r. gmin zbiorowych na terenie województw zachodnich i południowych zarysowała się dość ostro niedostateczność środków finansowych w tych gminach przy dotychczasowych stawkach podatku wyrównawczego.

Celem złagodzenia tej krytycznej sytuacji wydana została nowa ustawa z dn. 27.II.1937 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz. U. R. P. Nr 16, poz. 104).

Ustawa ta nie wprowadza żadnych zasadniczych zmian w strukturze podatku wyrównawczego, a umożliwia jedynie podwyższenie jego stawek.

Na terenie województwa pomorskiego zasadnicza maksymalna norma tego podatku została podwyższona do 0,50 na hektar.

Ponadto gminy wiejskie, które pomimo wyczerpania wszystkich źródeł dochodowych łącznie z wpływami z podatku wyrównawczego nie są w stanie pokryć wydatków budżetowych, mają prawo podwyższyć wymiar podatku wyrównawczego przez powiększenie maksymalnej normy o 0,25 w województwach centralnych i wschodnich względnie o 0,50 w województwach zachodnich i południowych. Odnośna uchwała rady gminnej wymaga jednakże zatwierdzenia przez wydział powiatowy oraz wojewodę przy współudziale wydziału wojewódzkiego z głosem stanowczym.

Moc obowiązująca tej ustawy została ograniczona do okresu 2 lat (od 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1939 r.).

2) Przepisy, dotyczące podatku gruntowego, pozostałe po

b. państwach zaborczych, wykazują ogromną różnorodność tak odnośnie meritum, jak również pod względem proceduralnym, wobec czego zorientowanie się w nich było ogromnie utrudnione i dziedzina ta od dawna wymagała uporządkowania.

Ponieważ, wobec braku opartej na jednolitym systemie klasyfikacji gruntów na terenie całego Państwa, całkowite ujednolicenie obowiązującego w tej mierze ustawodawstwa nie jest na razie możliwe, przeto przynajmniej w części postulatu temu czyni zadość dekret z dn. 4.XI.1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym (Dz. U. R. P. Nr 85, poz. 593).

W wykonaniu powyższego dekretu oraz w oparciu o upoważnienia z ordynacji podatkowej z dn. 15.III.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 14, poz. 134 ex 1936 r.) — r o z p o r z á d z e n i e Ministra Skarbu z dn. 31.III.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 32, poz. 250) reguluje szczegółowo sprawę wymiaru i poboru państwowego podatku gruntowego. Duże znaczenie dla uporządkowania tej dziedziny ma przede wszystkim wyczerpujące unormowanie strony proceduralnej, a więc postępowania przy wymiarze i poborze oraz odwołaniach, przez co usunięto niejasności i duże luki, wypełniane dotychczas doraźną drogą okólnikową.

Odnosnie postępowania wymiarowego rozporządzenie podaje odrębne przepisy dla województw centralnych, wschodnich oraz zachodnich i południowych. Na terenie województw b. zaboru rosyjskiego zasluguje na uwagę przede wszystkim ustalenie zasad rozkładu podatku między uczestników podatkowych jednostek zbiorowych przez zarządy gminne. W województwach wschodnich został utrzymany dotychczasowy system repartycji podatku przez Komisje powiatowe, ale zasady rozkładu zostały zmienione. Zgodnie z nowymi przepisami powiatowe Komisje repartycyjne uchwalają na podstawie opracowanego przez urząd skarbowy projektu rozkładu podział powiatu na rejony ekonomiczne i przeciętne stawki podatku z 1 ha gruntów poszczególnych rodzajów użytków bądź kategorii użytków i zaliczają poszczególne jednostki podatkowe do odpowiednich rejonów, przy czym uchwały te są podstawą do obliczenia przez urząd skarbowy podatku dla wszystkich jednostek podatkowych.

Odnosnie poboru podatku gruntowego rozporządzenie ustala następujące zasady:

Pobór państwowego podatku gruntowego wraz z dodatkiem samorządowym od indywidualnych płatników, nie opłacających progresji, oraz od wszystkich uczestników podatkowych jednostek zbiorowych został powierzony gminom, które w prowadzonych dla tych celów księgach bierczych otwierają osobne konta imienne: 1) dla płatników indywidualnych, i 2) dla uczestników podatkowych jednostek zbiorowych.

Natomiast urzędy skarbowe prowadzą w swych księgach bierczych konta imienne: 1) dla płatników indywidualnych, podlegających progresji i 2) dla uczestników podatkowych jednostek zbiorowych, opłacających progresję, przy czym na kontach tych ostatnich wpisuje się tylko kwotę progresji. Płatnicy, dla których księgi biercze prowadzą urzędy skarbowe wpłacają przypadające na nich należności bezpośrednio do kasy urzędu skarbowego lub za pośrednictwem P. K. O. na konto czekowe tegoż urzędu. Przyjmowanie przez zarządy gmin wpłat z powyższego tytułu od tych płatników jest niedopuszczalne.

Za czynności związane z rozkładem państwowego podatku gruntowego w podatkowych jednostkach zbiorowych oraz z poborem państwowego podatku gruntowego rozporządzenie przyznaje zarządom gmin odszkodowanie, którego wysokość wynosi 1% (za rozkład) oraz 3% (za pobór) sum pobranych przez zarządy gmin tytułem państwowego podatku gruntowego wraz z odsetkami i wpłaconych do kasy urzędu skarbowego.

Oprócz sprawy wymiaru i poboru podatku gruntowego rozporządzenie reguluje jednolicie dla całego Państwa kwestię ulg na skutek klęsk żywiołowych.

Za klęski żywiołowe uznane są nadmierne opady deszczowe i śnieżne, grad, burza, huragany, posuchy, upały, mrozy, okiść, sadz, pożary, powódzie, masowe pojawienie się szkodliwych owadów oraz innych szkodników natury zwierzęcej lub roślinnej, jak również epidemiczne choroby roślin i zwierząt.

Ulgą może polegać na odroczeniu, rozłożeniu na raty lub umorzeniu całkowitym lub częściowym państwowego podatku gruntowego wraz z dodatkiem samorządowym, należnego za okres gospodarczy, na który przypada zmniejszenie przychodu na skutek klęski żywiołowej. O ulgę mogą ubiegać się płatnicy, którzy ponieśli w ziemiopłodach, inwentarzu żywym lub drzewostanie straty, wynoszące co najmniej 15% normalnego przychodu.

3) W podatkowych księgach bierczych związków samorządowych nagromadziły się z biegiem lat znaczne ilości groszowych pozycji z tytułu należności od poszczególnych płatników. Koszty utrzymywania ich w ewidencji oraz podejmowanych kroków w celu ich ściągnięcia były niewspółmierne w stosunku do uzyskiwanych wyników, ale wobec braku formalnej podstawy nie można ich było skreślić.

Kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 14.VI.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 46, p o z. 352) umarzając zaległości w samoistnych daninach komunalnych, przekazane do egzekucji przed dniem 1.IV.1937 r. i objęte wnioskami egzekucyjnymi, z których ogólna suma wskazanych należności nie przekracza na dzień 1 kwietnia 1937 r. kwoty 1 zł.

Zaległości te zarządy związków samorządowych mają skre-

ślić na podstawie otrzymanych z urzędów skarbowych wykazów wniosków egzekucyjnych.

4) Dalszej nowelizacji w szeregu zasadniczych punktów uległy w okresie sprawozdawczym przepisy o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych. R o z p o r z á d z e n i e Rady Ministrów z dn. 15.V.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 43, poz. 340) wprowadza w regulującym tę dziedzinę rozporządzeniu z dn. 25.VI.1932 r. następujące ważniejsze zmiany:

§ 5 w nowym brzmieniu wprowadza instytucję wierzyciela zastępczego, a mianowicie wierzyciel może upoważnić zarząd gminy wiejskiej za jego zgodą i umówionym wynagrodzeniem do zastępowania go, jako wierzyciela, w postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych z tym, że koszty postępowania ponosi wierzyciel.

Nowy § 13 nakłada na wierzyciela obowiązek wysłania przed skierowaniem wniosku egzekucyjnego do urzędu skarbowego pisemnego upomnienia z zagrożeniem wdrożenia kroków egzekucyjnych przez właściwą władzę egzekucyjną, jeśli zobowiązany w terminie 14 dni od doręczenia upomnienia nie wpłaci wierzycielowi poszukiwanej należności. Upomnienie takie może obejmować kilka różnych należności wierzyciela u tego samego zobowiązanego, a nawet należności kilku wierzycieli, jeżeli zarządy gminne pobierają na podstawie odrębnych przepisów nie tylko własne należności, ale również innych wierzycieli. Koszty upomnienia przypadają wierzycielowi względnie gminie wiejskiej.

Przy drobnych należnościach poniżej 1 zł wierzyciel winien przed wysłaniem upomnienia wysłać do zobowiązanego bezpłatne wezwanie do uiszczenia należności.

W związku z powyższą zmianą zostało zniesione postanowienie § 16, w myśl którego wysłanie upomnienia było pierwszą czynnością egzekucyjną, podejmowaną przez władze skarbowe.

W § 14 do władz publicznych w rozumieniu omawianego rozporządzenia zaliczone zostały dodatkowo: Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, Fundusz Pracy, Państwowy Bank Rolny oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

§ 42 został uzupełniony nowym punktem o), w myśl którego zwolnione są od egzekucji również bydło, trzoda chlewna i owce zapisane do ksiąg gospodarczych zwierząt zarodowych oraz konie zapisane do ksiąg stadnych i do ksiąg ogierów i kłacz zarodowych.

Nowy § 55a przyznaje gminom wiejskim za doręczanie pism w postępowaniu egzekucyjnym przez organy gminne, z wyjątkiem upomnień (osobno płatnych — § 13 ust. 5), wynagrodzenie w wysokości 6 gr. od każdego pisma, wypłacane

gminie wiejskiej przez władzę lub instytucję, której pismo zostało doręczone.

§ 57 w nowym brzmieniu upoważnia urząd skarbowy do zawieszenia kroków egzekucyjnych do czasu otrzymania od wierzyciela zaliczki na pokrycie przewidywanych wydatków egzekucyjnych. Obowiązek zaś pokrycia tych wydatków przez wierzyciela § 58 ustala, poza nieściągalnością ich od zobowiązanego, również w następujących wypadkach: 1) jeżeli wierzyciel skierował wniosek o przymusowe ściągnięcie należności, która przed wysłaniem wniosku została uiszczona, umorzona, odroczone lub rozłożona na raty, 2) jeżeli fakty te nastąpiły po wysłaniu wniosku, ale wierzyciel w ciągu 7 dni od zajścia tych okoliczności nie zawiadomił o tym urzędu skarbowego, 3) jeżeli w ciągu roku po otrzymaniu odpisu protokołu o bezskuteczności egzekucji z powodu braku ruchomości podlegających zajęciu wierzyciel wznowił wniosek egzekucyjny lub zażądał ściągnięcia innych należności u tego samego zobowiązanego, a protokółarnie znowu stwierdzono bezskuteczność egzekucji z tego samego powodu.

Poza tym rozporządzenie to wprowadza zmiany w przepisach, dotyczących licytacji, uiszczenia przez nabywcę zadeklarowanej przy licytacji sumy, egzekucji wierzytelności pieniężnych itd.

Równocześnie ze zmianami w zakresie postępowania egzekucyjnego władz skarbowych znowelizowane zostały również przepisy o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji władz skarbowych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 15.V.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 43, poz. 341) ograniczyło mianowicie wypadki wyłączenia spod egzekucji urzędów skarbowych jedynie do następujących należności: 1) należności, wynikających z zarządzeń administracyjnych władz wojskowych, a potrącanych w trybie ustawy z dn. 2.IV.1925 r. (Dz. U. R. P. Nr 58, poz. 439 ex 1933 r.), 2) taksy, opłat i kar na rzecz funduszu kuracyjnego, pobieranych na podstawie art. 34 pkt. 2) i art. 35 pkt. 6) ustawy o uzdrowiskach, 3) należności z art. 33 ustawy z dn. 10.VI.1921 w przedmiocie utworzenia Państwowego Banku Rolnego (Dz. U. R. P. Nr 117, poz. 966 ex 1932 r.), w brzmieniu zmienionym dekretem z dn. 29.IX.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 77, poz. 539), 4) należności Banku Gospodarstwa Krajowego zarówno na rzecz funduszy własnych Banku, jak również na rzecz funduszy, powierzonych mu do likwidacji lub administracji niezależnie od tego, czy należności te oparte są na tytułach, powstałych przed objęciem przez Bank likwidacji lub administracji, czy też na tytułach, powstałych po tym terminie.

5) W wykonaniu art. 174 ust. 10) ustawy z dn. 16.II.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli w brzmieniu ustawy z dn. 14.VII.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 405)

Minister Spraw Wewnętrznych rozporządzeniem z dn. 10.VI.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 46, poz. 351) określił wypadki, uzasadniające zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów urządzenia ulic i placów względnie zmniejszenie lub odroczenie uiszczenia wpłat z tego tytułu.

Od ponoszenia kosztów urządzenia ulic i placów komunikacyjnych z art. 174 ustawy budowlanej są zwolnieni właściciele działek lub nieruchomości, na których, w myśl prawomocnego planu zabudowania względnie na podstawie przepisów o stosunkach prawnych w obszarach warownych i rejonach umocnionych lub zgodnie z prawem lotniczym, wznoszenie budynków jest wzbronione lub ograniczone w ten sposób, iż intensywność ich zabudowania ma być mniejsza od 0,10. Obliczenie przeciętnej intensywności zabudowania przeprowadza się w drodze podzielenia iloczynu liczby, oznaczającej w m² powierzchnię, która może być zabudowana w myśl zatwierdzonego lub prawomocnego planu zabudowania i liczby kondygnacji przez liczbę oznaczającą w m² całą powierzchnię działek do głębokości 70 m od linii regulacyjnej ulicy.

Wysokość udziału właścicieli działek lub nieruchomości, przyległych do ulic i placów, w kosztach urządzenia nawierzchni, łącznie z wartością gruntów, rozporządzenie ogranicza odnośnie ulic o szerokości 20 m. do części kosztów urządzenia, wyrażonej procentowo liczbą, określającą przeciętną intensywność zabudowania, pomnożoną przez 2, przy czym, jeżeli przy danej ulicy dopuszczone jest urządzenie pomieszczeń na zakłady handlowe, rzemieślnicze i drobne przemysłowe, określoną wyżej część kosztów, przypadającą do uiszczenia przez właścicieli działek lub nieruchomości, podwyższa rozporządzenie o 10%. Ograniczenia te nie mają jednak zastosowania w wypadkach, gdy na działkach lub nieruchomościach dopuszczone jest wznoszenie zakładów przemysłowych względnie przeznaczonych do zabudowania luźnego budynkami, zawierającymi chociażby po jednym mieszkaniu o 5 izbach lub większym.

Właścicielom działek, niezdatnych do zabudowy z powodów, określonych w art. 175 ustawy budowlanej, (tereny usuwiste, bagniste i zanieczyszczone w sposób szkodliwy dla zdrowia) rozporządzenie odracza, bez doliczenia procentów zwłoki, uiszczenie przedłożonych kosztów urządzenia ulic i placów, — do czasu usunięcia wad, powodujących niezdadność do zabudowy, względnie do czasu wzniesienia na nich budynków za zezwoleniem władzy.

Wreszcie rozporządzenie ustanawia również ulgi dla działek, na których znajdują się budynki, podlegające ustawie o ochronie lokatorów, a mianowicie właściciele tych działek korzystają z całkowitego względnie częściowego odroczenia, bez doliczania procentów zwłoki, wpłaty przełożonych kosztów

do czasu zwolnienia tych budynków spod działania ustawy o ochronie lokatorów.

6) W związku z dobiegającą końca akcją oddłużenia związków samorządowych ustawa z dn. 29.III.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 24, poz. 151) ustaliła terminy likwidacji poszczególnych agend z tej dziedziny.

Uprawnienia Komisji oszczędnościowo - oddłużeniowych dla samorządu przy urzędach wojewódzkich w zakresie ustalania planów oddłużenia związków samorządowych wygasają z dn. 1 kwietnia 1937 r., a z dn. 1 czerwca 1937 r. Komisje te mają ulec likwidacji i przekazać swe archiwa oraz akta spraw, będących w toku, wojewódzkim władzom administracji ogólnej.

Kompetencje Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla samorządu przy Ministrze Skarbu wygasają etapami z dn. 1 maja, 1 lipca i 1 sierpnia 1937 r., przy czym ostateczny termin likwidacji ma ustalić Minister Skarbu.

Urząd Rozjemczy do spraw kredytowych samorządu terytorialnego ma działać do czasu ostatecznego załatwienia wszystkich spraw, wniesionych przez Centralną Komisję.

7) W r. 1934 wydane zostało rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 24.X.1934 r. nowe prawo o komunalnych kasach oszczędności, które wprowadziło duże zmiany w dotychczasowych przepisach z tej dziedziny.

W rozwinięciu postanowień tego nowego prawa rozporządzenie Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dn. 16.III.1937 r. o Komunalnych Kasach Oszczędności (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 173) reguluje bliżej poszczególne zagadnienia, dotyczące organizacji kas, ich zakresu działania, wkładów oszczędnościowych, rachunkowości, likwidacji kas oraz nadzoru państwowego.

Rozporządzenie to postanawia zarazem, iż dotychczasowe statuty komunalnych kas oszczędności powinny być uzgodnione z przepisami nowego prawa o kasach i przesłane związkowi kas oszczędności do zatwierdzenia w terminie do dnia 1 lipca 1937 r.

W ciągu zaś dwóch miesięcy od daty zatwierdzenia statutów — kasy oszczędności powinny się zorganizować, a w szczególności dostosować skład organów kasy do nowych przepisów. W tym samym terminie kasy powinny również przedstawić związkowi kas oszczędności urzędujących bądź nowo powołanych dyrektorów zarządzających do zatwierdzenia.

Wreszcie w ciągu 3 lat od daty wejścia w życie tego rozporządzenia kasy oszczędności powinny dostosować sposób lokowania funduszy zasobowych i emerytalnych do przepisów nowego prawa.

8) W wykonaniu ustawy z dn. 15.II.1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji

prawa publicznego Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 29.I.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 13, poz. 92) uregulowało szczegółowo tryb postępowania, którego winny przestrzegać między innymi również związki samorządowe przy udzielaniu zamówień na dostawy i roboty.

Zamówienia na dostawy i roboty powinny być z reguły udzielane przedsiębiorstwom krajowym, mającym siedziby w kraju, a dopiero w ich braku przedsiębiorstwom zagranicznym, posiadającym w kraju w odpowiedniej wysokości wydzielony kapitał, dopuszczonym do działalności i zarejestrowanym w kraju.

Warunki techniczne dostaw i robót powinny być tak ustalone, aby one mogły być wykonane przy użyciu sił krajowych i surowców oraz wszelkich wyrobów pochodzenia krajowego, a jeżeli ich produkcja w kraju jest niewystarczająca z użyciem tych surowców i wyrobów w takim stopniu, aby produkcja ich została całkowicie wykorzystana.

Dostawy i roboty mogą być oddawane tylko osobom fizycznym i prawnym, które odpowiadają wskazanym w rozporządzeniu warunkom. Z drugiej zaś strony rozporządzenie zakazuje powierzać dostawy i roboty niektórym osobom np. skazanym za przekupstwo, tym, którzy poprzednich zamówień z własnej winy nie wykonali lub wykonali je niesumienne itd.

Zamówienie na dostawę lub robotę może być udzielone: 1) w drodze pisemnego przetargu ofertowego nieograniczonego lub ograniczonego, 2) w drodze publicznego przetargu ustnego, 3) z wolnej ręki, oraz 4) przez zakup bezpośredni za zwykłym rachunkiem.

Bezpośrednie zakupy za zwykłym rachunkiem dozwolone są tylko w tych przypadkach, gdy ogólna wartość całej dostawy lub roboty nie przekracza kwoty 1.000 zł.

Zamówienia z wolnej ręki tj. w drodze porozumienia się władzy, urzędu lub zarządu z daną osobą są dopuszczalne tylko w wyjątkowych, szczególnie w rozporządzeniu wyliczonych wypadkach, jak np. w razie nieprzewidzianej, a umotywowanej konieczności natychmiastowego wykonania roboty lub dostawy, jeżeli odbycie przetargu mogłoby ujawnić tajemnicę państwową lub wojskową itd.

Zastosowanie publicznego przetargu ustnego jest możliwe jedynie wówczas, gdy pożądaną jest udział oferentów z szerszych warstw ludności, a wartość dostawy lub roboty nie przekracza sumy 5.000 zł.

We wszystkich innych wypadkach obowiązuje zasadniczo przeprowadzenie pisemnego przetargu ofertowego nieograniczonego. W drodze zaś przetargu ograniczonego, do którego powinno być wezwanych przynajmniej 5 osób, można powierzać dostawy i roboty tylko wtedy, gdy ze względu na zabytkowy charakter względnie cechy artystyczne odnośnych przedmiotów lub

ze względu na bezpieczeństwo Państwa dostawa lub robota może być wykonana jedynie przez pewne przedsiębiorstwa, oraz jeżeli przetarg nieograniczony nie da dodatniego wyniku.

Przeprowadzanie przetargów oraz przyjmowanie dostaw i robót rozporządzenie przekazuje specjalnie do tego celu powołanym komisjom, których skład, sposób powoływania oraz zadania mają określić rozporządzenia właściwych ministrów.

Wobec przyjęcia, jako zasady, udzielania zamówień na dostawy i roboty w drodze przetargu nieograniczonego rozporządzenie wyczerpująco normuje szczegóły, dotyczące przeprowadzenia takiego przetargu, a więc sposób ogłoszenia w czasopiśmie, fachowych i ogólnych oraz ewentualnie w Monitorze Polskim wezwania do składania ofert, treść takiego wezwania, treść oferty, sprawę składania wadium, sposób złożenia, przesłania, zmiany i cofnięcia oferty, przebieg przetargu itd.

Przy wyborze oferty spośród ofert nadających się do rozpatrzenia, władza, urząd lub zarząd winna wziąć pod uwagę całość warunków, zgłoszonych przez oferentów, jakość oferowanych przedmiotów lub roboty, solidność i pewność oferentów oraz ich uzdolnienie i techniczne przygotowanie i wreszcie ich zasoby finansowe. Wybór oferty powinien być pisemnie ujętym.

Udzielenie zamówienia na podstawie wyników przetargu, następuje w drodze pisemnej umowy, której zasadnicze punkty są w rozporządzeniu szczegółowo wymienione.

Warunki, sposób i terminy częściowego względnie ostatecznego odbioru dostaw i robót mają być uregulowane w rozporządzeniach właściwych ministrów. Rozporządzenie ustala jedynie zasadę, iż z każdej czynności odbiorczej należy sporządzać szczegółowy protokół, który powinien zawierać decyzję o przyjęciu względnie odrzuceniu bezwarunkowym lub warunkowym, przy czym dostawca lub przedsiębiorca ma prawo wnieść do protokołu swoje zastrzeżenia.

Należność za wykonaną i przyjętą część lub całą dostawę lub robotę należy wypłacać dostawcom względnie przedsiębiorcom na podstawie sprawdzonych i przyjętych rachunków, w braku innej umowy, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia złożenia rachunków.

9) Obwieszczeniem Ministra Skarbu z dn. 22.I.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 10, poz. 107) został ogłoszony jednolity tekst Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22.IV.1927 r. o rozbudowie miast.

W związku z tym Rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 9.IV.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 34, poz. 267) podaje przepisy wykonawcze z tej dziedziny, przy czym uchyla równocześnie dotychczasowe rozporządzenie z dn. 3.XI.1927 r., czterokrotnie w międzyczasie nowelizowane.

Z ważniejszych postanowień zasługuje na uwagę zmiana co do pojęcia „większych miast“, w których powołuje się do życia Komitety Rozbudowy. Dotychczas zaliczone były do „większych miast“ miasta liczące powyżej 5.000 mieszkańców, obecnie zaś do tej kategorii należą dopiero miasta z liczbą powyżej 25.000 ludności. Komitety Rozbudowy w tych miastach składają się z 4 — 10 członków zależnie od liczby ludności.

Ponadto omawiane rozporządzenie ustala zasady przekazywania gruntów państwowych na cele rozbudowy, przyznawania kontyngentów budowlanych miastom i kredytów budującym. Szczegółowo unormowany jest również sposób spłaty pożyczek krótkoterminowych i długoterminowych, ich oprocentowanie, jak również zasady udzielania pożyczek na urządzenie gruntów budowlanych i na sporządzanie planów zabudowania miast.

10) W logicznej konsekwencji zajętego przez Państwo Polskie stanowiska co do obowiązku zwrotu dóbr skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość u s t a w a z d n. 14.IV.1937 r. (D z. U. R. P. N r 30, p o z. 221) rozszerza moc obowiązującą przepisów ustawy z dn. 18.III. 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr 24, poz. 189) z późniejszymi zmianami również na dobra skonfiskowane uczestnikom walk o niepodległość, a znajdujące się obecnie w posiadaniu związków samorządowych.

Związki samorządowe nie są jednakże zobowiązane do wydania takiego mienia, jeżeli osoba, której to mienie skonfiskowano, bądź jej następcy prawni zawarli co do mienia skonfiskowanego układ z władzami zaborczymi.

Roszczenie osoby uprawnionej powinno być zgłoszone w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie omawianej ustawy pod rygorem całkowitej utraty uprawnień w stosunku do zainteresowanego związku samorządowego.

O przyznaniu dóbr uprawnionemu decyduje organ stanowiący związkowi samorządowemu, przy czym uchwała, postanawiająca zwrot dóbr skonfiskowanych, wymaga zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

W razie odmowy zwrotu dóbr zgłaszający roszczenie może podjąć na nowo zawieszone postępowanie sądowe i popierać je dalej, ale wznowienie powództwa winno nastąpić pod rygorem utraty uprawnienia w ciągu 6 miesięcy od daty powstania prawa do dalszego popierania powództwa.

11) Ustawa o ustroju szkolnictwa przewiduje obowiązek dokształcania młodzieży, która wypełniła obowiązek szkolny, a nie uczęszcza do żadnej szkoły. Dokształcanie tej młodzieży aż do ukończenia przez nią 18 roku życia powinno się odbywać bądź w szkołach i na kursach dokształcających ogólnych, bądź w szkołach dokształcających zawodowych. Zakładanie i utrzymywanie tych ostatnich nie było jednakże dotychczas w ustawodawstwie polskim uregulowane.

Łukę tę wypełnia ustawa z dn. 29.III.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 24, poz. 152), która obowiązek zakładania publicznych szkół dokształcających zawodowych porucza gminom miejskim i wiejskim, przy czym ustalenie sieci tych szkół, ich rodzaju, liczby i terminu ich założenia należy do Ministra W. R. i O. P. lub wyznaczonej przez niego władzy szkolnej, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych gmin oraz terytorialnie właściwych izb przemysłowo - handlowych i rzemieślniczych. Nałożenie na gminę obowiązku założenia takiej szkoły może jednakże nastąpić dopiero po uprzednim uznaniu przez władzę nadzorczą, że gmina ta będzie mogła podolać takiemu obowiązkowi.

Związane z realizacją omawianego zadania koszty rozdziela ustawa między Skarb Państwa oraz gminy.

Wynagrodzenie kierownika, nauczycieli oraz lekarzy tych szkół ma ponosić Skarb Państwa w wysokości 2/3 tych wydatków. Pozostałą zaś 1/3 powyższych wydatków personalnych oraz wszelkie inne wydatki związane z założeniem i utrzymywaniem tych szkół ma pokrywać gmina, na której obszarze znajduje się szkoła z tym, iż w wypadku uczęszczania do takiej szkoły młodzieży również z obszaru innych gmin — gminy te mają obowiązek pokrywać odpowiednią część wydatków na utrzymanie szkoły w stosunku do liczby młodzieży z poszczególnych gmin.

W razie nieuwzględnienia lub niedostatecznego preliminowania przez gminę kredytów na powyższe cele w budżecie — władza nadzorcza ma prawo przymusowo wstawić do budżetu odpowiednie sumy, przy czym zatwierdzenie odnośnego działu budżetu winno być poprzedzone zasięgnięciem opinii władzy szkolnej II instancji.

12) Ustawa z dn. 14.IV.1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 14.X.1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych (Dz. U. R. P. Nr 30, poz. 223) w nowym brzmieniu art. 6 tego rozporządzenia aktualizuje obowiązek prowadzenia ksiąg umów przez urzędy gminne w województwach wschodnich.

W księgach tych wszyscy mieszkańcy gminy mogą sporządzać akty i umowy, choćby w nich uczestniczyły także osoby, nie będące mieszkańcami gminy, za wyjątkiem jednakże aktów i umów, dotyczących przedmiotów, dla których wymagana jest forma notarialna lub których wartość przewyższa 3.000 zł.

Każdy akt lub umowa powinny być wpisane do księgi umów, odczytane stronom i podpisane przez nie oraz przez wójta lub jego zastępcę i sekretarza gminnego. Za niepiśmiennego lub nie mogącego pisać może podpisać się inna osoba, ale w tym wypadku wymagane są ponadto podpisy dwóch świadków.

W księdze umów mieszkańcy gminy mogą sporządzać również testamenty, jeżeli przedmiotem testamentu jest gospodar-

stwo rolne o obszarze nie przekraczającym 15 ha względnie majątek wartości do 3.000 zł.

Testator powinien osobiście oświadczyć swoją wolę w obecności wójta lub jego zastępcy i sekretarza gminnego oraz co najmniej dwóch świadków, przy czym oświadczenie to powinno być wpisane do księgi umów, odczytane i podpisane przez wszystkich obecnych. Zmiana lub odwołanie takiego testamentu może nastąpić przez testament notarialny lub sporządzenie nowego testamentu w księdze umów.

Czynności, sporządzone w księdze umów, podlegają ogólnym przepisom o opłatach stemplowych. Z czynności tych urząd gminny wydaje stronom w braku odmiennej umowy po jednym wypisie, opatrzonym podpisami wójta lub jego zastępcy i sekretarza gminnego oraz pieczęcią gminy.

13) W wykonaniu ustawy z dn. 5.III.1934 r. o nadzorze nad hodowlą bydła, trzody chlewnej i owiec **Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych** z dn. 4.V.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 38, poz. 291) podaje szczegółowe przepisy, dotyczące prowadzenia przez izby rolnicze względnie z ich ramienia przez organizacje rolnicze ksiąg zarodowego bydła, zarodowej trzody chlewnej i zarodowych owiec, warunków wymaganych dla uzyskania przez obory, chlewnie i owczarnie nazwy „zarodowe“, kontroli wartości użytkowej bydła, trzody chlewnej i owiec oraz składu i działalności komisji kwalifikacyjnych, orzekających o uznaniu rozplodników za odpowiednie do hodowli.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

STANISŁAW OKULICZ.

ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr 224. Chociażby w myśl przepisu statutu samorządowego (emerytalnego) sąd powszechny był właściwy dla rozstrzygania sporów na tle stosowania tego statutu, to jednak orzeczenie przewidzianej w statucie komisji emerytalnej, działającej w granicach swych kompetencji, ma moc wiążącą i może być kwestionowane przed sądem tylko w razie naruszenia w odnośnym postępowaniu istotnych przepisów statutowych, dotyczących tego postępowania.

(Orzeczenie S. N. z 30 kwietnia 1936 r. C. I. 2731/35. Teza).

Sąd Najwyższy w sprawie Teofila O. przeciwko gminie m. Łucka o należność z tytułu stosunku służbowego i emerytalnego, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powoda na wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 31 maja — 14 czerwca 1935 r., zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie w części, dotyczącej oddalenia pozwu co do wynagrodzenia z tytułu odprawy i niewykorzystanego urlopu, uchylił i sprawę do ponownego w uchyłonej części rozpoznania temuż Sądowi odesłał, a w pozostałej części skargę kasacyjną oddalił.

Uzasadnienie:

Teofil O., b. burmistrz miasta Łucka wniósł pozew przeciwko gminie miejskiej miasta Łucka o 887 zł 29 gr., stanowiącej resztę należności z tytułu odprawy w wysokości 3-miesięcznej pensji i 762 zł wynagrodzenia za niewykorzystany urlop; w tymże pozwie zażądał zasądzenia zaopatrzenia emerytalnego w wysokości 330 zł miesięcznie, poczynając od 1 lipca 1933 r.

Sąd Okręgowy powództwo uwzględnił częściowo, zasądzając na rzecz powoda tytułem zaopatrzenia emerytalnego za czas zaległy 985 zł 96 gr. i nadal po 257 zł 40 gr. miesięcznie, resztę zaś żądań pozwu oddalił, a Sąd Apelacyjny, do którego obie strony wniosły skargi apelacyjne, wyrok pierwszej instancji i powództwo oddalił w całości.

W skardze kasacyjnej powód żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 1536, 1537 Zw. pr. tom X cz. 1, art. 39 rozp. Prez. Kzplitej z dn. 16 marca 1928 r. (Dz. U., poz. 323) o umowie o pracę pracowników umysłowych, art. 2 ust. 3 ustawy z dn. 16 maja 1922 r. o urlopach (Dz. U. Nr 40, poz. 334) oraz art. 250 § 1, 268 i 351 k. p. c., polegające na tym, że Sąd Apelacyjny: 1) oddalił żądanie zasądzenia odprawy, wychodząc z błędnego założenia, że rozwiązanie stosunku służbowego nastąpiło w przypadku na własne żądanie powoda; 2) oddalił żądanie wynagrodzenia za urlop również z błędnego założenia, że powód sam sobie mógł udzielić urlopu i że urlop nie był przewidziany w statucie; 3) nie zastosował do powoda przepisu, zawartego w ust. 2 p. 1 § 8 statutu emerytalnego, w myśl którego pracownik może nabyć prawo do zaopatrzenia emerytalnego po 5 latach, zaliczonych do wysługi emerytalnej, chociaż komisja lekarska ustaliła trwałą niezdolność powoda do służby na zajmowanym stanowisku burmistrza; 4) uznał za krepujące Sąd orzeczenie Komisji Emerytalnej drugiej instancji, pomijając, że wszelkie spory na tle stosowania statutu w myśl art. 48 tegoż statutu rozstrzygają Sądy; 5) uznał za niepodlegające zaliczeniu do wysługi emerytalnej służby powoda w wojsku rosyjskim i instytucjach samorządowych w charakterze kancelisty z założenia, że służba ta nie może być traktowana jako przygotowanie do służby komunalnej, z pominięciem całego szeregu dowodów, stwierdzających, że powód, jako burmistrz, wykazał wyjątkowe przygotowanie i znajomość rzeczy.

Słuszny jest pierwszy zarzut skargi kasacyjnej. Oddalenie żądania wypłacenia skarżącemu odprawy Sąd Apelacyjny oparł na wniosku, że skarżący sam żądał rozwiązania stosunku umownego. Ustalenie powyższe pozostaje w sprzeczności z niespornym między stronami stanem faktycznym, nie usprawiedliwiającym tego rodzaju wniosku. Skarżący wystąpił o zwolnienie komisji lekarskiej, która miała zdecydować, czy stan jego zdrowia pozwala mu na dalsze pełnienie czynności burmistrza, prośbę zaś swą o ewentualne przeniesienie w stan spoczynku uzależnił od orzeczenia tej komisji. W tych warunkach nie uzasadniony jest wniosek Sądu Apelacyjnego, że zwolnienie skarżącego nastąpiło na jego żądanie, bezpośrednią bowiem przyczyną zwolnienia w przypadku był wypadek siły wyższej — choroba, a nie wola pracownika.

Z tych samych względów słuszny jest drugi zarzut skargi kasacyjnej, dotyczący oddalenia żądania skarżącego wynagrodzenia za nie wykorzystany urlop; ta okoliczność, że wynagrodzenia za nie wykorzystany urlop dla zwolnionych pracowników nie przewidywał statut emerytalny pracowników komunalnych m. Łucka, nie usprawiedliwia odmowy wypłaty tego wynagrodzenia, prawo bowiem skarżącego do urlopu, bądź wynagrodzenia za urlop opiera się na ustawie o urlopach z dn. 16 maja 1922 r., mającej zastosowanie do tego rodzaju pracowników, jak skarżący (art. 1 i 4 ustawy), w związku z § 22 rozp. Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dn. 1 czerwca 1923 r. (Dz. U. z 1923 r. Nr 62, poz. 646).

Niesłuszny jest natomiast trzeci zarzut kasacji. Między stronami pozostaje poza sporem, że w myśl ust. 2 p. 1 § 8 statutu pracownik nabywa prawa do emerytury już po 5 latach w razie niezdolności do wykonywania zawodu, spowodowanej chorobą, nabytą po wstąpieniu na służbę. Opierając się na brzmieniu orzeczenia lekarskiego, Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że powód wskutek choroby stał się niezdolny do pełnienia czynności burmistrza w mieście Łucku, co, jak słusznie zaznaczył Sąd, nie może być uważane za utratę zdolności do pracy zawodowej. Pogląd taki należy uznać za słuszny, pojęcie bowiem zawodu jest znacznie szersze niż pełnienie czynności burmistrza, wymagające specjalnych wiadomości i uzdolnień.

Jak widać z uzasadnienia wyroku, skarżący nie utracił możliwości kontynuowania pracy w swoim zawodzie biuralisty na innym polu.

Czwarty zarzut skargi kasacyjnej również nie zasługuje na

uwzględnienie. Sąd Apelacyjny ustalił, co zresztą pozostaje poza sporem, iż Komisja Emerytalna drugiej instancji zaliczyła powodowi do usługi emerytalnej tylko 8 lat i 5 miesięcy pracy, co nie wystarczało do nabycia praw emerytalnych. Opierając się na wykładni statutu, Sąd Apelacyjny przyszedł do wniosku, że orzeczenie takie jest ostateczne i że żądania ze stron nie może w drodze sądowej kwestionować jego słuszności. Skoro pozostaje poza sporem, że Komisja Emerytalna działała w przypadku w granicach swej kompetencji i do niej należała ocena uprawnień do otrzymania zaopatrzenia emerytalnego, ostateczne orzeczenie takiej Komisji co do obliczenia lat usługi emerytalnej ma dla stron moc wiążącą. Za słusznością takiego poglądu przemawia ta okoliczność, że stosunek służbowy między gminą a jej pracownikami ma charakter prywatnoprawny, statuty zaś: służbowy, emerytalny i inne, zastępujące dla stron umowę, normują ten stosunek. Wobec powyższego i skarżący musiał podporządkować się przepisom tego statutu i mógłby kwestionować orzeczenie Komisji Emerytalnej tylko wtedy, gdyby odnośne postępowanie zostało przeprowadzone z naruszeniem istotnych przepisów statutowych, dotyczących tego postępowania, co w przypadku nie zostało stwierdzone.

Ostatni wreszcie zarzut jest nieistotny. Sąd Apelacyjny bowiem, opierając się na prawomocności orzeczenia Komisji Emerytalnej, nie miał potrzeby przytaczać argumentów na dowód słuszności tego orzeczenia.

Z tych zasad zaskarżony wyrok należy uchylić częściowo z powodu naruszenia art. 351 k. p. c.

Nr 225. Do pracownika urzędu gminnego przepisy ustawy z 18 grudnia 1919 o czasie pracy w przemyśle i handlu, poz. 7 z 1920 r. Dz. Ust., nie mają zastosowania; żądanie zaś zasądzenia mu wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych z tytułu niesłusznego zubożenia się gminy tą pracą nie jest uzasadnione.

(Orzeczenie S. N. z 15 maja 1936 r. C. I. 2883/35).

Sąd Okręgowy w II instancji zatwierdził wyrok I instancji, oddalając żądanie powoda Teodora M., b. pomocnika sekretarza, o zasądzenie od gminy wiejskiej Kamieniec Litewski 3.614 zł 36 gr. z % tytułem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych w ciągu czasu od października 1932 do lutego 1935 włącznie, z założenia: 1-sze, że urząd gminy, jako instytucja samorządu terytorialnego, nie jest zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy, a więc w przypadku nie może mieć zastosowania ustawa z 18 grudnia 1919 o czasie pracy w przemyśle i handlu i zawarte w niej przepisy o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych, i 2-gie, że Urząd gminy pracą powoda nie zubożył się.

Powód w swej skardze kasacyjnej zarzuca Sądowi Okręgowemu obrażę art. 574 t. X cz. I zw. pr. oraz art. 351 k. p. c., albowiem wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych jest ekwiwalentem za nie należne świadczenie ze strony powoda na rzecz powoda.

Zarzut ten jest nieuzasadniony. Art. 574 t. X cz. I zw. pr., oparty na ogólnych zasadach sprawiedliwości, zabrania zubożenia się cudzym kosztem bez podstawy prawnej; w przypadku nie może mieć on zastosowania, jak to słusznie ustalił Sąd, albowiem powoda i gminę pozwaną, wykonywającą część administracji publicznej na zasadzie uprawnień, otrzymanych od Państwa, łączył stosunek nie pracownika i prywatnego przedsiębiorcy przemysłowego lub handlowego, lecz służbowy stosunek urzędnika gminnego, ustalony odpowiednią pragmatyką; z istoty tego stosunku wynika, iż nie może być mowy o zubożeniu się urzędu gminy pracą urzędnika chociażby w godzinach pozabiurowych, którą on w za-

kresie przyjętych obowiązków powinien był wykonywać w godzinach biurowych za pewne ustalone uposażenie; wbrew twierdzeniu skarżącego, nie ma tu nienależnych gminie ze strony powoda świadczeń.

Z tych względów skarga kasacyjna podlega oddaleniu.

Nr 226. Powództwo ławnika magistratu przeciwko gminie miejskiej o uprawnienia emerytalne, powstałe na tle wykonywania przepisów statutu emerytalnego, podlega rozpoznaniu przez sądy powszechne.

(Orzeczenie S. N. z 15/28 maja 1936 C. I. 509/36).

Sąd Okręgowy odrzucił zarzut gminy m. st. Warszawy co do niedopuszczalności dochodzenia w drodze procesu roszczeń z tytułu uposażenia emerytalnego, należnego powodowi Marcelemu P., jako byłemu ławnikowi Magistratu m. st. Warszawy, lecz na skutek zażalenia pozwanej gminy Sąd Apelacyjny postanowienie Sądu Okręgowego uchylił i pozew P. odrzucił, opierając się na tym, że stosunek ławnika do gminy jest natury publiczno - prawnej, zatem i prawo ławnika do emerytury ma charakter publiczno - prawny, charakteru zaś tego nie zmienia okoliczność, iż ławnik otrzymuje emeryturę na zasadzie statutu o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników gminy.

Zgodnie z ustaloną judykaturą Sądu Najwyższego (orzecz. Nr 167/34, 427/34, 36/35 i in.) kwestia właściwości sądów lub władz administracyjnych do rozpoznania sporu zależy od charakteru roszczenia, a mianowicie do tego, czy źródłem roszczenia jest cywilny lub publiczno-prawny stosunek stron.

Niezależnie od charakteru stosunku ławnika do gminy, którego ustawa nie określa, uprawnienia ławnika do zaopatrzenia emerytalnego oparte są na statucie emerytalnym, obejmującym wszystkich pracowników pozwanej gminy, który to statut stanowi zbiór postanowień umownych, regulujących stosunek stron, uprawnienia przeto pracownika gminnego i ławnika wypływają z umowy, która w razie sporu co do jej wykonania poddana jest rozpoznaniu sądów powszechnych.

Taki stan rzeczy potwierdza przepis art. 2 k. p. c. w związku z brakiem ustawy o wyłączeniu sporu ławnika o zaopatrzenie emerytalne spod właściwości sądów powszechnych a ubocznie i uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 1935 (Zb. Orz. Nr 220/35), którą Sąd Najwyższy wyjaśnił, że uchwalenie przez radę miejską statutu emerytalnego pracowników samorządowych (wraz z płatnymi członkami zarządu) i ich rodzin nie wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej w myśl art. 38 dekretu z 4 lutego 1919 o samorządzie miejskim (Dz. Pr. Nr 13, poz. 140).

Słusznie przeto zarzucił w skardze kasacyjnej powód P., że, odrzucając pozew o zaopatrzenie emerytalne, oparty na statucie emerytalnym pracowników pozwanej gminy, i uznając, że zgłoszony spór winien być rozstrzygnięty w drodze administracyjnej, Sąd Apelacyjny pogwałcił art. 2 k. p. c., wskutek czego zaskarżone postanowienie nie może być utrzymane w mocy.

Nr 227. Okoliczność, że art. 1 cz. I ustawy z 15 marca 1932 o zmianie rozp. z 30 grudnia 1924 o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych stanowi, że poza dodatkami, przewidzianymi w tym rozporządzeniu, żadne dodatki nie mogą być wypłacane, nie wyłącza jednak możliwości wypłacania pracownikom związków komunalnych do-

datkowych należności za prace, wykonywane poza zwykłymi czynnościami.

(Orzeczenie S. N. z 4 czerwca 1936 C. I. 2739/35).

Paweł P. żądał zasądzenia od gminy miejskiej Łódź tytułem renty emerytalnej po 131 zł 82 gr. miesięcznie, niezależnie od wypłaconej mu tytułem takiejże renty po 579 zł 72 gr.

Sąd Okręgowy powództwo uwzględnił, a Sąd Apelacyjny wyrok Sądu Okręgowego zatwierdził, opierając się na tym, że sporna suma w myśl § 7 przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Zarządu m. Łodzi i ich rodzin winna być poczytana za dodatek stały, który podlega wliczeniu do uposażenia, stanowiącego podstawę do wymiaru zaopatrzenia emerytalnego, że charakteru spornego dodatku, stanowiącego wynagrodzenie powoda za dodatkową pracę w godzinach popołudniowych i wieczornych, nie może zmienić nieopłacanie przez powoda składki emerytalnej od tego dodatku, ponieważ wywołane to było okólnikiem Magistratu m. Łodzi z dnia 13 marca 1933, że wreszcie przyznanie spornego dodatku za dodatkową pracę powoda nie jest sprzeczne z przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 30 grudnia 1924 (D. U. R. P. Nr 118/24, poz. 1073), znowelizowanego ustawą z 15 marca 1932 (D. U. R. P. Nr 33, poz. 345).

W skardze kasacyjnej pozwana gmina zarzuciła Sądowi Apelacyjnemu naruszenie przepisów § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 30 grudnia 1924 o dostosowaniu uposażenia pracowników samorządowych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych w brzmieniu ustawy z 15 marca 1932 (Dz. U. R. P. Nr 33, poz. 345) i art. 1131, 1133 k. c. oraz pogwałcenie art. 351 k. p. c. przez uznanie, że sporny dodatek do uposażenia powoda był wynagrodzeniem za stałą obowiązkową pracę w godzinach popołudniowych i wieczornych, chociaż § 1 rozporządzenia z 30 grudnia 1924 przewiduje, że uposażenia pracowników samorządowych winny być obliczane na podstawach, przewidzianych w art. 3 — 7 ustawy z 9 października 1933 o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych, które to przepisy nie przewidują stałych dodatkowych wynagrodzeń, wypłata takich dodatkowych wynagrodzeń jest zakazana i postanowienia umów, sprzecznych z powołanym przepisem, wygasły z dniem 1 lipca 1932, sporny dodatek nie mógł być w tych warunkach poczytany za stały, jak już bowiem wyjaśnił Sąd Najwyższy w orzeczeniu Nr 211/34, postanowienia rozporządzenia z 30 grudnia 1924 mają charakter przepisów porządku publicznego.

Okoliczność, że art. 1 cz. I ustawy z 15 marca 1932 o zmianie rozporządzenia z 30 grudnia 1924 o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych stanowi, że poza dodatkami, przewidzianymi w tym rozporządzeniu, żadne dodatki nie mogą być wypłacane, nie przesądza jednak możliwości wypłacenia pracownikom związków komunalnych dodatkowych należności za prace, które wykonywane są poza zwykłymi czynnościami pomienionych pracowników, albowiem art. 10 mającej w przypadku zastosowania ustawy z dnia 9 października 1933 o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska (D. U. R. P. 116/33, poz. 924) również przewiduje możliwość przyznawania funkcjonariuszom państwowym specjalnych dodatków, uzasadnionych szczególnymi właściwościami służby; poza tym zaś skarga kasacyjna nie zarzuca, by wypłacany powodowi sporny dodatek łącznie z jego zasadniczym uposażeniem przekraczał najwyższe uposażenie, które mógł pobierać powód, jako pracownik komunalny w m. Łodzi, w związku z przepisami rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1924 r.

Zaznaczyć wreszcie należy, że rozporządzenie z 30 grudnia 1924 nie dotyczy statutów emerytalnych (uchw. całej Izby Cywilnej z dnia 13 kwietnia 1933 Zb. orz. Nr 320/33). W tych warunkach Sąd Apelacyjny miał podstawę do uznania, że sporny dodatek winien być uwzględniony przy

określeniu wymiaru zaopatrzenia emerytalnego powoda, skoro ustalił, iż stosownie do § 7 przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Zarządu m. Łodzi i ich rodzin za podstawę do wymierzenia uposażenia emerytalnego służy całkowite uposażenie, pobierane przez pracownika w ostatnim miesiącu służby, czyli oprócz pensji zasadniczej wszelkie dodatki o charakterze stałym.

Wobec bezpodstawności zarzutów skarga kasacyjna została oddalona.

Nr 228. Sądy powszechne nie są uprawnione do badania pod względem materialno - prawnym słuszności orzeczeń dyscyplinarnych, wydanych przeciwko pracownikom samorządowym gmin miejskich i wiejskich przez ich władze dyscyplinarne, niezależnie od tego, czy tryb postępowania dyscyplinarnego przewiduje ustawa (rozporządzenie Komisarza Gen. Z. Wsch. z 26 września 1919), czy też uchwalony przez organy samorządowe statut.

(Orzeczenie S. N. z 5 czerwca 1936 r. C. I. 3030/35).

Józef A., sekretarz gminy B., został zwolniony 30 kwietnia 1934 z zajmowanego przezeń stanowiska bez wypowiedzenia, wobec czego wniósł przeciwko tejże gminie powództwo z żądaniem zasądzenia sumy 1507 zł 44 gr, w tym 1205 zł 88 gr tytułem wynagrodzenia za rozwiązanie umowy pracy bez wypowiedzenia na 3 miesiące, reszta zaś za niewykorzystany urlop.

Pozwana gmina żądań pozwu nie przyznała, twierdząc, że powód został zwolniony dyscyplinarnie za nadużycia, popełnione w gminie, gdzie poprzednio pełnił obowiązki sekretarza.

Sąd Okręgowy powództwo oddalił, a Sąd Apelacyjny w Wilnie, do którego powód wniósł skargę apelacyjną, wyrok pierwszej instancji zatwierdził.

W skardze kasacyjnej powód żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi, że: 1) odrzucił formalne zarzuty przeciwko prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, wychodząc z założenia, że gdyby uchybienia formalne w przypadku zachodziły, to postępowanie dyscyplinarne byłoby przez powoda zaskarżone; 2) wyszedł z założenia, że Sąd nie jest władny wnikać w merytoryczne ustalenia komisji dyscyplinarnych, pomijając, że zasada powyższa w myśl orzeczenia S. N. Nr 435/34 może mieć zastosowanie jedynie do pracowników miejskich i to w razie istnienia specjalnych statutów dla postępowania dyscyplinarnego; 3) z obrazą art. 32 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. p. 323) popełnienie nadużyć u innego pracodawcy uznał za ważną przyczynę do rozwiązania umowy pracy; 4) z obrazą art. 1 i 4 ustawy o urlopach z 16 maja 1922 uznał, że do pracowników samorządowych ustawa powyższa nie ma zastosowania.

Zarzuty skargi kasacyjnej nie zasługują na uwzględnienie z następujących zasad:

Sąd Apelacyjny w Wilnie, powołując się na orzeczenie Sądu Najwyższego Nr 435/34, oparł wyrokowanie na wniosku, że sądy powszechne nie są powołane do badania pod względem materialno - prawnym słuszności orzeczeń dyscyplinarnych, wydanych przeciwko pracownikom samorządowym przez ich władze dyscyplinarne, ustalając jednocześnie, że w przypadku nie było żadnych uchybień natury formalnej, które mogłyby dyskwalifikować to orzeczenie; pogląd, że takich uchybień być nie mogło, skoro powód nie zaskarżył niekorzystnego dlań orzeczenia, w rzeczywistości nieuzasadniony, został przytoczony jako argument uboczny i pozostał bez wpływu na wynik sprawy.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że orzeczenie Sądu Najwyższego Nr 435/34 dotyczy jedynie pracowników samorządowych miejskich, których uprawnienia regulowały statuty służbowe. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że skoro strony poddały kwestię słuszności zwolnienia z pracy rozpoznaniu władz administracyjnych (w przypadku organów samorządowych), to są związane zawartą w tym kierunku umową i rozwiązanie tej kwestii do właściwości sądów bezwarunkowo nie należy.

Z powyższego wynika, że wspomniane orzeczenie dotyczy tak pracowników gmin miejskich, jak i wiejskich, niezależnie od tego, czy tryb postępowania dyscyplinarnego przewiduje, jak w przypadku, ustawa (rozporządzenie Komisarza Generalnego b. Z. C. Z. W. z 26 września 1919, Dz. Urz. Nr 21, poz. 215), czy też uchwalony przez organy samorządowe statut.

Art. 32 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 o umowie o pracę pracowników umysłowych nie wyczerpuje ważnych przyczyn do rozwiązania umowy z winy pracownika, a przytacza je przykładowo, badanie zaś słuszności wyrokowania komisji dyscyplinarnej pod względem materialno-prawnym nie należy do Sądu.

Ostatni zarzut skargi kasacyjnej, jakkolwiek w zasadzie słuszny, nie może skutkować uchYLENIA zaskarżonego wyroku, w ostatecznym bowiem wyniku wyrok Sądu Apelacyjnego w części, dotyczącej odmowy wynagrodzenia za urlop, należy również uznać za zgodny z prawem. W myśl art. 3 ustawy z 16 maja 1922 o urloпах pracowników, zatrudnionych w przemyśle i handlu, pracownik traci prawo do urlopu, jeżeli rozwiązanie umowy nastąpiło z powodów, które dają pracodawcy prawo do rozwiązania umowy pracy bez uprzedniego wypowiedzenia.

Nr 229. Przepisy ustawy z 18 grudnia 1919 o czasie pracy w przemyśle i handlu, poz. 7 z 1920 r. Dz. Ust., mają zastosowanie do pracowników Kas Komunalnych.

Obliczając normę wynagrodzenia za nadliczbowe godziny z zasady niesłusznego wzbogacenia się, Sąd może zastosować stawki, przewidziane w art. 16 ustawy z 18 grudnia 1919, gdy przyjdzie do wniosku, że przewidziane w tej ustawie normy wynagrodzenia odpowiadają co do wysokości korzyści, jaką uzyskał pracodawca z pracy w godzinach nadliczbowych.

(Orzeczenie S. N. z 10 czerwca 1936 C. I. 2837/35).

Aniela K. wniosła pozew przeciwko Komunalnej Kasie Oszczędności m. W. o 3981 zł 98 gr za pracę w godzinach nadliczbowych w okresie czasu od 1 października 1930 do 18 lipca 1934.

Sąd Grodzki, uwzględniając powództwo częściowo, zasądził na rzecz powódki 2140 zł 28 gr, a Sąd Okręgowy, do którego obie strony wniosły skargi apelacyjne, wyrok pierwszej instancji zatwierdził.

W skardze kasacyjnej pozwana Kasa żąda uchYLENIA zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi, że 1) z naruszeniem art. 1 ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu z 18 grudnia 1919 oraz art. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 września 1934 (D. U. p. 860) uznał Komunalną Kasę Oszczędności za zakład pracy, prowadzony w sposób przemysłowy, którego pracownicy podlegają przepisom ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu; 2) uznając, że powódka może dochodzić swego roszczenia na podstawie niesłusznego wzbogacenia, błędnie obliczył wysokość tego wynagrodzenia podług stawek, przewidzianych w art. 16 ustawy o czasie pracy; 3) odrzucił dowód ze świadków G. i G. na fakt, że przyznawane pracownikom wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych wypływało z układu stron, a pokwitowanie powódki z odbioru tego

wynagrodzenia stanowiło zrzeczenie się wszelkich z tego tytułu pretensyj; 4) z obrazą art. 16 cytowanej ustawy z 18 grudnia 1919 za ósmą godzinę pracy liczył zamiast normalnej stawki, takąż stawkę z dodatkiem 25% lub 50%, a za następne godziny stosował wynagrodzenie z dodatkiem 25% i 50% zamiast 25%; 5) z obrazą art. 250 i 351 k. p. c. pominął zaświadczenie Zarządu Miejskiego i zeznania świadka G., że powódka do 8 listopada 1931 nie mieszkała w W. i wieczorami w godzinach nadliczbowych nie pracowała; 6) bez uzasadnienia odmówił potrącenia z roszczeń powódki otrzymanych przez nią gratyfikacji, które stanowiły wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych, jak również potrącenia sum, otrzymanych na podstawie kwitów z 16 grudnia 1930 i 30 marca 1931.

Przytoczone zarzuty skargi kasacyjnej są bezzasadne z następujących względów: pierwszy zarzut skargi kasacyjnej nie zasługuje na uwzględnienie, wbrew bowiem wywodom skarżącej, Komunalne Kasy Oszczędności przy samorządach nie są organami administracji publicznej, lecz instytucjami o charakterze bankowym. Według przepisów, przytoczonych w skardze kasacyjnej i statutów, Kasy te dokonywują czynności kredytowych, jak i banki, z tą różnicą, że zakres ich działalności jest ograniczony. Wobec tego przepisy ustawy z dn. 18 grudnia 1919 mają zastosowanie do pracowników Kas Komunalnych. Powołane w skardze kasacyjnej orzeczenia S. N. Nr 223/31 i 88/32 dotyczą pracowników Kas Chorych i Magistratów.

W orzeczeniu Nr 512/34 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych winno być również stosowane wówczas, gdy pracodawca zaniedbał uzyskania zezwolenia na przedłużenie czasu pracy, jeżeli pracodawca odniósł korzyść z takiej pracy, bogacąc się niesłusznie kosztem pracownika. W przypadku zostało ustalone, że zbogacenie takie miało miejsce. Obliczając normę wynagrodzenia za nadliczbowe godziny z zasady niesłusznego zbogacenia się, Sąd mógł w przypadku zastosować stawki, przewidziane w art. 16 ustawy z 18 grudnia 1919, skoro przyszedł, jak widać z uzasadnienia, do wniosku, że przewidziane w tej ustawie normy wynagrodzenia odpowiadają co do wysokości korzyści, jaką uzyskał pracodawca z pracy w godzinach nadliczbowych.

Oddalenie żądania badania świadków Sąd uzasadnił tym, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona, jak również powołaniem się na art. 404 k. p. c. Sąd poddał ocenie złożone do sprawy pokwitowania powódki i mógł oddalić żądanie badania świadków na dowód, że pokwitowania te stanowiły układ, czy też zrzeczenie się pretensyj z tytułu wynagrodzenia za pracę ponad normę, na stwierdzenie bowiem takich okoliczności wymagalny jest dowód na piśmie.

Sąd miał na uwadze, że za ósmą godzinę pracy powódka nie mogła żądać więcej ponad zwykłe wynagrodzenie i jak widać z uzasadnienia, wbrew twierdzeniu skarżącej, za ósmą godzinę pracy obliczył wynagrodzenie podług normalnych stawek, a za dalsze godziny z dodatkiem 50%, a po 1 stycznia 1934 z dodatkiem 25%. Zarzut piąty kasacji zawiera przeinaczenie zeznania świadka G., który zeznał o jedynie trzymiesięcznym okresie czasu, podczas którego powódka mieszkała poza miastem W., a co chciała skarżąca udowodnić przez złożone zaświadczenie Zarządu Miejskiego w W., z całego postępowania w sprawie nie widać; Sądy obu instancji uzasadniły, dlaczego za pewien okres czasu, kiedy powódka mieszkała poza miastem, policzyły godziny nadliczbowe. Sąd uznał, że wypłacona gratyfikacja nie stanowiła wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, w uzasadnieniu zaś przytoczył, że pracownicy, którzy w godzinach nadliczbowych nie byli zajęci, otrzymali również gratyfikację. Odmowę potrącenia z poszukiwanej przez powódkę pretensji sum, otrzymanych za pokwitowaniami, wymienionymi w szóstym zarzucie kasacji, Sąd uzasadnił tym, że sumy te stanowiły gratyfikacje.

Nr 230. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prez. Rz. z 30 grudnia 1924, poz. 1073 Dz. Ust., do poborów płatnych członków zarządu i pracowników związków komunalnych mają zastosowanie ogólne zasady obliczenia poborów funkcjonariuszów państwowych, zawarte w art. 3 — 7 ustawy 9 października 1923 o uposaż. funkcj. państw. i wojska (Dz. U. poz. 924), które są w pomienionym § 1 wyliczone, inne zaś szczegółowe przepisy pomienionej ustawy, a w tej liczbie przepisy art. 63 w związku z art. 40, dotyczące uposażenia nauczycieli szkół powszechnych i wychowawczyń ochronek, do pracowników związków komunalnych nie mają zastosowania.

(Orzeczenie S. N. z 8 lipca 1936 C. I. 2812/35).

Powódka Leokadia S., która w okresie czasu od 1 stycznia 1930 do 1 października 1931, zajmowała stanowisko wychowawczyni przedszkola w Magistracie m. R. i otrzymywała uposażenie od 1 stycznia 1930 do 1 maja 1930 według kategorii X grupy płac, a od 1 maja 1930 do 1 października 1931 według kategorii XI, dochodzi różnicy niedopłaconych, zdaniem jej, poborów, opierając się na tym, że zgodnie z przepisami § 3 p. b. rozporz. Prez. Rz. z 30 grudnia 1924, poz. 1073 Dz. Ust., o dostosowaniu uposażenia pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych i art. 63 w związku z art. 40 ustawy z 9 października 1923, poz. 924 Dz. Ust., o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych, jej, jako kierownicze i wykwalifikowanej wychowawczyni przedszkola, po 6 latach pracy na tym stanowisku (od 1 stycznia 1924 do 1 stycznia 1930) należało się uposażenie IX grupy, nadto należał jej się dodatek funkcyjny, jako kierownicze przedszkola. Różnica niedopłaconych przez Magistrat m. R. poborów wynosi, zdaniem powódki, sumę ogólną 1151 zł 21 gr.

Sąd Okręgowy powództwo uwzględnił, lecz Sąd Apelacyjny wyrok ten zmienił i powództwo oddalił.

W skardze kasacyjnej powódka wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku z powodu naruszenia art. 351 k. p. c., § 3 rozporz. Dz. Ust. poz. 924/23, art. 40 i 63 ustawy Dz. 1073/24 i art. 16 rozp. Dz. U. poz. 258/28.

Skarżąca podnosi w swej kasacji, że zgodnie z § 3 p. d. rozporządzenia Dz. U. poz. 1073/24, pracownikami komunalnymi w rozumieniu niniejszego rozporządzenia są również pracownicy kontraktowi, że, stojąc więc na stanowisku zaskarżonego wyroku, do niej, jako pracowniczkii kontraktowej, ma zastosowanie powyższe rozporządzenie, że więc wynagrodzenie jej winno być unormowane zgodnie z art. 63 w związku z art. 40 ustawy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska, poz. 924/23 Dz. Ust. Pogląd powyższy skarżącej jest niesłuszny. Zgodnie z § 1 rozporządzenia 1073/24 Dz. Ust. do poborów płatnych członków zarządu i pracowników związków komunalnych mają zastosowanie ogólne zasady obliczenia poborów funkcjonariuszów państwowych, zawarte w art. 3, 4, 5, 6 i 7 ustawy z 9 października 1923 o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska, poz. 924/23 Dz. Ust., które w pomienionym § 1 rozporz. są wyliczone. Z powyższego wynika, że inne szczegółowe przepisy ustawy, poz. 924/23 Dz. Ust., a w tej liczbie przepisy art. 63 w związku z art. 40 wspomnianej ustawy, dotyczące uposażenia nauczycieli szkół początkowych i wychowawczyń ochronek, do pracowników związków komunalnych nie mają zastosowania. Wysokość więc uposażenia skarżącej, jako pracowniczkii samorządowej, podlega oznaczeniu przez radę miejską m. R. Wynagrodzenie to początkowo zostało określone w grupie X kategorii płac i na tych warunkach powódka pracowała w charakterze wychowawczyni przedszkola. Gdy następnie wynagrodzenie to zostało przez uchwałę rady miejskiej m. R. zmniejszone do grupy XI szczebel c, powódka wobec sto-

sunku prywatno - prawnego, istniejącego między pracownikami komunalnymi a poszczególnymi gminami, miała prawo do uznania umowy za rozwiązana z winy pracodawcy i opuszczenia pracy; skoro jednak tego nie uczyniła i w dalszym ciągu pracowała na zmienionych warunkach, to wbrew zarzutom skargi kasacyjnej Sąd Apelacyjny miał podstawę do wysnucia wniosku, że te zmniejszone warunki wynagrodzenia skarżąca przyjęła i że wobec tego nie ma ona żadnego tytułu do dochodzenia różnicy między poprzednio otrzymanymi poborami i poborami zredukowanymi. Powyższy wniosek rozstrzygnął wszelkie zarzuty skarżącej odnośnie niedopłaconych poborów, a więc i jej pretensję o wynagrodzenie za kierownictwo, wobec czego odpada zarzut skargi kasacyjnej, że Sąd Apelacyjny nie rozważył pretensji skarżącej z tytułu kierownictwa.

Z tych zasad zaskarżony wyrok w wyniku ostatecznym odpowiada prawu, wobec czego skarga kasacyjna podlega oddaleniu.

Nr 231. Art. 5 p. b. rozporz. Prez. Rz. z 22 marca 1928 o sądach pracy, poz. 350 Dz. Ust., wyłączając z pod jurysdykcji Sądów Pracy tych pracowników umysłowych, którzy są zatrudnieni na podstawie umów w urzędach związków komunalnych, przez pojęcie „urzędy“ rozumie jedynie organy komunalne, związane z wykonaniem zarządzeń administracyjnych lub w ogóle aktów władzy, wyłączone zaś są z tego pojęcia przedsiębiorstwa komunalne.

(Orzeczenie S. N. z 15 lipca 1936 C. I. 578/36).

Sąd Okręgowy w drugiej instancji odrzucił pozew skarżącego o wynagrodzenie za pracę z uwagi, iż w myśl przepisów ustawy z 22 marca 1928 o Sądach Pracy (Dz. U. 1928, poz. 350) właściwość tych Sądów nie podlegają roszczenia pracowników samorządowych, do których liczby należał skarżący, ponieważ zaś wartość powództwa skarżącego wynosi ponad 1000 zł, podlegało ono w pierwszej instancji Sądowi Okręgowemu, a nie Grodzkiemu, który spór niniejszy rozpoznał merytorycznie.

Z brzmienia art. 5 p. b. rozporządzenia Prezydenta Rz. o Sądach Pracy wynika, że wyłączeni są z pod jurysdykcji Sądów Pracy ci pracownicy umysłowi, którzy są zatrudnieni na podstawie umów w urzędach związków komunalnych. Przepis ten stanowi wyjątek z ogólnego przepisu art. 4, o czym wyraźnie artykuł ten na wstępie nadmienia. Według zaś ogólnego przepisu rozporządzenie o Sądach Pracy stosuje się do pracowników umysłowych, zatrudnionych w instytucjach samorządowych (p. e art. 4).

Rozważając przeto kwestię właściwości Sądu do rozpoznania sporu skarżącego, jako pracownika komunalnego, przeciwko Związkowi Komunalnemu, należy wyjaśnić, czy skarżący był zatrudniony w Komunalnym Urzędzie, o którym mowa w art. 5 p. b wyżej powoływanej ustawy.

Przeciwstawienie w ustawie pojęcia „urzędu“ pojęciu „instytucji“ przemawia za tym, iż przez pojęcie „urzędy“ należy rozumieć jedynie organy państwowe lub komunalne, związane z wykonaniem zarządzeń administracyjnych lub w ogóle aktów władzy.

Z drugiej strony Sąd Najwyższy miał już sposobność wyjaśnić w szeregu orzeczeń (por. 1934 Nr 17, 590, 1933 Nr 61), iż przedsiębiorstwa państwowe, a znaczy i komunalne, zasadniczej różnicy bowiem w pojęciach tych nie ma, nie stanowią w myśl prawa urzędów.

Wobec tego, iż skarżący, co jest niesporne, zatrudniony był w elektrowni miejskiej, a więc w przedsiębiorstwie komunalnym, spór jego ze Związkiem Komunalnym o wynagrodzenie za pracę powinien być rozpoznawany na zasadzie p. e art. 4 rozporządzenia o Sądach Pracy. Wniosek

tedy Sądu o niewłaściwości Sądu Pracy do rozstrzygnięcia sporu o należność skarżącego w wysokości 1225 zł należy uznać za niezgodny z prawem. Postanowienie przeto zaskarżone należało uchylić.

Nr 232. Magistrat nie jest uprawniony w umowie, zawartej z pracownikiem miejskim, zastrzec mu praw emerytalnych innych, niż przewidywał uchwalony przez radę miejską statut emerytalny, i odmienny warunek w umowie, jako sprzeczny z ustawą, żadnych skutków prawnych dla obu kontraktujących stron pociągnąć nie może.

(Orzeczenie S. N. z 14 sierpnia 1936 C. I. 931/36).

Michał S., ogrodnik miejski, wytoczył powództwo przeciwko Gminie Miejskiej miasta O. o zaopatrzenie emerytalne w wysokości 135 zł 88 gr miesięcznie, poczynsz od 1 sierpnia 1933 przy czym powołał się na umowę na piśmie z 19 sierpnia 1931, na mocy której zostało mu przyznane prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie statutu o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników miejskich miasta O.

Sąd Okręgowy powództwo uwzględnił, a Sąd Apelacyjny wyrok zatwierdził, przytaczając w uzasadnieniu, że jakkolwiek powód jako pracownik kontraktowy (nieobjęty statutem etatów) nie podlegał w myśl obowiązującego statutu ubezpieczeniu, a magistrat nie miał prawa zawierać umowy, która, wbrew postanowieniom statutu, dawałaby pracownikowi prawa do zaopatrzenia emerytalnego, to jednak powód nie może ponosić odpowiedzialności za błędy magistratu i utracić uprawnienia, jakie mu nadawała wspomniana umowa, zawarta przez pełnomocnika gminy (magistrat) zgodnie z danym upoważnieniem.

W skardze kasacyjnej pozwana gmina żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi Apelacyjnemu pominięcie tej istotnej okoliczności, że umowa, zawarta między stronami, w części, dotyczącej zaopatrzenia emerytalnego, była sprzeczna z obowiązującym w tej mierze statutem i nie mogła skutkować dla powoda żadnych praw do takiego zaopatrzenia.

Zarzut powyższy należy uznać za słuszny.

Chociaż stosunek pracowników samorządowych do gminy ma charakter prywatno - prawny, to jednak, o ile stosunek taki reguluje ustawa, przepisy jej wiążą strony i nie można im uchybiać przez umowy.

O sposobie zaopatrzenia emerytalnego, stanowiącego obciążenie budżetu gminy, w myśl art. 21 p. 3 dekretu o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 (Dz. Pr. p. 140) może decydować jedynie rada miejska. Statut emerytalny dla pracowników miejskich miasta O. został w przypadku formalnie uchwalony przez radę miejską, nie nadawał jednak, jak ustalili Sąd, prawa do zaopatrzenia emerytalnego pracownikom kontraktowym, do jakich, co pozostaje poza sporem, należał powód. Z tych względów magistrat, jako organ niekompetentny do stanowienia o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników miejskich, nie mógł w umowie, zawartej z powodem, zastrzec powodowi praw emerytalnych innych, niż przewidywał uchwalony przez właściwy organ (radę miejską) statut emerytalny, a odmienny warunek w umowie, jako sprzeczny z ustawą, żadnych skutków prawnych dla obu kontraktujących stron pociągnąć nie mógł. Pominięcie przez Sąd powyższej okoliczności stanowi naruszenie art. 351 k. p. c., w związku z art. 21 p. 3 i 68 p. 2 dekretu o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 i skutkuje uchyleniem zaskarżonego wyroku.

Nr 233. Ustalenie stosunku służbowego urzędników komunalnych z zastrzeżeniem 6-miesięcznego wypowiedzenia jest

dopuszczalne na mocy art. 9 śląskiej ustawy z 30 lipca 1899 r., Dz. Ust. Śl. Nr 26, poz. 35/1926.

(Wyrok N. T. A. z 4 stycznia 1937 r. L. rej. 1750/34).

Zarząd Gminy L. pismem z dnia 28 lutego 1933 r., powołując się na art. 3 statutu miejscowego, dotyczącego stosunków prawnych, ustanowienia, mianowania i emerytury urzędników gminy L. oraz zaopatrzenia ich wdów i sierot z dnia 12 listopada 1926 r., wypowiedział stanowisko służbowe z dniem 1 marca 1933 r. do dnia 31 sierpnia 1933 r. dozorczy ulic w gminie Józefowi H.

Starosta, w ś. decyzją z dnia 2 czerwca 1933 r. L. d. Sm. 545/1 odwołania H. od uchwały Zarządu Gminy nie uwzględnił, uważając, że wypowiedzenie stosunku służbowego odwoławcy nastąpiło zgodnie z § 9 ustawy z dnia 30 lipca 1899 r. i art. 3 statutu miejscowego z dnia 12 listopada 1926 r.

Z kolei Wojewoda Śląski decyzją z dnia 11 grudnia 1933 r. Nr Sm. 2. b/III oddalił zażalenie H. od zacytowanej decyzji Starosty, wydanej w charakterze Przewodniczącego Wydziału Powiatowego, podziеляjąc stanowisko Starosty, że wypowiedzenie stosunku służbowego H. odbyło się zgodnie z przepisami ustawy i statutu miejscowego z uwagi, że H. był pracownikiem komunalnym, powołanym do służby z zastrzeżeniem odwołania, że wypowiedzenia dokonano z zachowaniem 6-cio miesięcznego terminu, a nastąpiło ono na mocy uchwały kolegium Zarządu Gminy z dnia 28 lutego 1933 r.

Decyzję Wojewody zaskarżył H. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, prosząc o uchylenie tej decyzji, jako zapadłej z naruszeniem przepisów ustawy i nabytych jego praw oraz dotkniętej istotną wadliwością postępowania.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Dokument ustalenia skarżącego w służbie komunalnej z dnia 10 kwietnia 1929 r., na który powołuje się skarga, stwierdza, że ustanowienie to nie nastąpiło dożywotnio (wyraz ten w dokumencie skreślono), lecz z zastrzeżeniem 6-cio miesięcznego wypowiedzenia.

Wbrew wywodom skargi takie ustalenie stosunku służbowego funkcjonariuszów komunalnych jest dopuszczalne na mocy art. 9 obowiązującej w województwie śląskim ustawy o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych z dnia 30 lipca 1899 r. w brzmieniu ogłoszonym rozporządzeniem Wojewody Śląskiego z dnia 5 sierpnia 1926 r. Dz. Ust. Śl. Nr 20 z r. 1926, poz. 35.

Przepis powyższy zezwala na odchylenia od zasady mianowania urzędników komunalnych dożywotnio przez statuty miejscowe, w razie dopuszczenia przez statut miejscowy mianowania z wypowiedzeniem — wymaga tylko, ażeby wypowiedzenie dokonane zostało przez uchwałę kolegiального zarządu gminy lub, o ile takiego nie ma, na podstawie uchwały kolegium, złożonego z burmistrza i ławników.

Skoro zaś bezsporna jest między stronami okoliczność, że statut miejscowy w gminie L. z dnia 12 listopada 1926 r. dopuszcza w art. 3 mianowanie urzędników gminnych z wypowiedzeniem, to w tych warunkach — stanowisko władzy pozwanej co do charakteru służby skarżącego, zajęte w zaskarżonym orzeczeniu, znajduje uzasadnienie w przepisach prawnych.

Zaznaczyć przy tym należy, że według zacytowanej treści § 9 ustawy, a również wbrew wywodom skargi do wypowiedzenia służby urzędnikowi komunalnemu, mianowanemu z zastrzeżeniem wypowiedzenia — wymagana jest uchwała kolegium specjalnego tylko w wypadku, gdy nie jest możliwe powzięcie takiej uchwały przez kolegialny zarząd gminy.

Wobec tego powyższe uchwały przez wypowiedzenie służby skarżącemu przez zarząd gminy L. należy uznać za dostateczną podstawę do rozwiązania z nim stosunku służbowego.

Okoliczność, że uchwała taka zapadła po doręczeniu H. wypowiedzenia nie ma dla sprawy decydującego znaczenia, gdyż wymagana przez ustawę wola kolegium, została, aczkolwiek z pewnym opóźnieniem, wypowiedziana...

Nr 234. W sprawie odmowy zatwierdzenia przez władzę nadzorczą statutu emerytalnego pracowników Związku Komunalnego — osoba, dla której dopiero mogłyby powstać w stosunku do Związku Komunalnego odnośne uprawnienia w wypadku zatwierdzenia tego statutu, nie jest stroną w rozumieniu art. 9 prawa o postępowaniu administracyjnym Dz. U. R. P. poz. 341/28 r.

(Wyrok N. T. A. z dnia 18 stycznia 1937 r. L. rej. 2970/34 r. Teza).

Magistrat m. K. w powiecie wrocławskim, działając na podstawie art. 66 ust. 4 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. P. P. P. Nr 13, poz. 140) w zastępstwie nieurzędowej Rady Miejskiej uchwalił w dniu 4 grudnia 1929 r. przystąpić do funduszu emerytalnego wrocławskiego powiatowego związku komunalnego na zasadach statutu o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników komunalnych i ich rodzin wrocławskiego powiatowego związku komunalnego i przyjąć tenże statut po wprowadzeniu do niego zmiany polegającej na dodaniu w § 1 statutu następującego zdania: „oraz pracownicy gmin miejskich niewydziałonych, które przystąpiły do powiatowego funduszu emerytalnego, jak również płatni członkowie zarządów związków komunalnych, o ile służba ich stanowi główne ich zajęcie, a uposażenie otrzymywane główne ich źródło utrzymania“.

Wydział Powiatowy we Wrocławku uchwałą z dnia 23 stycznia 1930 r. uchylił powyższą uchwałę Magistratu m. K., w części dotyczącej objęcia statutom emerytalnym płatnych członków Magistratu, ponieważ powiatowy fundusz emerytalny, oparty na statucie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników wrocławskiego powiatowego związku komunalnego, do którego zgłosił przystąpienie Magistrat m. K. w zastępstwie Rady Miejskiej, nie przewiduje wypłacania zaopatrzenia emerytalnego płatnikom członkom Zarządów związków komunalnych.

Od decyzji Wydziału Powiatowego we Wrocławku, uchylającej wyżej wspomnianą część uchwały Magistratu m. K. wniósł odwołanie do Warszawskiego Urzędu Wojewódzkiego burmistrz m. K. Jan W., występując nie w imieniu Gminy Miejskiej lecz w obronie swoich praw osobistych.

Decyzją z dnia 26 stycznia 1934 r. Nr S. A. III-5/2 Warszawski Urząd Wojewódzki pozostawił odwołanie Jana W. bez rozpatrzenia, ponieważ uznał, iż nie może on być w tym wypadku uznanym za „stronę“ w rozumieniu art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. Ust. R. P., poz. 341), a zatem nie posiada legitymacji prawnej do wniesienia odwołania od decyzji Wydziału Powiatowego.

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

Odmowa rozpoznania odwołania skarżącego z tego powodu, iż, jako nie biorący faktycznego udziału w postępowaniu administracyjnym, nie może on być na mocy art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r., Dz. Ust., poz. 341, za stroną w tym postępowaniu uważany, nie jest słuszną, gdyż nie ma podstawy do tak radykalnego rozdzielania od siebie stadiów postępowania administracyjnego przed instancją pierwszą i instancją odwoławczą. Przeciwnie z przepisów art. 90 — 94 tegoż rozporządzenia raczej wynika, że prawodawca uważa przebieg po-

stępowania administracyjnego przed obu instancjami za jedną całość. Nie można zatem odmawiać praw strony w tym postępowaniu osobie, która wprawdzie przed pierwszą instancją administracyjną nie występowała, nie mając ku temu powodu, która jednak po zapadnięciu decyzji władzy instancji pierwszej stwierdziła, że decyzja ta narusza jej prawa i w obrobie tych praw złożyła odwołanie do władzy instancji drugiej.

Nie mniej w sprawie niniejszej zasadniczy pogląd władzy pozwanej, że skarżącemu nie służą prawa strony po myśli art. 9 prawa o postępowaniu administracyjnym — jest słuszny.

Przedmiotem sprawy była kwestia zmiany przez Wydział Powiatowy uchwały Magistratu m. K. o przystąpieniu do statutu o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Włocławskiego Związku Komunalnego. Chodziło tu zatem o ustalenie pewnych norm obiektywnych, na podstawie których dopiero w przyszłości w razie wejścia w życie tych norm mogłyby powstać uprawnienia i roszczenia poszczególnych osób.

Skoro zatem Wydział Powiatowy Sejmiku Włocławskiego uchwałą z dnia 23 stycznia 1930 r. zmodyfikował pomienioną uchwałę, skreślając z niego postanowienie niezgodne z powiatowym statutem emerytalnym pracowników Włocławskiego Powiatowego Związku Komunalnego, przystąpienie do którego zostało uchwalone — to i skarżący, jako burmistrz m. K., który dopiero nabyłby sobie przyznane prawa emerytalne w razie wejścia w życie uchwały Magistratu w tej mierze, nie może z powodu niezatwierdzenia tej uchwały przez władzę nadzorczą uważać siebie za osobę, która, jak tego wymaga zacytowany art. 9, występuje w postępowaniu administracyjnym jako strona na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu.

Nie powstała bowiem jeszcze żadna norma prawna, na której skarżący mógłby oprzeć swoje roszczenie, lub którą można byłoby uważać za chroniącą jego interesy.

Z tych powodów uważając, że władza pozwana słusznie pozostawiła odwołanie skarżącego bez rozpoznania, Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 235. Odwołania od decyzji związków komunalnych, odmawiających nauczycielom szkół powszechnych prawa do dodatków mieszkaniowych — podlegają rozpoznaniu władz nadzorczych nad samorządem, nie zaś władz oświatowych.

(Wyroki N. T. A. z dnia 12 kwietnia 1937 r. L. rej. 8090/34. Teza).

Magistrat miasta S., wypłacając dodatek mieszkaniowy nauczycielstwu szkoły im. A. Mickiewicza w S. dnia 27 kwietnia 1934 za miesiąc kwiecień 1934 r., nie wypłacił Helenie K., nauczycielce tejże szkoły, dodatku z tego powodu, że mieszkała ona przy mężu, również nauczycielu, który pobiera dodatek mieszkaniowy. Urząd Wojewódzki decyzją z dnia 6 lipca 1934 Nr SF. 4/100 pozostawił odwołanie Heleny K., wniesione przeciw odmówieniu jej wypłaty powyższego dodatku, bez merytorycznego rozpatrzenia, ponieważ wstrzymanie przez Zarząd Miejski wypłaty dodatku mieszkaniowego nie ma charakteru decyzji, podlegającej zacepieniu w toku instancji, skoro wedle postanowień rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 11 marca 1931 (Dz. U. Rz. P. Nr 29, poz. 197) w rozstrzyganiu kwestii, czy danemu nauczycielowi należy się dodatek mieszkaniowy i w jakiej wysokości, właściwi są inspektorowie szkolni, a nie zarządy gmin.

Decyzję powyższą zaskarżyła K. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, prosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji, jako niezgodnej z przepisami obowiązującymi.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Powołane w zaskarżonym orzeczeniu rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 11 marca 1931 r., poz. 197 Dz. Ust., w § 5 stanowi, iż w razie niewypłacenia przez gminę we właściwym terminie nauczycielom dodatku mieszkaniowego — nauczyciel zawiadamia o tym inspektora szkolnego, który trybem wskazanym nakazuje zatrzymanie na rzecz nauczyciela należnych sum w drodze zajęcia kont z rachunku odnośnego związku komunalnego w kasach skarbowych.

Z powyższego wynika, że przepis ten ma na względzie wypadki, w których sama zasada obowiązku płacenia danemu nauczycielowi dodatku mieszkaniowego nie jest przez związek komunalny kwestionowana, lecz związek ten z tych lub innych powodów obowiązku tego nie spełnił, i rozchodzi się o wyegzekwowanie bezspornej lecz nieuiszczonej należności.

Natomiast w wypadku niniejszym gmina miejska m. S. nie uważa się za zobowiązaną do płacenia skarżącej pomienionego dodatku z uwagi na szczególne warunki jej osobiste i w tej mierze powzięła decyzję, odmawiając jej prawa do pobierania tego dodatku.

Skoro skarżąca uważała, że odmowa ta stanowi niewykonanie przez gminę obowiązków, wynikających z przepisów art. 11 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. ze szkodą dla niej, to władzą powołaną do rozważania sporu na tym tle pomiędzy skarżącą a gminą miejską powstałego mogła być tylko władza nad gminą nadzorcza, czyli Urząd Wojewódzki, który w tych warunkach nie miał podstawy do uchylenia się od merytorycznego rozpoznania odwołania skarżącej; jeżeli zaś uważał, że prawo do pobierania dodatku wymagało udowodnienia przez taką lub inną decyzję czy zarządzenie ze strony inspektora szkolnego w trybie art. 1 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 11 marca 1931 r., to mógł zażądać przed wydaniem decyzji od odwoławczyni przedstawienia odnośnych dowodów.

Natomiast odmowa rozpoznania sprawy z odesłaniem do władz szkolnych nie znajduje żadnego usprawiedliwienia w przepisach ustawy i stanowi naruszenie art. 82 prawa o postępowaniu administracyjnym.

W tym stanie rzeczy Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie wchodząc w rozważanie pozostałych zarzutów skargi, a uważając, iż zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem form postępowania administracyjnego z jawną szkodą dla skarżącej — kierując się art. 84 prawa z dnia 27 października 1932, poz. 806 Dz. Ust., uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 236. Obowiązek gmin wypłacenia dodatku mieszkaniowego nauczycielom szkół powszechnych nie został uchylony rozporządzeniem Prezydenta R. P. z dnia 28 października 1933 r., poz. 663 Dz. Ust., o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych.

(Wyrok N. T. A. z dnia 12 kwietnia 1937 r. L. rej. 9343/34. Teza).

Wydział Powiatowy w Wysokim Mazowieckim, zatwierdzając w dniu 27 kwietnia 1934 r. budżet gminy D. - G. na rok 1934/35 — polecił pomiędzy innymi wstawić do działu VI budżetu po stronie wydatków sumę 3.664 zł 24 gr na dodatek mieszkaniowy dla nauczycieli szkół powszechnych.

Odwołanie gminy D. - G. od uchwały Wydziału Powiatowego Wojewoda Białostocki decyzją z dnia 7 sierpnia 1934 r. Nr 1. 64/3/34, w tej części nie uwzględnił, oświadczaając, że wypłata nauczycielom dodatku mieszkaniowego stanowi ustawowy obowiązek gminy i dlatego odnośne koszty winny być wstawione do budżetu.

W skardze wniesionej przez pomienioną gminę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego powtarza skarżąca gmina zarzuty podniesione w odwołaniu, wywodząc, że w zmienionym stanie prawnym nie jest obowiązana wypłacać dodatku mieszkaniowego nauczycielom, a zatem decyzja

władz o wstawieniu odnośnej kwoty w budżecie nie znajduje oparcia w ustawie.

Władza pozwana wnosi o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoznał sprawę z mocy art. 72 prawa z dnia 27 października 1932 r. Dz. Ust. R. P. poz. 806 na posiedzeniu niejawnym i zważywszy:

że rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. D. U. R. P. poz. 663 o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych została uchylona dotycząca tegoż przedmiotu ustawa uposażeniowa z dnia 9 października 1923 r. D. U. R. P., poz. 924,

że obowiązek gmin do wypłacania nauczycielom szkół publicznych dodatków mieszkaniowych w razie niedostarczania mieszkań w naturze wynika wbrew twierdzeniu skarżącej gminy nie z uchylonej ustawy uposażeniowej z dnia 9 października 1923 r. lecz z przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1930 r. D. U. R. P. poz. 662 stanowiącego nowelizację art. 11 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych D. U. R. P. poz. 143, że te ostatnie przepisy ani przez cytowane na wstępie rozporządzenie z dnia 28 października 1933 r. ani przez żaden inny akt prawodawczy nie zostały uchylone, względnie zmienione i nie ma podstawy do uważania obowiązku gmin ponoszenia pomienionego ciężaru za wygasły wyłącznie z uwagi na skasowanie i w stosunku do nauczycieli przez nową ustawę uposażeniową dodatków do uposażeń, wypłacanych ze Skarbu Państwa,

że zatem stanowisko władzy pozwanej o obowiązku gminy skarżącej ponoszenia nadal pomienionego wydatku uznać należy za słuszne a w związku z tym, że wstawienie odpowiedniej pozycji do budżetu skarżącej gminy, jako wydatku nakazanego ustawowo znajduje oparcie w przepisach obowiązujących,

nie uwzględnił zarzutów, podniesionych przez skarżącą gminę, i oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

Nr 237. 1. Uprawnienia z tytułu własności wynikające (prawo posiadania, korzystania i rozporządzenia majątkiem) służą zgodnie z art. 420 t. X cz. I Zw. pr. i w granicach określonych art. 433 i 434 t. X cz. I Zw. pr. również właścicielowi nieruchomości użyteczności publicznej (np. placu rynkowego); właściciel takiej nieruchomości ma prawo żądania na drodze sądowej usunięcia z nieruchomości zarówno kontrahenta, który warunków zawartej z nim umowy nie wykonał, jak każdego, który w ogóle prawo własności jego zakłóca.

2. Ingerencja gminy samorządowej w sferę uprawnień prywatno - prawnych właściciela nieruchomości użyteczności publicznej jest niedopuszczalna, o ile przepisy art. 433 i 434 t. X cz. I Zw. pr. nie zostały przez właściciela naruszone.

(Orzeczenie S. N. z 19 maja 1936 r. C. I. 2774/35. Teza).

Sąd Najwyższy w sprawie Marii G. przeciwko Janowi B. o eksmisję, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej pozwanego na wyrok Sądu Okręgowego w Nowogrodku z dnia 25 marca — 1 kwietnia 1935 r., skargę kasacyjną oddalił.

U z a s a d n i e n i e :

Powódka, właścicielka placu rynkowego w m. Baranowiczach, w pozwie swym zażądała wyeksmitowania skarżącego z zajmowanej przezeń części placu i z wybudowanego tam sklepu-straganu oraz przekazania rzezczonego placu i budynku w posiadanie powódki, gdyż skarżący korzysta z rzezczonego majątku bez prawnego tytułu.

Skarżący na obronę swą przytoczył, że posiada stragan za zezwoleniem, udzielonym mu w 1927 r. przez Magistrat m. Baranowicz, który ma specjalne uprawnienia do rozporządzenia placem rynkowym. Na skutek tego na rozprawie w dniu 8 maja 1934 r. skarżący wskazał gminę miejską m. Baranowicz jako swego poprzednika, ponieważ w imieniu gminy sporny stragan posiada, i zażądał zawezwania do rozprawy Magistratu m. Baranowicz. Poza tym skarżący powołał się na powagę rzeczy osądzonej; prawomocnym bowiem wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Wilnie z dnia 7 — 21 listopada 1933 r. żądanie Marii G. wyrugowania skarżącego ze spornej nieruchomości zostało już poprzednio oddalone. Sąd Grodzki postanowieniem z dnia 8 maja 1934 r. oddalił żądanie zawezwania Magistratu m. Baranowicz; rozpoznawszy następnie spór w granicach pozwu, uwzględnił powództwo w całej rozciągłości. Sąd Okręgowy wyrok Sądu zmodyfikował, nakazując skarżącemu zniesienie straganu i wyjęcie z jego posiadania gruntu, przez stragan zajętego.

W skardze kasacyjnej pozwany kwestionuje słuszność wniosków Sądu, dotyczących zarówno zarzutów formalnych, jak i istoty sporu, w toku postępowania podniesionych.

Wywody Sądu, na których wnioski jego są oparte, należy wszakże uznać za zgodne z przepisami prawa.

W przedmiocie wskazania przez skarżącego poprzednika Sąd zasadnie i słusznie rozstrzygnął kwestię możliwości rozpoznania żądania, opartego na art. 81 i 386 § 2 k. p. c., w wypadku, gdy postanowienie Sądu o oddaleniu wniosku strony nie zostało w myśl art. 419 k. p. c. zaskarżone w drodze zażalenia.

Postanowienie Sądu Grodzkiego, którym oddalono żądanie skarżącego wezwania do sprawy poprzednika, zapadło oddzielnie od wyroku, przeto § 2 art. 419 k. p. c., zezwalający zaskarżenie postanowienia przez założenie zażalenia w skardze apelacyjnej, nie miał w przypadku zastosowania. Skarżącemu natomiast służyło z § 1 art. 419 k. p. c. prawo wniesienia oddzielnego zażalenia na rzeczzone postanowienie. Skoro, według ustalenia Sądu, skarżący takiego zażalenia nie wniósł, należy wspomniane postanowienie uważać za prawomocne (por. orz. S. N. z 1935 r. nr 112).

Zasadnie przeto uznał Sąd, iż zakwestionowanie tego postanowienia w skardze apelacyjnej nie mogło dać drugiej instancji podstawy do rozpoznania kwestii jego słuszności. Oparcie dla takiego stanowiska znajduje się w przepisie art. 410 k. p. c., którego treść daje podstawę do wniosku a contrario, że sąd odwoławczy nie rozpoznaje postanowień pierwszej instancji, które podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia. Twierdzenie skarżącego, że przez niezawezwanie gminy miejskiej został on pozbawiony możliwości obrony swych praw (p. 7 art. 409 k. p. c.), zatem postępowanie w Sądzie Grodzkim dotknięte było nieważnością, pozbawione jest zasady, gdyż roszczenie pozwu oparte było na prawie własności, spór niniejszy przeto toczył się w granicach prawa prywatnego, w tej zaś mierze Magistrat żadnych uprawnień w stosunku do spornej nieruchomości nie posiada, przeto poprzednikiem skarżącego, który rzekomo swe prawo od Magistratu wyprowadza, w sensie art. 81 i nast. k. p. c. być nie mógł, co zaś do uprawnień Magistratu m. Baranowicz w sferze administracyjnej, tj. w zakresie prawa publicznego, to one uregulowane są działającymi ustawami, dla których powołania i zastosowania udział w sprawie Magistratu nie był konieczny...

Przy rozstrzygnięciu zasadniczej w sprawie kwestii prawa powódki, jako właścicielki placu rynkowego, żądania wyrugowania osoby, zajmującej część jego, aczkolwiek za zezwoleniem gminy samorządowej, lecz wbrew woli właścicielki, należy zważyć, co następuje. Zakres praw właściciela nieruchomości użyteczności publicznej i uprawnień gminy miejskiej lub wiejskiej, w granicach której nieruchomość ta położona, wzajemnie nie pokrywają się, gdyż pierwsze znajdują swe źródło i podstawę w przepisach prawa prywatnego (art. 420, t. X, cz. 1 Zw. pr.), drugie wynikają ze stosunków publiczno - prawnych.

Ze względu jednak na specjalny charakter przedmiotu użyteczności publicznej prawo własności do niego w pewnym stosunku jest ograniczone szczególnymi przepisami, gwarantującymi możliwość korzystania zeń ogółu. Takim przepisem jest art. 434 w związku z art. 433, t. X, cz. 1 Zw. pr., ustalający w stosunku do przedmiotów użyteczności publicznej, stanowiących prywatną własność, prawo uczestnictwa publicznego.

Ponieważ przepisy, ograniczające prawo prywatnej własności, stanowią wyjątek z ogólnej zasady art. 420, t. X, cz. 1 Zw. pr., powinny przeto być traktowane i stosowane według ich literalnego brzmienia. Sąd Najwyższy miał już sposobność rozpoznawać kwestię granic władzy właściciela w stosunku do przedmiotu użyteczności publicznej i wyjaśnił, iż właściciel z mocy art. 433 i 434, t. X, cz. 1 Zw. pr. nie może jedynie rozporządzać przedmiotem użyteczności publicznej niezgodnie z jego przeznaczeniem. Przepisy jednak ograniczające nie nadwyreżają samego prawa własności i nie pozbawiają właściciela uprawnień z tytułu własności wynikających (patrz orzec. z 1926 r. nr 157, porów. orzec. S. N. z 1927 r. nr 137, z 1930 roku nr 57).

Zgodnie z brzmieniem art. 420, t. X, cz. 1 Zw. pr. prawo własności składa się z prawa posiadania, korzystania i rozporządzania majątkiem. Uprawnienia te, zgodnie z powyższym, służą również właścicielowi nieruchomości użyteczności publicznej w granicach, określonych powyżej powołanymi przepisami art. 433, 434, t. X, cz. 1 Zw. pr. O ile więc zarządzenie takiej nieruchomości nie jest sprzeczne z jej przeznaczeniem, ma właściciel prawo służące mu z tytułu własności uprawnienia przenieść na inną osobę. Ponieważ posiadanie prawa połączone jest z możliwością jego sądowej obrony, przyjść należy do wniosku, że właścicielowi nieruchomości użyteczności publicznej służy prawo żądania usunięcia z niej zarówno kontrahenta, który warunków zawartej z nim umowy nie wykonał, jak każdego, który w ogóle prawo własności jego zakłóca.

Co się tyczy gminy samorządowej, to ingerencja jej w sferę uprawnień prywatno - prawnych właściciela nieruchomości użyteczności publicznej jest niedopuszczalna, o ile przepisy art. 433 i 434, t. X, cz. 1 Zw. pr. nie zostały przez właściciela obrażone, działalność bowiem gminy z reguły (art. 10 p. 2 ust. miej. z dn. 14 sierpnia 1919 r.) ogranicza się do administracyjno - policyjnych zarządzeń i kontroli ich wykonania bez możliwości brania udziału w korzystaniu z nieruchomości i bez możliwości rozporządzenia nią w zakresie stosunków prywatno - prawnych.

Na podstawie powyższego należy przyjść do wniosku, że skoro roszczenie powódki nie wykraczało poza granice jej uprawnień, określonych w art. 420 w związku z przepisami art. 434, t. X, cz. 1 Zw. pr., ustaleń przeciwnych Sąd nie poczynił, zasadnie i zgodnie z ustawą i judykaturą roszczenie powódowe w przedmiocie nakazania skarżącemu zwolnienia zajętej przezeń części Sąd uwzględnił.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy skargę kasacyjną oddalił.

Nr 238. Gmina miejska uprawniona jest do podnoszenia lub poniżania poziomu ulic bez naruszania wszakże praw właścicieli posesji, przylegających do tych ulic; w razie takiego naruszenia gmina obowiązana jest do wynagrodzenia strat, wyrządzonych właścicielowi.

W tym przypadku właściciel może żądać albo zobowiązania gminy do przeprowadzenia na swój koszt przeróbek w jego majątku i dostosowania tego majątku do nowego stanu rzeczy, albo też do zapłacenia pewnej kwoty, potrzebnej na te naprawy; nadto może żądać wynagrodzenia strat za czas pozostawiania majątku w stanie uszkodzonym.

(Orzeczenie S. N. z 19 maja 1936 r. C. L. 2930/35).

Sąd Najwyższy w sprawie Stanisławy L. przeciwko gminie m. Baranowicz o 3.960 zł, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powódki na wyrok Sądu Apelacyjnego w Wilnie z dnia 19 lipca 1935 r., zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Wilnie uchylił i sprawę do ponownego rozpoznania temuż Sądowi odesłał.

Uzasadnienie:

Powódka, wyjaśniając w pozwie, że gmina m. Baranowicz, prowadząc regulację ulic Ulańskiej i Hołówki, podniosła poziom tych ulic do tego stopnia, iż utworzyły się sztuczne tamy i spiętrzenia wody, która zalewa posesję powódki i psuje jej dom, żądała zobowiązania pozwanej gminy do wykonania swoim kosztem robót, zmierzających do podniesienia jej domu i usunięcia skutków zatapiania wodą, lub też zasądzenia od pozwanej 3.960 zł z odsetkami, potrzebnych na dokonanie tych robót, wykazanych w załączonym do pozwu kosztorysie biegłego. W toku przewodu sądowego powódka rzekła się pierwszego żądania i popierała pozew tylko co do zasądzenia 3.960 zł.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo tylko w wysokości 1.000 zł, uznając za ustalone, iż poziom jezdni i chodnika około domu powódki obecnie jest wyższy od fundamentu domu powódki o $\frac{1}{2}$ metra, że stało się to wskutek podniesienia przez pozwaną gminę poziomu jezdni i chodnika, że od tego czasu około domu powódki zbiera się woda, powodując wilgoć w domu i gnienie podłogi, że wskutek tego mieszkania w domu powódki tracą na wartości a nawet stwierdza się brak chętnych do wynajęcia. Wobec tego, biorąc pod uwagę stan i wartość domu powódki oraz przeciętne ceny mieszkań, Sąd Okręgowy uznał za właściwe określić straty powódki na 1.000 zł, Sąd Apelacyjny natomiast, rozpoznając sprawę na skutek skarg apelacyjnych stron obu, wyrok Sądu Okręgowego uchylił i powództwo oddalił, wychodząc z założenia, że zasądzona przez Sąd Okręgowy kwota strat nie opiera się na żadnych konkretnych dowodach, że kosztorys, złożony przy pozwie, nie jest dowodem, by dokonanie wskazanych tam robót było niezbędne, są to zresztą roboty projektowane, nie zaś wykonane, powódka zaś nie może żądać odszkodowania za roboty, których nie wykonała.

W skardze kasacyjnej powódka, zarzucając obrazę art. 250, 343 i 351 k. p. c., wykazuje, że Sąd Apelacyjny nie wyjaśnił, dlaczego uznał za bezzasadne żądanie jej dokonania przeróbki domu, że suma strat powódki może sprowadzać się do tej kwoty, którą należy użyć na przeróbkę domu, oraz że Sąd Apelacyjny w ostatecznym wypadku mógł określić wysokość strat według własnej oceny.

Zastanawiając się przede wszystkim nad ustaleniem zasad prawnych, które dają podstawę skarżącej do poszukiwania od pozwanej gminy sumy, która jest potrzebna do zabezpieczenia domu skarżącej od skutków podniesienia jezdni i chodnika, Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Jedną z ogólnych zasad prawa cywilnego jest, że każdy jest obowiązany przy wykonywaniu swego prawa do nieruchomości powstrzymać się od oddziaływania na własność sąsiada w sposób, wyrządzający mu szkody lub pozbawiający go możliwości korzystania ze swego prawa. Zasada ta co do poszczególnych przypadków została wyrażona w art. 442 — 447, t. X, cz. 1 Zw. pr. o prawie uczestnictwa prywatnego, regulujących stosunki sąsiedzkie i stanowiących między innymi, że właściciel gruntów i sianozęci, położonych u góry rzek, ma prawo żądać, aby sąsiad nie piętrzył wody rzecznej tamami i nie zatapiał przez to łąk jego i pól oraz nie zatrzymywał działalności jego młyna, że właściciel domu może żądać, aby sąsiad nie przebudowywał kuchni i pieca do ściany jego domu, aby nie spuszczał wody i nie zmiałł śmieci na jego dom albo podwórze, by nie kierował pochylności dachu swego na jego podwórze, by nie urządził okien, wychodzących na jego dach lub podwórze. Przepisy te nie wyczerpują wszystkich ograniczeń, wypływających z prawa sąsiedztwa. Zgodnie z art. 414 ust. 2, t. X, cz. 1 Zw. pr. majątek gmin miejskich stanowią: grunty miejskie, lasy, młyny i inne użytki, tak w obrębie miasta, jak i poza jego granicami, nadane miastom pastwiska miejskie, oraz dochody; co do tych przeto mająt-

ków niewątpliwie obowiązuje gminy miejskie wyżej wyluszczone zasady. Przepis ten nie wymienia specjalnie wśród majątków, należących do gmin miejskich, ulic i placów nie dlatego, że podaje te majątki jakby przykładowo, lecz z tej racji, że stosunek gmin miejskich do ulic i placów, jako stanowiących przedmiot użytku powszechnego obywateli, wchodzi w sferę prawa publicznego, którego nie obejmuje kodeks cywilny. Niemniej jednak zasada wyżej podana obowiązuje analogicznie gminy miejskie przy regulowaniu ulic tym bardziej, że czynności tych dokonywa ona w interesie ogółu mieszkańców; wynika to z przepisów rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. Nr 23, poz. 202) ze zmianami, wprowadzonymi rozp. z dn. 3 grudnia 1936 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 663). W myśl tego rozporządzenia gmina ma prawo przeprowadzać regulację ulic i placów według sporządzonego i zatwierdzonego w trybie właściwym planu, lecz art. 19 tego rozporządzenia zastrzega, że przy ustalaniu poziomów ulic i placów należy poza dogodnością komunikacji i zabudowania mieć na względzie, aby opady atmosferyczne posiadały należyty odpływ, kanały zaś i ścieki dogodny spadek, względnie, ażeby je można było ująć w odpowiedni system; nakaz ten zawarty jest również w art. 172 rozp. W tych przypadkach, gdy położenie pewnej działki lub budynku sprzeczne jest z wymaganiami planu, gmina winna nabyć tę działkę (art. 144 i 145), przewiduje też to rozporządzenie wywłaszczenie nieruchomości ze względów wyższej użyteczności (art. 171).

Przesłanka Sądu Apelacyjnego, iż skarżąca mogłaby poszukiwać od pozwanej gminy kosztów, niezbędnych do dostosowania jej domu do obecnego poziomu ulicy, dopiero po przeprowadzeniu odpowiednich robót, nie jest zasadna; pominął Sąd Apelacyjny, iż zgodnie z art. 685, t. X, cz. 1 Zw. pr. wynagrodzenie za szkody i straty, przewidziane w art. 684, zasądza się stosownie do postanowień art. 671 i 673, zgodnie zaś z art. 673 w razie zniszczenia lub uszkodzenia jakiegokolwiek mienia poszkodowany ma prawo żądać doprowadzenia rzeczy do stanu poprzedniego na koszt winnego, albo też zapłacenia kwoty, potrzebnej na naprawę, albo wreszcie, jeżeli naprawa rzeczy okaże się z jakichkolwiek powodów niemożliwą, może żądać zapłaty, jak za mienie zniszczone. Wobec tego nie zachodziła przeszkoda prawna do uwzględnienia roszczenia skarżącej, co zaś do ujęcia tych szkód przez Sąd Okręgowy, to miałyby ono podstawę w ostatnim ustępie art. 673, jako roszczenie dodatkowe, czego jednak skarżąca nie żądała. Jeżeli wreszcie załączona do pozwu opinia biegłego nie przekonywała Sądu Apelacyjnego z jakich bądź względów, miał Sąd Apelacyjny do rozporządzenia swego takie środki dowodowe, jak oględziny na miejscu i zasięgnięcie opinii biegłego w trybie art. 304 — 314 k. p. c.

Wobec tych uchybień wyrok zaskarżony nie może ostać się w mocy.

Nr 239. Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 14 października 1927 r., poz. 823 Dz. Ust., o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa nie zmieniło postanowienia § 38 pruskiej ustawy wykonawczej do ustawy o siedzibie wsparcia z 8 marca 1871 r. w brzmieniu ustawy z 11 lipca 1891 r. (Zb. ust. str. 300), o ile nim nałożono na Krajowe Związki wspierania ubogich koszty utrzymania żebraków i włóczęgów w domach pracy przymusowej.

(Wyrok N. T. A. z dn. 8 czerwca 1936 r. L. rej. 1743/35. Teza).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 30 października 1934 r. L. dz. III. 664/34 S. A. oddalił skargę powoda o zasądzenie pozwanego na zapłacenie mu kwoty 352 zł tytułem zwrotu kosztów utrzymania Ottona B. w Domu Pracy Przymusowej w Chojnicach, w któ-

rym B. osadzony został na podstawie wyroku Sądu Grodzkiego w Chojnicach z 26 listopada 1932 r. na zasadzie art. 1, 3, 12 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (poz. 823 Dz. Ust.). W szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku swoim stanął na stanowisku, że według postanowień § 38 ustawy wykonawczej z 8 marca 1871 r. do niemieckiej ustawy o siedzibie wsparcia koszty utrzymania osób umieszczonych w domach pracy przymusowej ponosi krajowy względnie wojewódzki związek wspierania ubogich.

Od wyroku powyższego wniósł powód odwołanie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zwalczając w nim stanowisko prawne, zajęte w wyroku, i wywodząc, że przepis § 38 powołanej wyżej ustawy z 8 marca 1871 r. nie ma w danym wypadku zastosowania wobec odmiennego unormowania dotyczących kwestyj rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. (poz. 823 Dz. Ust.) oraz rozporządzeniem Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1929 r. (poz. 350 Dz. Ust.).

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według § 38 powołanej wyżej ustawy z 8 marca 1871 r. krajowe związki wspierania ubogich są obowiązane osoby, przyaresztowane w ich okręgu, na zasadzie powołanych w nim przepisów niem. kodeksu karnego zasądzone i po odciępieniu kary przekazane policyjnej władzy krajowej, umieścić w domu pracy na skutek opiewającej w tym kierunku uchwały tej władzy, przy czym powołany § 38 postanawia zarazem, że koszty utrzymania powyższych osób ponosić mają krajowe związki wspierania ubogich o tyle, o ile koszty te nie są pokryte z zarobku przypadającego z pracy.

Powołane w powyższym § 38 przepisy niem. kodeksu karnego (§ 361 tegoż kodeksu), przewidujące między innymi kary za żebractwo i włóczęgostwo, zostały — o ile dotyczyły żebractwa i włóczęgostwa — uchylone przepisem art. 35 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. (poz. 823 Dz. Ust.), a umieszczanie żebraków i włóczęgów w domach pracy przymusowej od dnia wejścia tego rozporządzenia w życie w województwie poznańskim i pomorskim było od-tąd dopuszczalne w myśl przepisu art. 12 tegoż rozporządzenia na zasadzie wyroku sądowego — przy czym zmiana ta sama przez się nie mogła z natury rzeczy mieć wpływu na kwestję ponoszenia kosztów utrzymania odnośnych osób w domu pracy przymusowej.

O ile chodzi o tę ostatnią kwestię, to wymienione wyżej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. w art. 29 wypowiada tylko zasadę, że do zakładania i utrzymywania domów pracy przymusowej obowiązane są wojewódzkie związki komunalne, zaś rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 25 maja 1929 r. (poz. 350 Dz. Ust.), o organizacji przytułków, oraz domów pracy dobrowolnej i przymusowej, przewidując również (§ 8 i 16), że Wojewódzkie Związki Komunalne utrzymują domy pracy przymusowej, postanawia w § 20, że na utrzymanie interesowanych, nie będących żebrakami lub włóczęgami, właściwy związek komunalny otrzymuje stosowne opłaty z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości względnie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a natomiast rozporządzenie to nie zawiera normy co do ponoszenia kosztów utrzymania internowanych żebraków i włóczęgów i w tej kwestii postanawia jedynie (§ 42), że do opłat pobieranych za utrzymanie pensjonariuszy (internowanych) od gmin i ich wysokości mają zastosowanie analogiczne postanowienia, dotyczące instytucji opiekuńczych — odsyła zatem do analogicznych przepisów ustawowych.

Otóż w b. zbiorze pruskim kwestia ponoszenia kosztów utrzymania w zakładach pracy osób, potrzebujących wsparcia, została unormowana w ten sposób, że według powołanej wyżej ustawy z 8 marca 1871 r.

w brzmieniu wprowadzonym ustawą z 23 lipca 1912 r. z zarobku z pracy umieszczonego w domu pracy należy najpierw pokryć kosztu umieszczenia, oraz że według omówionego już wyżej § 38 powyższej ustawy z 8 marca 1871 r. koszty utrzymania w domu pracy ponoszą krajowe związki wspierania ubogich, o ile koszty te nie są pokryte z wspomnianego wyżej zarobku.

Z powyższego wynika zatem, że zasada wypowiedziana w tymże § 38 nie została postanowieniami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. o żebractwie i włóczęgostwie zmieniona oraz, że postanowienie powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 25 maja 1929 r. nie pozostają z tą zasadą w sprzeczności.

Wobec tego przyjął Trybunał, że Sąd a quo słusznie stanął na stanowisku, iż powodowemu Związkowi, jako obowiązanyemu do ponoszenia kosztów utrzymania osób osadzonych w domach pracy przymusowej, nie przysługuje prawo domagania się od pozwanego zwrotu odnośnych kosztów utrzymania Ottona B.

Wobec tego należało odwołanie powoda oddalić.

Nr 240. 1. Gminy miejskie, istniejące obecnie na obszarze b. Królestwa Polskiego, odpowiadają za zobowiązania, zaciągnięte w imieniu miasta przez b. miejskie władze rosyjskie.

2. Zobowiązania terytorialnych związków samorządowych do zwrotu przyjętych przez nie kaucyj są zrównane pod względem wyłączenia od waloryzacji z analogicznymi zobowiązaniami Skarbu Państwa.

(Orzeczenie S. N. z dn. 24 czerwca 1936 r., C. I. 846/36).

Halina M. wytoczyła powództwo przeciwko Gminie m. st. Warszawy o 1.921 zł 26 gr na tej podstawie, że nieżyjącemu obecnie ojcu jej, który pracował w byłym lombardzie miejskim w charakterze pomocnika kontrolera i kasjera, potrącono z pensji na kaucję w okresie czasu od dn. 22 kwietnia 1906 r. do dn. 23 lipca 1909 r. 722 rb. 28 kop., która to suma winna być jej zwrócona, a po przerachowaniu na 100% wynosi poszukiwaną kwotę. Sąd Okręgowy powództwo uwzględnił, a Sąd Apelacyjny wyrok ten zatwierdził, wychodząc z przesłanek, że zarzuty pozwanej Gminy co do braku podstaw do uznania odpowiedzialności jej za zobowiązania b. rosyjskiego Magistratu m. Warszawy nie są słuszne, podstawą bowiem odpowiedzialności Gminy jest zasada niedopuszczalności niesłusznego zubożenia się, gdyż pozwana Gmina przejęła między innymi jako część majątku b. rosyjskiego Magistratu b. lombard miejski, który prowadzi do chwili obecnej — że zarzuty, jakoby potrącanie M. na kaucję kwoty stanowiły zindywidualizowany depozyt, od którego M. pobierał odsetki pod postacią kuponów, są oparte jedynie na przypuszczeniu pełnomocnika pozwanej, nie popartym żadnymi dowodami, gdyż dowody, znajdujące się w sprawie, przemawiają za wnioskiem przeciwnym, iż M. składał kaucję w gotówce i za gotówkę tę zarząd b. lombardu zakupił papiery procentowe, jak należy przypuszczać — bez wiedzy i zgody M., powodując się być może § 78 statutu lombardu, nakazującym zamianę niepotrzebnych niezwłocznie sum gotówkowych na papiery procentowe, że wobec tego bezpodstawny jest zarzut, iż zwrotowi mogłyby podlegać jedynie papiery procentowe, zakupione przez zarząd lombardu, że badanie świadków na stwierdzenie okoliczności, czy kaucje stanowiły własność pracowników b. lombardu miejskiego, jest zbędne, gdyż okoliczność ta wynika z samego prawa i powództwo ma właśnie za podstawę prawo własności M. do kaucji, ale do takiej, jaką wpłacał, czyli gotówkowej, i że wniosek pozwanej Gminy o przerachowanie kaucji

na 10% nie znajduje żadnego uzasadnienia wobec uznania, iż lombard rozporządzał kaucją, a więc czerpał stąd zyski.

W skardze kasacyjnej pozwana Gmina domaga się uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego, zarzucając: 1) że ustalenie Sądu Apelacyjnego o przejęciu przez Gminę m. st. Warszawy, jako części majątku b. rosyjskiego Magistratu, też i b. lombardu miejskiego, nie jest oparte na dowodach, znajdujących się w sprawie, ani na oświadczeniach stron, pozwana bowiem twierdzi, iż majątek lombardu został wywieziony w całości do Rosji; 2) że wywody Sądu Apelacyjnego co do postaci złożonej przez M. kaucji są błędne, gdyż poza sporem jest, że kaucja ta była zdeponowana w papierach procentowych, okoliczność zaś, iż w złożonym do sprawy wyciągu z rachunku M. nie są wyszczególnione numery papierów, jest obojętna, gdyż dla ustalenia zindywidualizowanego depozytu istotną jest rzecz określenie rodzaju depozytu; na niczym nie jest też oparty wywód Sądu Apelacyjnego, że b. lombard rozporządzał dowolnie kaucją M. bez jego wiedzy i zgody, przy czym niesłusznie odmówił Sąd Apelacyjny zbadania powołanych przez pozwaną świadków, którzy stwierdziliby, że pracownicy rozporządzali się przychodami ze swych kaucyj pod postacią procentów; 3) że w każdym razie Gmina m. Warszawy mogłaby być zobowiązana do wydania depozytu M. tylko w tej formie, w jakiej go otrzymała, tj. w postaci papierów procentowych, i 4) że nie jest słuszne uzasadnienie Sądu Apelacyjnego w kwestii wysokości przerachowania na 100%.

Pierwszy z powyższych zarzutów skargi kasacyjnej o tyle jest słuszny, że istotnie w sprawie niczym nie zostało ustalone, aby po lombardzie, jaki prowadził Magistrat m. Warszawy za czasów rosyjskich, pozostał jaki majątek, który by przyjął po wojnie Gmina m. Warszawy, wobec tego zaś niedość uzasadnione jest oparcie odpowiedzialności Gminy względem powódki na niesłusznym zbożeniu się. Uchybienie to nie może jednak powodować uchylenia zaskarżonego wyroku, gdyż Gmina m. st. Warszawy winna odpowiadać za zobowiązania przedwojenne miasta niezależnie nawet od tego, czy ekwiwalent danego zobowiązania pozostał w majątku miasta. Jak to już wyjaśnione było w orzeczeniu Izby I Sadu Najwyższego z 1929 r. nr 19, miasta w b. Królestwie Polskim przed wojną były podmiotami prawnymi i miały swój odrębny majątek, co niezbieżnie wynika chociażby z prawa z dn. 27 stycznia 1903 r. (Zdanie Rady Państwa, ogłoszone w Zb. Pr. i Rozp. za r. 1903 pod poz. 282), obecne zaś gminy miejskie kontynuują ich osobowość prawną, chociaż bowiem w związku z radykalną zmianą sytuacji politycznej i prawnej, jaka nastąpiła wskutek ustanowienia władz rosyjskich z kraju i następnie odzyskania przez Polskę niepodległości, zmienił się też i ustrój miast, same miasta jako osoby prawne pozostały te same i, przejąwszy po władzach miejskich rosyjskich będące pod ich zarządem majątki, winny ponosić zarazem ciężar zaciągniętych przez te władze w imieniu miasta zobowiązań. Powoływane w sprawie niniejszej orzeczenie Sadu Najwyższego z 1935 r. nr 354 nie ma do danego przypadku żadnego zastosowania, gdyż wyjaśnia, że Gmina m. st. Warszawy nie odpowiada za zobowiązania b. skarbu rosyjskiego (chodziło o teatry rządowe); skoro z mocy ogólnych zasad prawa międzynarodowego oraz art. XIX Traktatu Ryskiego za zobowiązania skarbu rosyjskiego nie odpowiada Państwo Polskie, to tym bardziej nie ma podstawy do uznania miasta za odpowiedzialne za nie, natomiast do zobowiązań, zaciągniętych nie przez skarb rosyjski, lecz przez miasto, przesłanki powyższe nie mogą mieć zastosowania.

Przy takim ujęciu kwestii zbędne jest badanie, czy zaszło w danym przypadku zbożenie się Gminy m. Warszawy i czy było ono niesłuszne oraz czy pozostawało w bezpośrednim związku ze stratą powódki (jak tego wymaga orzeczenie S. N. z 1935 r. nr 127).

Drugi zarzut skargi kasacyjnej dotyczy merytorycznych wniosków Sądu Apelacyjnego, przy czym na niczym nie jest oparte twierdzenie skarżące, iż poza sporem było, że kaucja M. zdeponowana była w papierach procentowych; z akt sprawy wynika przeciwnie, że kwestia ta była sporna i że Sąd Apelacyjny rozstrzygnął ją na korzyść powódki, opierając

swoje ustalenie, iż kaucja była przez M. złożona w gotówce, na treści wydanego przez Archiwum Miejskie odpisu rachunku M., w którym zaznaczone jest zarazem w 1-ej pozycji, iż papiery procentowe nabyte zostały „z gotówki M”. Twierdzenie skarżącej, że dla zindywidualizowania depozytu dostateczne jest określenie rodzaju depozytu, mianowicie wskazanie, iż składa się on z papierów wartościowych, chociażby nie wykazane było, jakie to są papiery, jest błędne, gdyż w przypadku tym rzecz dłużna byłaby określona nie indywidualnie, lecz tylko co do rodzaju (por. Orz. S. N. z 1934 r. nr 777). Okoliczność, czy M. wiedziała, że za jej pieniądze Magistrat nabył papiery, nie miała już istotnego znaczenia, gdyż dostatecznie uzasadniał wywody Sądu Apelacyjnego ustalony przezeń fakt, że przedmiotem kaucji M. były pieniądze. Co zaś do badania świadków, powołanych w skardze apelacyjnej, na okoliczność, że kaucje, składane przez pracowników miejskich, stanowiły ich własność, to odmowę przeprowadzenia tego dowodu Sąd Apelacyjny należycie uzasadnił, wskazując, że prawo własności M. do takiej kaucji, jaką wpłacił, tj. gotówkowej, wynika z samego prawa.

Skoro Sąd Apelacyjny merytorycznie ustalił, że przedmiotem kaucji była gotówka, upada też i trzeci zarzut skargi kasacyjnej, że miasto może być obowiązane do wydania tylko tej kaucji, jaką Magistrat otrzymał, tj. w postaci papierów procentowych.

Podlega natomiast uwzględnieniu czwarty zarzut skargi kasacyjnej, dotyczący przerachowania. § 41 ust. 1 lit. c) rozp. o prerach. stanowi, że winny być przeliczone według relacji 1 zł = 1.800.000 mkp. „kaucje złożone Skarbowi Państwa i terytorialnym związkom samorządowym”. Początkowo paragraf ten mówił tylko o Skarbie Państwa, potem jednak, przez rozporządzenie Prez. Rzplitej z dn. 27 grudnia 1924 r., Dz. U. poz. 1024, zostały dodane słowa „i terytorialnym związkom samorządowym”, przez co zobowiązania terytorialnych związków samorządowych do zwrotu przyjętych przez nie kaucyj zostały zrównane pod względem wyłączenia od przerachowania z analogicznymi zobowiązaniami Skarbu Państwa. Wykładnia Sądu Najwyższego poszła wprawdzie w kierunku pewnego złagodzenia powyższego przepisu ust. 1 lit. c) § 41 rozp. o przerachowaniu i w orzeczeniu z 1926 r. nr 87 zostało wyjaśnione, że kaucje, złożone Skarbowi Państwa, podlegają przerachowaniu według relacji 1 zł = 1.800.000 mkp. dlatego, iż Skarb Państwa skrępowany jest w rozporządzeniu kaucjami i nie osiąga z nich bezpośrednich korzyści, i że przeto z chwilą, gdy dana kaucja uległa konfiskacie i przeszła na przychód Skarbu Państwa, który może nią dowolnie rozporządzać, odpada podstawa prawna zastosowania do należności tej przepisu ust. 1 lit. c) § 41 rozp. o przerachowaniu.

W danym jednak przypadku sytuacja była odmienna, ponieważ z ustalonych przez Sąd okoliczności wynika, że chociaż zarząd lombardu miał możliwość rozporządzania się kaucjami, ale ta możliwość była nader ograniczona, gdyż mógł zużytkować otrzymaną w charakterze kaucji sumę pieniężną tylko w sposób, przewidziany w § 78 statutu lombardu, i gdy ulokował ją w papierach procentowych, nie mógł nimi obracać. W tym stanie rzeczy sporna suma podlegała przerachowaniu stosownie do ust. 1 lit. c) § 41 rozp. o prerach., gdy zaś pełnomocnik pozwanej Gminy w skardze apelacyjnej nie kwestionował przerachowania 10%-wego, winna była być do niego zastosowana ta ostatnia miara przerachowania i przerachowanie przez Sąd Apelacyjny powyższej sumy na 100% nie miało podstawy prawnej.

Z tych zasad zaskarżony wyrok w punkcie przerachowania spornej sumy podlega uchyleniu.

Nr 241. Od orzeczeń wydziałów powiatowych, wydawanych w województwach poznańskim i pomorskim na zasadzie art. 92 ust. 4 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu

terytorialnego z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., nie przysługuje skarga w postępowaniu sporno - administracyjnym, przewidziana w § 3 ust. 1 ordynacji dla gmin wiejskich z 3 lipca 1891 zb. ust. pr. str. 233.

(Wyrok N. T. A. z 17 listopada 1936 r. L. rej. 3871 — 3878/36. Teza).

Wydział Powiatowy w Kościanie wydał dn. 8 kwietnia 1936 r. pięć orzeczeń, mocą których, stwierdziwszy, że między 1) Krzysztofem M., zarządcą spadku ś. p. Adama Ż. w J., 2) Zofią H. w P., 3) Różą Ż. w G., 4) Marcelim Ż. w Z. i 5) Andrzejem Sz. w S. W. z jednej strony, a gminą zbiorową C. z drugiej strony, nie doszło do porozumienia co do rozrachunków z tytułu własności wyżej wymienionych zniesionych obszarów dworskich, ustalił wysokość świadczeń rocznych, przypadających na rzecz wspomnianej gminy od wymienionych wyżej właścicieli.

Przeciw tym orzeczeniom wniósł pełnomocnik wymienionych pod 1 — 5 adwokat Stefan D. w Poznaniu zarówno skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, powołując się na § 3 ordynacji gminnej z 3 lipca 1891 (zb. ust. pr. str. 233), jako też odwołania do Wojewody Poznańskiego według § 34 p. 3 III rozporządzenia wykonawczego do cytowanej ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z 2 sierpnia 1934 r. (poz. 688 Dz. Ust.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny pismem z 13 maja 1936 r. L. dz. III. 320 do 324/36 S. A., skierowanym do Wojewody w Poznaniu (Izby Wojewódzkiej), uznał się kompetentnym do rozstrzygania powyższych sporów na zasadzie cytowanego wyżej przepisu ordynacji gminnej i prosił o przekazanie mu wymienionych spraw do kompetentnego rozstrzygnięcia.

Na pismo to odpowiedział Wojewoda Poznański w dniu 15 lipca 1936 pod L. S. A. III/7/37 Z, przysyłając Prezesowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odpis reskryptu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 4 lipca 1936 Nr SS. 22/1 — 25. W reskrypcie tym Ministerstwo wskazało na to:

że ustęp 1 § 3 ordynacji gminnej z 3 lipca 1891, dotyczący dopuszczalności skargi w postępowaniu sporno - administracyjnym od orzeczeń wydziałów powiatowych wzgl. obwodowych w sprawach rozliczeń między gminami i obszarami dworskimi z powodu zmiany granic, zachował moc obowiązującą tylko o tyle, o ile nie został zmieniony przepisami powołanej ustawy samorządowej;

że przepis art. 92 ust. 4 tej ostatniej ustawy, według którego w braku bezpośredniego porozumienia między właścicielami zniesionych obszarów dworskich a gminami w kwestii uregulowania publiczno - prawnych oraz majątkowych praw, rozstrzyga właściwy wydział powiatowy, jest w stosunku do cytowanego wyżej § 3 ordynacji gminnej przepisem specjalnym, dotyczącym nie normalnej zmiany granic, lecz jednorazowego prawnego uregulowania skutków dokonanego w art. 92 ust. 1 tej ustawy zniesienia obszarów dworskich, i że tym samym ustawodawca wyłączył sprawy rozrachunków z powodu zniesienia obszarów dworskich z pod mocy przepisów ust. 1 § 3 ordynacji gminnej;

że specjalny charakter rozrachunków, przeprowadzonych z mocy art. 92 ust. 4 ustawy samorz., ustawodawca podkreślił i w tym, że przejął w zasadzie rozrachunki w drodze bezpośredniego porozumienia, a orzekanie wydziału powiatowego uczynił fakultatywnym, ograniczając je do przypadków, gdy porozumienie nie nastąpi;

że wreszcie tok instancji od orzeczeń wydziałów powiatowych w powyższych sprawach do Wojewody, który orzeka ostatecznie przy współudziale Izby Wojewódzkiej, został wprowadzony cytowanym wyżej § 34 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego do wspomnianej ustawy z 2 lipca 1934, wydanego na mocy jej art. 129.

Z tych względów Ministerstwo nie podzieliło wywodów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego co do jego właściwości w omawianym zakresie.

Wobec tego Wojewódzki Sąd Administracyjny uchwałą z 20 lipca 1926 postanowił zawiesić dalszy bieg postępowania w powyższych sprawach oraz w analogicznych sprawach ze skarg Stanisława T. w D., Jana M. w M. i Witolda D. w O. na orzeczenie Wydziału Powiatowego w Kępnie z 28 marca 1936, celem spowodowania rozstrzygnięcia przez Najwyższy Trybunał Administracyjny na zasadzie § 113 ust. 5 ustawy z 30 lipca 1883 zb. ust. pr. str. 195 sporu o właściwość.

Dla uzasadnienia swej właściwości w powyższych sprawach Sąd powołał się na to: że przepis art. 92 ust. 4 ustawy z r. 1933 jest w zasadzie analogiczny z dotychczasowym przepisem § 3 ust. 1 ordynacji dla gmin wiejskich, który również przewiduje w razie braku porozumienia zainteresowanych uchwałę wydziału powiatowego, a skoro ustawa z r. 1933 dalszych środków od uchwały wydziału powiatowego nie uregulowała, przeto zgodnie z intencją ustawodawcy, wyrażoną w art. 104, uznać należy dalsze stosowanie środka, przewidzianego w § 3 ust. 1 ordynacji dla gmin wiejskich, tj. dopuszczenie skargi w postępowaniu sporno-administracyjnym.

Wprawdzie — wywodzi dalej Sąd Administracyjny — w niniejszych wypadkach chodzi o zmianę granic, wynikłą z faktu zniesienia obszarów dworskich, lecz okoliczności takie zachodziły i w okresie przed wejściem w życie ustawy z r. 1933, gdy chodziło o włączenie obszaru dworskiego w całości do sąsiedniej gminy, przy czym jako interesowany w rozliczeniu występował ostatni przed wcieleniem właściciel obszaru dworskiego.

Wreszcie, zdaniem Sądu, za tym stanowiskiem przemawia także ta okoliczność, że właściwość sądów administracyjnych regulowana jest szczegółowo od wypadku do wypadku, a ustawodawca w ustawie o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego nigdzie nie dał wyrazu swej woli w kierunku ograniczenia dotychczasowego orzecznictwa sporno-administracyjnego w sprawach rozliczeniowych w następstwie zmian granic w myśl § 3 ordynacji dla gmin wiejskich. Sąd powołuje się w tym związku na § 7 ust. 2 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 (zb. ust. pr. str. 195) i wywodzi, że skoro kompetencja sądów administracyjnych regulowana jest wyraźnymi przepisami ustawowymi, to i znoszenie właściwości tych sądów w poszczególnych sprawach musi nastąpić w drodze przepisów ustawowych, a — jak już wyżej powiedziano — ustawa z r. 1933 takiego przepisu nie zawiera.

Wojewoda Poznański w przedłożonym Trybunałowi pisemnym oświadczeniu powołał się na streszczony wyżej reskrypt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wnosząc o uznanie Wojewody za kompetentnego do rozpatrywania tych spraw.

Rozpatrując sprawę w świetle § 113 ust. 5 cytowanej wyżej ustawy o ogólnym zarządzie kraju, Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdza przede wszystkim, że, według wielokrotnie cytowanego § 3 ust. 1 ordynacji dla gmin wiejskich, o rozrachunkach koniecznych między zainteresowanymi z powodu zmiany granic gmin wiejskich i obszarów dworskich orzeka w drodze uchwały wydział powiatowy, a, o ile przy tym wchodzi w grę gmina miejska, wydział obwodowy, a to z zastrzeżeniem przysługującego zainteresowanym wzajemnego prawa skargi u tych władz w postępowaniu sporno-administracyjnym. Ponieważ w wyżej podanych sprawach orzekały zgodnie z art. 92 ust. 4 ustawy z 23 marca 1933 Wydziały Powiatowe w Kościanie względnie w Kępnie, to, gdyby przyjąć, że od uchwał tych wydziałów przysługiwały skargi w postępowaniu sporno-administracyjnym, to skargi te należało by było wnieść do tychże wydziałów powiatowych, orzekających jako sądy administracyjne w pierwszej instancji na zasadzie § 54 ust. 2 ustawy o ogólnym zarządzie kraju i art. 95 ust. 1 p. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 (poz. 86 Dz. Ust.), a Wojewódzki Sąd Administracyjny byłby powołany

dopiero do orzekania w tych sprawach w drugiej instancji w razie wniesienia odwołań od wyroków tych wydziałów powiatowych w myśl § 82 ustawy o ogólnym zarządzie kraju.

W konsekwencji skargi, wniesione w powyższych sprawach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, podlegałyby także w razie uznania właściwości sądownictwa administracyjnego oddaleniu na zasadzie § 64 ustawy o ogólnym zarządzie kraju, jako wniesione do oczywiście niewłaściwego sądu.

Zważywszy jednak, że chodzi tu o zasadnicze rozgraniczenie kompetencji między sądownictwem administracyjnym, a władzami administracji ogólnej, oraz, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawach sporno-administracyjnych tego rodzaju powołany byłby do orzekania w II instancji, że zatem rozstrzygnięcie kwestii kompetencji ma dla tego Sądu zasadnicze znaczenie, Najwyższy Trybunał Administracyjny przystąpił do rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego i rozważył, co następuje:

Jak to wynika z całokształtu przedstawionego wyżej stanu faktycznego, rozstrzygnięciu Trybunału podlega kwestia, czy skarga w postępowaniu sporno-administracyjnym, przysługująca na zasadzie § 3 ust. 1 ustawy z r. 1891 zainteresowanym od orzeczenia wydziału powiatowego w przedmiocie rozrachunku, spowodowanego zmianą granic gmin wiejskich i obszarów dworskich, przysługuje tym zainteresowanym także wówczas, gdy właściwy wydział powiatowy rozstrzygał na zasadzie art. 92 p. 4 ustawy z r. 1933 o tym, jak mają być uregulowane publiczno-prawne oraz majątkowe prawa i obowiązki między właścicielami zniesionych obszarów dworskich a gminami wiejskimi, do których obszary te zostały włączone na zasadzie ust. 1 tego artykułu w związku z art. 103 ustawy. Innymi słowy chodzi o to, czy wynikająca z § 3 ust. 1 ustawy z r. 1891 właściwość rzeczowa sądów administracyjnych do orzekania o przewidzianych tam rozrachunkach obejmuje także wypadki, w których wydział powiatowy orzekał nie na podstawie tego przepisu, lecz na mocy art. 92 ust. 4 ustawy z r. 1933, a więc o zastosowanie dawniejszego przepisu prawa formalnego w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego, stworzonego nowym przepisem materialno - prawnym.

Skoro więc — jak to słusznie zaznaczył Wojewódzki Sąd Administracyjny — według § 7 ustawy o ogólnym zarządzie kraju rzeczowa właściwość sądów administracyjnych musi wynikać z wyraźnego przepisu ustawowego, należy przyjąć, że z braku w § 92 ustawy z r. 1933 przepisu, któryby dopuszczał skargę w postępowaniu sporno - administracyjnym od orzeczenia wydziału powiatowego, wydanego w kwestii uregulowanej tym przepisem, skarga taka przysługiwać by mogła stronom na zasadzie formalnego przepisu § 3 ustawy z r. 1891 tylko wówczas, gdyby stan prawny, podlegający orzecznictwu wydziału powiatowego według § 92 ust. 4 ustawy z r. 1933, mieścił się w stanie prawnym, podlegającym według § 3 ust. 2 z r. 1891 orzecznictwu tego wydziału, a następnie postępowaniu sporno - administracyjnemu, względnie z nim się pokrywał. Tylko bowiem wówczas możnaby przyjąć, że rzeczowa właściwość sądów administracyjnych do orzekania w tych sprawach znajduje jeszcze oparcie w dawniejszym przepisie ustawowym.

Otóż ordynacja dla gmin wiejskich postanawia w § 2, że wszystkie istniejące w chwili wejścia w życie tej ustawy gminy wiejskie i obszary dworskie pozostają w dotychczasowych granicach, z dalszych zaś postanowień tego paragrafu wynika m. in., że gminy wiejskie i obszary dworskie mogły być rozwiązywane i włączane do innych gmin lub obszarów dworskich jedynie w drodze królewskiego zarządzenia i to tylko wówczas, gdy nie mogły wykonywać swych publiczno-prawnych zobowiązań (p. 2). Poza tym takie włączenie mogło nastąpić jedynie za zgodą interesowanych, którą w interesie dobra publicznego mogła zastąpić uchwała wydziału powiatowego (p. 3). Wreszcie uchwała wydziału powiatowego mogła być oddzielać poszczególne części gmin lub obszarów dworskich i łą-

czyć je z innymi gminami lub obszarami dworskimi (p. 4), a od takich uchwał służył dalszy tok instancji w postępowaniu uchwałowym.

O rozrachunkach koniecznych między interesowanymi z powodu tego rodzaju zmian granic gmin wiejskich i obszarów dworskich orzekały w myśl § 3 ust. 1 wydziały powiatowe względnie wydziały obwodowe, a od tych uchwał służyła — jak to już wyżej powiedziano — skarga w postępowaniu sporno-administracyjnym do tychże wydziałów.

Tymczasem ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z r. 1933 zniósła w ustępie 1 art. 92 istniejące jeszcze na terenie województw poznańskiego i pomorskiego obszary dworskie i upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych do włączenia ich terytoriów do obszarów gmin wiejskich, powstałych w myśl art. 103, przekazując zarazem w ustępie 4 wydziałom powiatowym rozstrzyganie ewentualnych sporów między właścicielami zniesionych obszarów dworskich a gminami na tle publiczno-prawnych oraz majątkowych praw i obowiązków.

Podłożem przeto orzecznictwa wydziałów powiatowych z art. 92 jest zmiana całego dotychczasowego ustroju samorządu terytorialnego, spowodowana zniesieniem obszarów dworskich na całym obszarze dwóch województw zachodnich, a więc zakres znacznie szerszy i ogólniejszy niż ten, w jakim orzekały wydziały powiatowe na mocy § 3 ordynacji dla gmin wiejskich. Już przeto ten wzgląd przemawia przeciw stosowaniu właściwości sądownictwa administracyjnego, opartej na ostatnio cytowanym przepisie do spraw rozrachunkowych, wynikających z art. 92 ustawy z r. 1933.

Poza tym należy wziąć pod uwagę, że właściwość wydziałów powiatowych według art. 92 ograniczona jest tylko do rozrachunków między zniesionymi obszarami dworskimi, a gminami wiejskimi, podczas gdy właściwość tych wydziałów z § 3 ordynacji gminnej dotyczy również rozrachunków między gminami wiejskimi. Wprawdzie art. 108 ust. z r. 1933 zawiera analogiczny przepis co do właściwości wydziałów powiatowych w kwestii rozrachunków między nowoutworzonymi gminami zbiorowymi a gromadami, lecz przepis ten, dotyczący oprócz województw poznańskiego i pomorskiego także czterech województw południowych, na obszarze których nie obowiązuje cytowana wyżej pruska ordynacja dla gmin wiejskich, ani też nie obowiązują przepisy o postępowaniu sporno-administracyjnym, nie może już z tego powodu uzasadnić zastosowania tego postępowania w sprawach rozrachunkowych między gminami a gromadami w województwach poznańskim i pomorskim. Nie odpowiadałoby zaś intencjom ustawy, gdyby się chciało dopuszczać w tych województwach skargę w postępowaniu sporno-administracyjnym na orzeczenie wydziałów powiatowych w sprawach rozrachunków między właścicielami obszarów dworskich a gminami wiejskimi, a w analogicznych sprawach rozrachunku między gminami a gromadami administracyjny tok instancji do Wojewody względnie Izby Wojewódzkiej według § 42 (4) rozporządzenia III do cytowanej ustawy z 2 sierpnia 1934 (poz. 688 Dz. Ust.).

Jeżeli się nadto zważy, że ustawy polskie, regulujące tryb postępowania w wymienionych 2 województwach, utrzymują wyraźnie w mocy przepisy o środkach prawnych, służących w tych województwach (np. art. 50 i 60 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 454 Dz. Ust. z r. 1936, art. 196 p. 2 prawa przemysłowego poz. 468 z r. 1927), a także omawiana tu ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego czyni to wyraźnie w art. 90, 93 (1) i 95 (2), należy przyjąć, że, gdyby ustawodawca chciał był także i w sprawach rozrachunków z § 92 p. 4 zachować tryb postępowania, przewidziany w § 3 ust. 1 ordynacji gminnej, byłby to również uczynił *expressis verbis*.

Skoro tego jednak nie uczynił, nie można, zdaniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, tego ostatniego przepisu proceduralnego

stosować do orzeczeń wydziałów powiatowych, wydanych na mocy innej ustawy i — jak to wyżej wykazano — w odmiennej sytuacji prawnej i faktycznej.

Tym samym należy przyjąć, że § 34 ust. 3 cytowanego III rozporządzenia wykonawczego do ustawy z r. 1933, wprowadzający od wspomnianych orzeczeń dalszy tok instancji do Wojewody, który orzeka ostatecznie przy współudziale izby wojewódzkiej, wydany został zgodnie z intencją ustawy i w ramach jej art. 129.

Nr 242. Straż Ogniowa m. st. Warszawy jest zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy w rozumieniu art. 1 ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia z 18 lipca 1924 r. (poz. 650 Dz. U.).

(Wyrok N. T. A. z dnia 4 lutego 1937 r. L. Rej. 1821/35. Teza).

Zarząd Obwodowy Funduszu Bezrobocia na m. st. Warszawę decyzją z 16 czerwca 1934 r. Z. P. J. 418/56/34 zawiadomił Magistrat m. st. Warszawy, że w myśl § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 1925 r. (poz. 192 Dz. U.) pracownicy fizyczni miejskiej Straży Ogniowej byli w czasie od 16 maja 1925 r. do 1 listopada 1931 r. objęci obowiązkiem zabezpieczenia na wypadek bezrobocia na tej zasadzie, że nie zapewniono im w tym okresie czasu takiego zabezpieczenia, a stało się to dopiero na podstawie później wprowadzonych regulaminów.

Od tej decyzji odwołała się gmina m. st. Warszawy do Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia, wywodząc, że Straż Ogniowa m. st. Warszawy była we wskazanym okresie czasu częścią składową Zarządu Miejskiego, jako urzędu miejskiego, zatem nie może być uważana za przedsiębiorstwo względnie zakład pracy, prowadzony w sposób przemysłowy, po myśli powołanego przepisu.

Odwolania tego Komisja Orzecznicza Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia na posiedzeniu dnia 29 listopada 1934 r. nie uwzględniła i za twierdziła decyzję niższej instancji.

Gmina m. st. Warszawy wniosła skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżąca gmina zarzuca, że władza pozwana nie rozpatrzyła jej zarzutu, podniesionego w odwołaniu, iż Straż Ogniowa m. st. Warszawy była w danym czasie częścią składową Zarządu Miejskiego, jako urzędu miejskiego, i dlatego nie może być uważana za przedsiębiorstwo względnie zakład pracy prowadzony w sposób przemysłowy.

Na zarzut ten należy zaznaczyć, że władza pozwana ustaliła w skarżonym orzeczeniu na podstawie przytoczonych tam motywów, iż Straż ogniowa m. st. Warszawy odpowiada cechom zakładu pracy, prowadzonego w sposób przemysłowy, między innymi w szczególności dostarczając usług dla osób trzecich. Na skutek tego ustalenia władza pozwana pośrednio rozprawiła się z zarzutem odwołania, gdyż podała powody, wykluczające równoczesne uznanie Straży Ogniowej za część składową urzędu miejskiego, jako takiego.

Według dalszego zarzutu skargi, Straż Ogniowa m. st. Warszawy nie może być uznana za przedsiębiorstwo względnie zakład pracy, prowadzony w sposób przemysłowy, z tego powodu, iż Straży Ogniowej m. st. Warszawy brak jest cechy, zdaniem skarżącej, istotnej do uznania jej za taki zakład, którą jest — jak wywodzi skarga — prawo właściciela zakładu zaniechania pewnych robót, wchodzących w zakres działania zakładu, edw uzna je dla siebie za niewygodne lub nieodpowiednie.

Trybunał nie uznał trafności tego zarzutu w odniesieniu do wchodzącej tu pod uwagę Straży Ogniowej. Jakkolwiek bowiem właściciel zakładu pracy ma według zasad prawa prywatnego niewątpliwie wskaza-

ne przez skarżącą uprawnienie, to jednak uprawnienie to doznaje z natury rzeczy ograniczenia, o ile jego wykorzystaniu stanie na przeszkodzie interes publiczny; taką zaś przeszkodą jest w niniejszym przypadku wzgląd na bezpieczeństwo publiczne, związane z funkcjonowaniem straży ogniowej.

Nie ma zaś uzasadnionego powodu, dla którego by powyższe ograniczenie miało samo dla siebie pozbawić Straż Ogniową m. st. Warszawy charakteru zakładu pracy, prowadzonego w sposób przemysłowy w rozumieniu ustawy z 18 lipca 1924 (poz. 650 Dz. U.), skoro co do niej zachodzą cechy, wskazane w zaskarżonym orzeczeniu, jako nadające temu zakładowi dany charakter, a których istnienia w odniesieniu do tej straży skarżąca gmina w swej skardze nie kwestionuje.

Powołanie się zastępcy strony skarżącej na rozprawie na ustawę z 13 marca 1934 r. (poz. 365 Dz. U.) jest chybione, ponieważ żaden z przepisów tej ustawy nie upoważnia do wniosku, by zawodowa straż pożarna, do której utrzymywania skarżąca jest obowiązana, miała z tego powodu stać się częścią składową Zarządu Gminy, jako urzędu miejskiego.

Ponieważ Trybunał nie dopatrzył się nielegalności zaskarżonego orzeczenia we wskazanych w skardze kierunkach, należało skargę oddalić jako nieuzasadnioną.

Nr 243. Decyzja starosty, rozstrzygająca protest przeciwko wyborom gminnym, winna zgodnie z art. 75 i 78 prawa o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/28 Dz. Ust., rozstrzygać wszystkie istotne wnioski protestu i zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie.

(Wyrok N. T. A. z dn. 15 lutego 1937 r. L. rej. 4342/34).

Przeciwko wyborom radnych gminnych w gminie S. O. pow. krzemienieckiego, odbytym w dniu 30 stycznia 1934, złożono do Starosty krzemienieckiego 2 protesty, w których protestujący wyborcy ze względu na wymienione przez nich w protestach zarzuty domagali się unieważnienia wyborów.

Starosta decyzją z dnia 22 lutego 1934 r. Nr Org. 19 — protestów nie uwzględnił z powodu niestwierdzenia, by miały podczas wyborów do rady gminnej zajść okoliczności, wymienione w § 25 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 listopada 1933 r. Dz. U. R. P. poz. 711.

Decyzję powyższą zaskarżyło do Najwyższego Trybunału Administracyjnego 20 wyborców z Witoldem S. na czele, zarzucając, że Starosta odrzucił protesty bez sprawdzenia zarzutów w proteście podniesionych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny zważywszy, że w sprawie niniejszej cały szereg podpisanych na 2 protestach wyborców zażądało unieważnienia wyborów radnych gminnych w gminie S. O. pow. krzemienieckiego odbytych w dniu 30 stycznia 1934 r.,

że w protestach tych podniesiono zarzuty, że wójt gminy oraz funkcjonariusze policji wywierali presję na mieszkańców gminy przy układaniu list kandydatów na radnych oraz że przewodniczący Komisji Wyborczej nieprawnie unieważnił listę kandydatów, zgłoszoną przez protestujących,

że okoliczności te, w razie ich stwierdzenia, musiałyby być uznane za mogące wpłynąć na wynik wyborów, a zatem na mocy § 25 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 listopada 1933 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad gminnych Dz. U. R. P. poz. 711 — mogły by spowodować unieważnienie wyborów,

że zatem zarzuty podniesione w protestach należało uważać za istotne wnioski, podniesione w toku postępowania administracyjnego, że według art. 75 i 78 prawa o postępowaniu administracyjnym

władza, wydając w sprawie decyzję odmowną, winna decyzję swoją wyczerpująco ze stanowiska prawnego i faktycznego uzasadnić i udzielić odpowiedzi na wszystkie istotne wnioski osób interesowanych,

że tym wymogom ustawy zaskarżone orzeczenie starosty krzemienieckiego nie czyni zadość, gdyż zawiera ono lakoniczne oświadczenie, że nie stwierdzono, by podczas wyborów miały miejsce okoliczności, przewidziane w § 25 rozporządzenia z dnia 17 listopada 1933 r.

że również akta nie stwierdzają, ażeby władza pozwana podjęła ustalenie stanu faktycznego drogą sprawdzenia zarzutów protestujących przez wyczerpujące dochodzenie wyjaśniające,

że w tych warunkach należy przyjąć, iż zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem przepisów art. 84 prawa z dnia 27 października 1932 r. Dz. U. R. P.,

— uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 244. a) Decyzja starosty, rozstrzygająca protest przeciwko wyborom gminnym, winna być oparta na wynikach należycie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego.

b) Przepisy prawa o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/28 Dz. Ust., mają zastosowanie przy rozstrzyganiu protestów przeciwko wyborom gminnym.

(Wyrok N. T. A. z dn. 22 lutego 1937 r. L. rej. 4959/34).

Starosta Powiatowy Kolski decyzją z dnia 4 kwietnia 1934 r. Nr A. A. 2/18 nie uwzględnił protestów, wniesionych przeciwko wyborom do Zarządu Gminnego gminy K., odbytym w dniu 15 lutego 1934 z następującym uzasadnieniem:

1) nieaktualnym jest zarzut protestu, jakoby przewodniczący Komisji Wyborczej nie odczytał zgromadzeniu §§ 4, 6, 19, 26 i 27 — 30 regulaminu wyborczego do Zarządu Gminnego, gdyż, jak z dalszej treści tego zarzutu wynika, przewodniczący postanowienia powyższych paragrafów odczytał „na zwróconą uwagę p. inspektora samorządowego” jeszcze przed aktem wyborczym,

2) głośłowny i sprzeczny z treścią jest zarzut protestu w punkcie 2, jakoby przewodniczący szykanował podpisanych i tendencyjnie prowadził wybory, aby nie przyjąć listy, gdyż, jak to wynika z następnego ustępu pktu 2 protestu, przewodniczący przyjął zgłoszoną i podaną przez Karola H. listę. Przyjęcie drugiej listy, zgłoszonej przez tegoż samego Karola H., byłoby sprzeczne z postanowieniami § 12 regulaminu, w myśl którego „zgłoszenie może podpisać lub zgłosić tylko obecny na zebraniu radny, przy czym każdy obecny radny może podpisać lub zgłosić tylko jedno zgłoszenie”. Odrzucenie zatem drugiej listy, zgłoszonej przez Karola H. zostało skutecznie zgodne z obowiązującymi przepisami § 12 regulaminu wyborczego,

3) pozbawiony podstawy prawnej oraz nieudowodniony jest zarzut protestu, jakoby przewodniczący specjalnie manewrował przy wyciąganiu kartek z kopert i dopuścił się fałszywego odczytania kartek, skutkiem czego B. otrzymał 9 a Sz. 6 głosów.

Przedłożone za pośrednictwem Zarządu gminy K. akta wyborcze, zawierające nazwiska na kandydata na wójta, stanowią dowód, stwierdzający, że wynik wyborów na wójta, ogłoszony przez przewodniczącego Komisji wyborczej wyborcom zgodny jest z treścią kartek to jest, że kartki zawierają 7 głosów na Sz. i 9 na B. Dla wyniku wyborów, przeprowadzonych kartkami, miarodajna jest ilość głosów, odczytanych z kartek ważnie oddanych, a nie późniejsze głośłowne zaprzeczenie istot-

nemu wynikowi wyborów, który został stwierdzony podpisami całej Komisji wyborczej, to jest przewodniczącego i 2 członków.

Również gołosłowny i niepoparty dowodami jest zarzut, jakoby wybór podwójta został dokonany w sposób podstępny i fałszywy. Z treści kartek wyborczych, dołączonych do protokołu wyborczego, wynika, że rezultat wyborów na podwójta jest zgodny z ogłoszonym przez Komisję wyborczą, że zatem Władysław W. został wybrany podwójcem zgodnie z postanowieniami regulaminu, uzyskując 10 głosów na 16 głosujących.

Odnosnie protestu, wniesionego w dniu 22 lutego 1934 r. do Starostwa Powiatowego w Kole, podpisanego przez Henryka Z. i 9 radnych gminnych oraz 108 radnych gromadzkich gromad wiejskich gminy K. — zarzuty protestu, jakoby wybrany na wójta gminy K. nie odpowiadał życzeniom mieszkańców gminy K. nie są aktualne, gdyż B. odpowiada w zupełności warunkom, wymaganym regulaminem wyborczym, i posiada w gminie K. czynne prawo wyborcze, oraz został wybrany wystarczającą ilością głosów. Fakt zwolnienia B. z polickiej państwowej nie ma wpływu na prawa wyborcze, które są ustalone w ustawie z dnia 23 marca 1933 r., Dz. Ust. R. P. Nr 35, poz. 294.

Decyzję Starosty zaskarżyli do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Henryk Z. i tow.

Skarżący wywodzą, że zaskarżonym orzeczeniem naruszono przepisy § 12, 11, 15 i 17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r., Dz. Ust. R. P. poz. 6, oraz art. 12 ustawy z 23 marca 1930 r., Dz. Ust. R. P. poz. 294.

Najwyższy Trybunał rozważył, co następuje:

Skarżący w protokołach, zgłoszonych do Starosty, podnieśli pomiędzy innymi zarzuty sfalszowania wyników wyborów oraz bezprawnego uniemożliwienia przy wyborach zgłoszenia kandydata na podwójciego.

Są to fakty, które, gdyby zostały stwierdzone, mogły by niewątpliwie mieć wpływ na wynik wyborów w gminie K., a zatem mogły by na mocy § 28 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 1 stycznia 1934, Dz. U. R. P. poz. 6, spowodować uniemożliwienie wyborów.

Odnosnie zarzutów tych zatem, jako okoliczności w sprawie istotnych, winna była władza pozwana w mocy art. 44, 50, 75 i 78 prawa o postępowaniu administracyjnym po przeprowadzeniu dochodzenia wyjaśniającego zająć odpowiednie stanowisko.

Należy przy tym zaznaczyć, że wyrażony przez władzę pozwaną w odpowiedzi na skargę pogląd, jakoby przepisy prawa o postępowaniu administracyjnym nie miały zastosowania przy rozstrzyganiu protestów przeciwko wyborom do zarządów gminnych — nie jest słuszny, albowiem wbrew twierdzeniu władzy ani ustawa z d. 23 marca 1933 r., D. U. R. P. poz. 294, ani stanowiące przepisy do niej wykonawcze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z d. 1 stycznia 1934 r., D. U. R. P. poz. 6, nie zawierają żadnych takich przepisów proceduralnych, które by miały zastąpić ogólnie obowiązujące w postępowaniu przed władzami administracyjnymi przepisy prawa z d. 22 marca 1928 r. D. U. R. P. poz. 341.

Niewątpliwie zacytowane art. 44 i 50 tego prawa przekazują władzy określenie granic postępowania wyjaśniającego i ocenę jego wyników, niemniej z samego brzmienia i treści tychże artykułów wynika, że obowiązkiem władzy jest jednak przeprowadzenie dochodzenia wyjaśniającego, ocena bowiem wyników dochodzenia jest możliwa tylko pod warunkiem, że samo dochodzenie się odbyło.

Obowiązek taki tym bardziej winien być przestrzegany, gdy chodzi już nie o interes prywatny pojedynczego obywatela, lecz o sprawę ogółu, a do takich spraw należy niewątpliwie i sprawy dotyczące powoływania przez obywateli władz komunalnych, mających doniosły wpływ na życie wszystkich mieszkańców.

W sprawie niniejszej, jakkolwiek zaskarżone orzeczenie zostało szczegółowo umotywowane i zawiera odpowiedź na zarzuty protestów, to jednak z przedstawionych Trybunałowi akt podmiotowych bynajmniej

nie wynika, ażeby na skutek protestów było przez władzę w ogóle przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, i Trybunał nie jest w stanie ustalić, na jakim sprawdzonym materiale opiera władza zawarte w zaskarżonym orzeczeniu swoje twierdzenia. Natomiast w aktach znajduje się oświadczenie b. przewodniczącego Komisji Wyborczej w gminie K., iż nie był od powiadomiony o treści protestów i nie miał sposobności się do nich ustosunkować. Ponadto oświadczenie władzy pozwanej w zaskarżonym orzeczeniu, iż unieważnienie zgłoszenia na podwójciego, przedstawionego przez Karola H., zgodne było z przepisami § 12 rozporządzenia z d. 1 stycznia 1934 r., zakazującego radnemu składanie 2 zgłoszeń — sprzeczne jest z aktami, Komisja Wyborcza bowiem zgodnie z oświadczeniem skargi stwierdziła, że zostało unieważnione zgłoszenie listy ławników, a zgłoszenie to, jak twierdzi skarżący, było złożone pomyłkowo i H. usiłował zastąpić je właściwym, co mu uniemożliwiono.

W tym względzie zachodzi również sprzeczność pomiędzy treścią zaskarżonego orzeczenia i stanem akt.

W tych warunkach stwierdzając, że w danej sprawie zostały naruszone istotne formy postępowania administracyjnego przez niesprawdzenie zarzutów protestów za pomocą wyczerpującego dochodzenia wyjaśniającego i nieustalenie należyte tą drogą stanu faktycznego sprawy, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie.

Nr 245. Usiłowanie przekupstwa wyborców przy wyborach do zarządu gminy nie stanowi samo przez się dostatecznego powodu do unieważnienia wyborów.

(Wyrok N. T. A. z dn. 15 lutego 1937 r. L. rej. 4387/34).

Starosta Powiatowy w Lidzie decyzją z dnia 22 marca 1934 r. L. A. D. F. 1/1 nie uwzględnił protestu Witolda H. i innych radnych gminy B. przeciwko wyborcom do zarządu tej gminy, odbytych w dniu 27 lutego tegoż roku z następujących powodów:

1) regulamin wyborczy nie zabrania nikomu przygotowania i rozdawania kartek do głosowania, 2) sprawa pozbawienia wolności jednego z radnych należy do kompetencji władz sądowo - policyjnych, poza tym należy zaznaczyć, że przetrzymanie tego radnego nie mogło wpłynąć na wynik wyborów; 3) sprawy usiłowania przekupstwa i groźby zastrzeżenia należy skierować do władz prokuratorskich, jednocześnie zaznacza się, że w powyższej sprawie brak skargi poszkodowanych; 4) nieprzyjęcie przez Komisję pisemnego zgłoszenia kandydata na podwójciego nastąpiło ze względu na przepis § 12 p. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r. D. U. R. P. poz. 6, według którego kandydatów na wójta i podwójciego mogą zgłaszać tylko obecni na posiedzeniu radni.

Powyższą decyzję zaskarżyli do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Witold H. i tow., radni gminy B., podtrzymując w skarżących zarzuty o 1) pogwałceniu przepisu § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r., gdyż radny M. wręczał w lokalu wyborczym wyborcom kartki z wypisanymi na nich nazwiskami kandydatów, oraz 2) że na parę dni przed wyborami miało miejsce usiłowanie przekupienia przez przewodniczącego Komisji Wyborczej, wójta S., dwóch radnych; uważając, że Starosta wydał zaskarżone orzeczenie bez przeprowadzenia należytego dochodzenia, prosi skarżący o uchylenie tego orzeczenia z powodu wadliwego postępowania.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r. D. U. R. P. poz. 6, zawierające regulamin wyborczy do zarządu gminnego na obszarze województw białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogródzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego,

wołyńskiego w § 28 stanowi, że wybory będą uważane za nieważne: a) jeżeli zostanie stwierdzone, że przy wyborach dopuszczono się przekupstwa, fałszu lub jakiegokolwiek podstępu, lub 2) jeżeli przeprowadzone zostały niezgodnie z przepisami regulaminu: w obu jednak wypadkach o tyle tylko, o ile wymienione okoliczności mogły wpłynąć na wynik wyborów.

W tych warunkach władza nadzorcza, będąc w posiadaniu protestu dotyczącego przebiegu wyborów gminnych, obowiązana jest w każdym wypadku zważyć, czy zarzucone w proteście przestępstwo czy nieprawidłowość, nawet w razie stwierdzenia ich zaistnienia, mogły by ewentualnie zmienić wynik zaprotestowanych wyborów i tylko w tym ostatnim wypadku, gdy dojdzie do przekonania, że okoliczności te mogłyby być tak decydujące, ma podstawę do przeprowadzenia dochodzenia wyjaśniającego.

Oceniając zarzuty skargi z tego stanowiska, Najwyższy Trybunał Administracyjny zauważa, że zarzut usiłowania przekupienia przez wójta 2 radnych musi niewątpliwie stanowić przedmiot dochodzeń służbowych lub ze strony władz prokuratorskich w stosunku do wójta, który się tego przestępstwa dopuszczał, niemniej, gdy chodzi o unieważnienie wyborów, zarzut ten byłby tylko w tym wypadku miarodajny, gdyby jednocześnie podnoszono, że odnośni radni istotnie zostali przekupieni i odpowiednio się przy wyborach zachowali. Skoro zaś wręcz przeciwnie ze złożonego staroście protestu raczej wynikało, że musiało mieć miejsce usiłowanie przekupstwa, a nie przekupstwo, to w tym stanie rzeczy Starosta słusznie nie dopatrzył się w tak postawionym zarzucie podstawy do wydania zarządzenia o unieważnieniu wyborów.

Co się tyczy drugiego zarzutu skargi, a mianowicie zarzutu o rozdawaniu kartek wyborczych przez radnego M., to władza pozwana słusznie na ten zarzut odpowiada, iż regulamin w zasadzie bynajmniej nie zabrania agitacji przedwyborczej, na stosowanie zaś sposobów niedozwolonych skarżący nie wskazali, przy czym dopiero w skardze po raz pierwszy zostało podniesione, że radny ten kartki rozdawał w lokalu wyborczym.

Poza tym skarżący również nie uzasadnili poglądu, ażeby wymieniona akcja radnego M. mogła mieć decydujący wpływ na wynik wyborów.

W tych warunkach, uważając, że władza pozwana zasadniczo zajęła właściwe w tej sprawie stanowisko, i że w związku z tym nie zachodzi potrzeba rozważania, czy słusznym jest oświadczenie władzy, zawarte w zaskarżonym orzeczeniu, odsyłające protestujących z zarzutem przekupstwa do Urzędu Prokuratorskiego z wyeliminowaniem swojej w tej sprawie roli, jako władzy służbowej wójta, gdyż okoliczność ta, jak wyżej zaznaczono, nie dotyczy bezpośrednio sprawy unieważnienia wyborów, — z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 246. Głównej Komisji Wyborczej w myśl przepisu regulaminu wyborczego do rad miejskich na obszarze województw krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego, poz. 607/1933 r. Dz. Ust., służy prawo skorygowania listy wybranych radnych miejskich i ich zastępców, jeżeli lista złożona przez Komisję Wyborczą Okręgową okaże się w zestawieniu z przedłożonym materiałem wyborczym oparta na błędnym obliczeniu.

(Wyrok N. T. A. z dnia 23 lutego 1937 r. L. rej. 2746/34. Teza).

W dniu 10 grudnia 1933 r. odbyły się wybory do Rady Miejskiej w-S. Przeciw przebiegowi wyborów grupa wyborców z dr Matiaszem W. na czele zgłosiła protest do Głównej Komisji Wyborczej w S.

Protest ten został na mocy art. 42 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., oraz z § 46 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 października 1933 r., poz. 607 Dz. Ust., rozpoznany przez Starostę Powiatowego w Sanoku, który po wysłuchaniu opinii Wydziału Powiatowego decyzją z dnia 6 lutego 1934 r. L. A. S. — 36 protestu nie uwzględnił, uważając, że podniesione w nim zarzuty nie dają podstawy faktycznej i prawnej do unieważnienia wyborów, przytaczając na uzasadnienie rozstrzygnięcia następujące motywy.

Dochodzenia przeprowadzone na zarzuty protestu wykazały co następuje:

Ad p. 1) protestu. Zarzut, że nieodpowiednia pod względem technicznym organizacja okręgu wyborczego Nr I uniemożliwiła bardzo znacznej liczbie wyborców głosowanie, jest bezpodstawny, gdyż organizacja okręgu nie miała wpływu na istotny stan frekwencji wyborców.

Według wyniku wyborów frekwencja wyborców nie wynosiła pełnej ich liczby w żadnym z okręgów wyborczych. W okręgu Nr I (na 1905 uprawnionych głosowało 1418) wynosiła ona 74,4% tj. była identyczna z frekwencją w okręgu Nr V (w którym na 1575 wyborców głosowało 1172), a nawet większa, niż w okręgu Nr IV, gdzie wynosiła tylko 73,4% (na 1.266 wyborców głosowało 930).

Rezultat głosowania w okręgu Nr I nie był bynajmniej wyrazem technicznej niemożności odebrania przez Komisję Wyborczą głosów od wszystkich uprawnionych — podobnie jak najlepsza stosunkowo frekwencja w okręgu Nr II (wynosząca 94%) nie były wynikiem przyczyn natury organizacyjnej, ale w jednym i drugim wypadku wynik wyborów był normalnym wyrazem aktualnych okoliczności innej natury, od podziału okręgów wyborczych oraz względów technicznych zupełnie niezależnych.

Twierdzenie więc, że musiało w okręgu wyborczym Nr I głosować 100% wyborców — jest nieuzasadnione.

Ad p. 2) protestu. Niezgodne jest z prawdą twierdzenie, jakoby wyborcom kazano „czekać w czasie wielkiego mrozu w sieni i na schodkach lokalu wyborczego i „tendecyjnie“ nie wypuszczano ich przez kilka godzin do sali wyborczej, a natomiast wpuszczano „uprzywilejowanych wyborców“ przez boczne drzwi, przeznaczone tylko do wyjścia dla wyborców, którzy prawo wyborcze wykonali“.

Przesłuchani na powyższe okoliczności zarówno świadkowie powołani w proteście, jak i inni wiarogodni wyborcy stwierdzili, że w poszczególnych godzinach, zwłaszcza w porze wieczornej istniał natłok ludzi w sieni na schodach i przed drzwiami wejściowymi na salę głosowania, że drzwi wejściowe do sali były okresowo otwierane celem wpuszczenia odpowiedniej ilości wyborców na salę i następnie zamykane, że wreszcie zachodziły sporadyczne wypadki przedostawiania się wyborców do sali wejściem bocznym — jednakże okoliczności powyższe, będące jedynie objawem faktycznego stanu frekwencji wyborców w danej chwili, koniecznych zarządzeń porządkowych Komisji Wyborczej, bądź nawet sprzecznych z tymi zarządzeniami incydentów — nie oddziaływały na wynik wyborów w znaczeniu istotnym, co miałyby miejsce wówczas, gdyby wskutek odnośnych okoliczności zaistniały w czasokresie głosowania konkretnie wykazane wypadki celowego uniemożliwienia wyborcy oddania głosu. Wypadków takich nie było i protest ich nie podnosi.

Ad p. 3 i 7). Twierdzenie o prowadzonej jakoby agitacji wyborczej w lokalu wyborczym i w 100-metrowej odległości nie może się utrzymać wobec braku faktów tej agitacji w formie dowodnej i nadającej jej charakter występnny. Jeśli nawet na przykład świadek p. dr Samuel R. i inni widzieli p. H. „kręcącą się“ wśród wyborców i widzieli jak p. P. czy inni dawali i odbierali kartki, ale nazwisk dotyczących wyborców przy-

pomnieć sobie nie mogą, to zarzuty tego rodzaju nie mają znaczenia prawnego.

Ad p. 4). Na fakt rzekomej niezgodności abecadłowego spisu wyborców ze spisem według ulic i numerów domów, które były dla Komisji Wyborczej miarodajne przy dopuszczeniu wyborców do głosowania, naprowadzają protestujący incydent z rodziną Dillerów, zapisaną w spisie abecadłowym pod nazwiskiem „Filler“, co miało być powodem nie wykonania przez członków tej rodziny prawa wyborczego.

Przeprowadzone w powyższym względzie szczegółowe dochodzenia wykazały, że odnośna kwestia, będąca wynikiem przypadkowej omyłki pisarskiej w spisie abecadłowym, była przedmiotem zbadania na miejscu przez Komisję wyborczą, w następstwie którego zainteresowani D. głosy swe złożyli, że zatem naruszenia ich praw wyborczych nie było.

Wprawdzie dochodzenia wykazały, że jeden (1) członek rodziny D., mianowicie Pejsach D. z Ś. — nie głosował, ale też zarazem ustaliły, że stało się to wskutek przypadkowego zbiegu okoliczności, a nie złej woli ze strony Komisji Wyborczej.

Zresztą wypadek ten niewykorzystania przez jednego wyborcę swego prawa wyborczego nie miał wpływu na istotny wynik wyborów w okręgu Nr I.

Wgląd w nadmienione spisy wyborcze innych wypadków niezgodności — o której w proteście mowa — nie wykazał, wobec czego zarzut, jakoby z powodu niezgodności spisów „dziesiątki wyborców niedopuszczono do urny wyborczej“, zarzut, nie poparty konkretnie, jest gołosłowny.

Ad p. 5). Techniczny podział pracy członków Komisji Wyborczej przy sprawdzaniu nazwisk zgłaszających się wyborców w listach wyborczych — zarządzony przez Przewodniczącego Komisji Wyborczej — nie uchybiał w niczym przepisom regulaminu wyborczego i uprawnieniom wyborców, ile że dotyczył tylko wewnętrznej strony urzędowania Komisji. Zarzuty, jakoby członkowie Komisji odbierali „kartki“ od wyborców, jakoby zachodziły wypadki dwukrotnego głosowania przez tych samych wyborców, jakoby przy obliczeniu głosów zachodziła niezgodność ilości oddanych głosów z liczbą głosujących — zostały całkowicie odparte przez przewodniczącego i członków Komisji, jako niezgodne z prawdą.

Ad p. 6). W ustępie tym zarzucają autorzy protestu, że Okręgowa Komisja Wyborcza ustaliła i oficjalnie ogłosiła, iż wybrani zostali radnymi p.p. dr H. i dr R., zaś zastępcami radnych p.p. O. i dr N., podczas, gdy Główna Komisja Wyborcza ogłosiła, że wybrani zostali radnymi p.p. dr H. i dr N., a zastępcami dr R. i M. A. — podnosząc, że według § 40 (1) i 42 regulaminu wyborczego Główna Komisja Wyborcza nie miała prawa zmieniać tego, co ustaliła Okręgowa Komisja Wyborcza odnośnie do osób, które wybrane zostały radnymi i zastępcami.

Pojęcie ustalenia (§ 40 ustęp 1 regulaminu wyborczego), którzy z kandydatów wybrani zostali do rady miejskiej, to jest absolutnego stwierdzenia istotnego wyniku wyborów nie wyklucza, ale przeciwnie — w interesie publicznym i prawa — stwarza konieczność sprostowania omyłki, która przy obliczeniu głosów Komisji zająć mogła.

Wprawdzie regulamin wyborczy nie zawiera pozytywnego przepisu nadającego Głównej Komisji Wyborczej prawo kontroli obliczenia wyniku głosowania, jeśli głosowanie przeprowadziła Okręgowa Komisja Wyborcza, niemniej jednak prawo to, które przysługuje w myśl §§ 37 i 38 regulaminu Okręgowej Komisji Wyborczej, o ile głosowanie odbyło się w Komisji Obwodowej, — należy przyjąć analogicznie w stosunku uprawnień Głównej Komisji Wyborczej w takim wypadku, jeśli Komisja Okręgowa spełniała zarazem funkcje Komisji Obwodowej, co miało miejsce w Okręgu wyborczym Nr I.

Regulamin wyborczy zawiera także inne przepisy, charakteryzujące Główną Komisję Wyborczą, jako instytucję nadzorczą w postępowaniu wyborczym, by powołać przepisy § 14 ust. 5, § 16 ust. 3, § 19 ust. 1 i 2 regulaminu wyborczego, a w wypadku § 7 ust. 2 regulaminu Główna Ko-

misja spełnia w ogóle wszystkie czynności dla przeprowadzenia wyborów potrzebne.

Z powyższego wynika, że Główna Komisja Wyborcza miała niewątpliwie prawo sprawdzić protokoły i obliczenia Okręgowej Komisji Wyborczej, a w następstwie zauważonych błędów usunąć je, tj. uchylić decyzję Okręgowej Komisji Wyborczej o unieważnieniu lub uznaniu za ważne kart do głosowania lub poszczególnych głosów, oraz poprawić sprawdzone błędy arytmetyczne.

A d p. 8). Zarzuty tu naprowadzone nie zostały potwierdzone w dochodzeniach i jest wprost rzeczą niewiarogodną, aby wyborcy rozeszli się do domów i opuścili lokal wyborczy dlatego, że posterunkowy „kazał” im to uczynić.

Decyzję powyższą zaskarżyli do Najwyższego Trybunału Administracyjnego dr Matiasz W., dr Salomon R. i Chaim W., wywodząc w skardze, że wybory w Okręgu Wyborczym Nr I w Sanoku winny były być unieważnione, ponieważ 1) spisy wyborców abecadłowy i według ulic i nazwisk były ze sobą niezgodne, wskutek czego Pejsach D. nie dopuszczony został do głosowania; 2) Komisja Okręgowa podzieliła się na 2 Komisje; 3) Główna Komisja Wyborcza ogłosiła wynik wyborów odmienny od ustalenia Okręgowej Komisji Wyborczej. Skarżący uważają, iż władza pozwana, oddalając ich protest, dopuściła się naruszenia form postępowania administracyjnego ze szkodą dla skarżących oraz przyjęła stan faktyczny sprzeczny z aktami, i wobec tego proszą o przeprowadzenie rozprawy i uchylenie zaskarżonej decyzji z powodu wadliwego postępowania.

Władza pozwana odpowiedzi na skargę nie przedłożyła.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Wydany w wykonaniu art. 41 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. Ust. R. P. poz. 294) przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w dniu 20 października 1933 r. regulamin wyborczy do rad miejskich na obszarze Województwa Krakowskiego, Lwowskiego, Stanisławowskiego i Tarnopolskiego (Dz. Ust. R. P. poz. 607/33) przede wszystkim w § 44 stanowi, że wybory mogą być uznane za nieważne, jeżeli dopuszczone przy wyborach przekupstwa, fałsze, lub inne podstępny względnie naruszenie przepisów regulaminu mogły wpłynąć na wynik wyborów.

Z powyższego wynika, że, o ile podniesione w sprzeciwach i skargach na odbyte wybory zarzuty znajdują w niektórych wypadkach potwierdzenie, to jednak dla władzy obowiązek unieważnienia wyborów powstaje tylko w tym wypadku, gdy stwierdzony zostanie taki niezgodny z prawem przebieg wyborów, który wpłynął lub mógł wpłynąć na ich wynik.

Z tego stanowiska należy oceniać i zarzuty podniesione w sprawie niniejszej.

Otóż co do pierwszego z tych zarzutów, dotyczącego nieporządkowego spisu wyborców i na skutek tego pozbawienie głosu Pejsacha Dille — należy w myśl wyżej przytoczonej zasady ogólnej podnieść, że niesłuszne — omyłkowe, jak to władza sama przyznaje, niedopuszczenie do głosowania jednej osoby przy blisko 1.500 osób, które głosy swoje oddały, nie może być uznane za uchybienie, które, jako mogące wpłynąć na wynik wyborów, mogłoby skutkować unieważnieniem wyborów. Przy tym należy zaznaczyć, że na nieprawidłowość i nieścisłość spisu wyborców, na który powołuje się skarżący, regulamin przewiduje osobne postępowanie reklamacyjne (§ 14), do którego należało w swoim czasie i właściwym trybem się uciec celem skorygowania tych spisów.

Następnie co do rzekomego podziału Komisji Wyborczej, to dochodzenie wykazało, że, gdy powstał stwierdzony zresztą i przez skarżących, natłok wyborców w godzinach popołudniowych, Komisja Wyborcza celem przyspieszenia procesu wyborów — sporządziła listy wyborcze w 2 miejscach stołu, przy którym urzędowała; natomiast nie zostało stwierdzone, ażeby wyborcy głosowali z tego powodu dwukrotnie i ażeby ilość kopert wyjętych z urny wyborczej była niezgodna z listą głosujących. Pomienio-

nego podziału pracy Komisji Wyborczej regulamin wyborczy bynajmniej nie zakazuje.

Wreszcie ostatni zarzut dotyczy przekroczenia przez Główną Komisję Wyborczą kompetencji swojej z powodu skorygowania listy osób wybranych radnych.

Otóż według przepisów, zawartych w §§ 37 — 43, Komisje Obwodowe, przed którymi odbywało się głosowanie, dokonywały zestawienia wyników głosowania i przysyłały akta wyborcze z odpowiednimi protokołami do Komisji Okręgowych, Komisje zaś Okręgowe sprawdzają protokoły i obliczenia wyników głosowania, korygują błędy, dokonywują podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów, w końcu ogłaszają imiona i nazwiska wybranych radnych i ich zastępców.

Następnie należy zaznaczyć, że § 7 regulaminu przewiduje dla przeprowadzenia wyborów Główną Komisję Wyborczą, Okręgowe Komisje Wyborcze i Obwodowe Komisje Wyborcze, jednak dla miast, liczących do 5.000 mieszkańców, stanowiących jeden okręg wyborczy, tworzy się tylko Główną Komisję Wyborczą, a w razie podziału jego na obwody głosowania — również Obwodowe Komisje Wyborcze; w tych wypadkach czynności Okręgowych Komisji Wyborczych — przewidziane niniejszym regulaminem — spełnia również Główna Komisja Wyborcza. Jeżeli się ponadto zważy, że istotnie, jak to słusznie przytacza władza pozwana, w licznych przepisach regulaminu przyznano Głównej Komisji Wyborczej prawo wglądu w działalność Komisji Okręgowych względnie Obwodowych i korygowanie zauważonych nieprawidłowości (§§ 14, 16, 19) — to w tych warunkach nie można się dopatrzeć podstawy do odmówienia Głównej Komisji Wyborczej prawa skorygowania listy wybranych radnych miejskich i ich zastępców, gdy stwierdzi, że lista, ułożona przez Komisję Wyborczą Okręgową w zestawieniu z przesłanym jej materiałem wyborczym, oparta została na błędnym obliczeniu.

Z tych powodów, nie uznając za słuszne podniesionych w skardze zarzutów, Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 247. Z przepisów § 16 regulaminu wyborczego z dnia 1 stycznia 1934 r., poz. 6 Dz. Ust., wynika, że w razie zgłoszenia tylko dwóch kandydatów na wójta gminy, z których żaden przy pierwszym głosowaniu nie uzyskał przepisanej większości głosów, może być zarządzone losowanie bez przeprowadzenia głosowania ściślejszego.

(Wyrok N. T. A. z dnia 8 marca 1937 r. L. rej. 4856/34. Teza).

Starosta wołyński decyzyą z dnia 10 kwietnia 1934 r. Nr A. D. F. 1/6 nie uwzględnił protestu Sylwestra S. i innych radnych gminnych gminy święciańskiej przeciwko wyborom wójta wymienionej gminy, dokonanym w d. 10 marca 1934 r., z następujących powodów:

Z ducha regulaminu wynika, że głosowanie ściślejsze odbywa się wówczas, gdy kandydatów prawomocnie zgłoszonych było więcej niż dwóch i żaden z nich nie otrzymał wymaganej regulaminem ilości głosów, powiedziane bowiem jest w zdaniu pierwszym p. (3) § 16 regulaminu, że w głosowaniu ściślejszym wyborca może głosować tylko na jednego z tych dwóch ważnie zgłoszonych kandydatów, który otrzymał najwięcej głosów.

W wypadku, który miał miejsce przy kwestionowanych wyborach, prawnie zgłoszonych kandydatów było tylko dwóch i otrzymali oni po równej ilości głosów. Wchodzi wówczas w życie zdanie ostatnie p. (3) § 16 regulaminu wyborczego, nakazujące losowanie. Nie można bowiem przypuszczać, aby głosowanie ściślejsze mogło dać inne rezultaty, niż poprzednie.

Szanse kandydatów przy losowaniu są równe i mogło się zdarzyć, że z losowania wyszedłby p. Adam K. Decyzja zatem Komisji Wyborczej była słuszna i zakwestionowaniu nie podlega.

Niezależnie od tego prawa kandydata protestujących nie zostały zmniejszone przez to, że wybory odbywały się tylko nad jednym kandydatem, albowiem gdyby przy ostatecznym głosowaniu kandydat Ś. nie otrzymał wymaganej ilości głosów (11) — wybór wójta nie byłby dokonany.

Natomiast, gdy przy trzecim głosowaniu na prawomocnie zgłoszonego kandydata Ś. — bez przymusu, — padło 11 głosów, to zgodnie z p. (4) § 16 rozporządzenia Min. Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r. (Dz. Ust. R. P. Nr 2, poz. 6) wybór jego jest prawomocny i nie może być zakwestionowany.

Kandydat Adam K. nie został pozbawiony udziału w głosowaniu, ponieważ ilość oddanych przy każdym głosowaniu kartek wynosiła 20 — wszyscy zatem radni głosowali.

Na proteście figuruje 10 podpisów radnych, a zatem również i jednego z tych, który w trzecim głosowaniu oddał głos bez przymusu na kandydata Ś.

Figuruje również podpis p. Józefa M. który będąc członkiem Komisji Wyborczej podpisał protokół wyborczy, nie zgłaszając wówczas żadnego zastrzeżenia, ani pisemnie, ani ustnie do protokołu.

Nakoniec na proteście figurują podpisy p.p. K. G., F. S., A. W., L. W., którzy sami wysunęli na piśmie kandydaturę Mikołaja Ś., przypuszczając zatem należy, że i za niego w każdym głosowaniu oddali swe głosy.

W wyniku Starosta uznał, że zaskarżone wybory wójta gminy świeciańskiej zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 stycznia 1934 r.

Decyzję Starosty zaskarżył Sylwester S. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego wywołując w skardze, że wybory odbyły się niezgodnie z przepisami obowiązującymi i że Starosta winien był je unieważnić.

Władza pozwana odpowiedzi na skargę nie przedstawiła.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, przystępując do rozpoznania sprawy na mocy art. 31 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust. rozważył, co następuje:

Z zestawienia ustępów 1, 2 i 3 § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 1 stycznia 1934 r., poz. 6 Dz. Ust., wynika, że w razie nieosiągnięcia przez żadnego z kilku zgłoszonych kandydatów na wójta wskazanej w ustępie 1-szym większości głosów następują wybory ściślejsze, które właściwie mają na celu ograniczenie ilości kandydatów do dwóch. Wskazuje na ten cel i przepis, zamieszczony w ustępie 3-im, że w głosowaniu ściślejszym można głosować tylko na jednego z 2-ch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali najwięcej głosów. Skoro zatem w gminie świeciańskiej kandydatów na wójta zgłoszono od razu 2, tylko żaden z nich wymaganej przez prawo większości głosów nie otrzymał, władza pozwana słusznie uznała, iż zbędne było by przeprowadzanie przez Komisję Wyborczą całego postępowania, mającego na celu, jak to wyżej zastrzeżono, osiągnięcie tej właśnie liczby kandydatów. Gdy zaś Komisja Wyborcza, mając tę okoliczność na względzie, przystąpiła od razu do losowania pomiędzy tymi 2-ma kandydatami według przenisów ustępu 3 wymienionego w § 16 — to takie postępowanie Komisji Wyborczej nie tylko nie stanowi naruszenia przepisów § 16, lecz owszem należy w myśl powyżej przytoczonego uznać za zgodne z jego treścią.

Z tych względów, i zważywszy, że wobec uznania postępowania Komisji Wyborczej za legalne, nie zachodzi potrzeba rozważania, czy słuszne jest oświadczenie władzy pozwanej, zawarte w zaskarżonym orzeczeniu, że niezastosowanie się Komisji Wyborczej do przepisów § 16 rozporządzenia z dn. 1 stycznia 1934 nie mogło by w tym wypadku wywołać unieważnienia wyborów wójta, jako uchybienie nie mające wpływu na

wynik wyborów, i odnośne zarzuty skargi stały się nieaktualne, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł podstaw do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i skargę oddalił, jako nieuzasadnioną.

Nr 248. 1) Od uchwał Głównej Komisji Wyborczej, przewidzianej przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 października 1933 r., poz. 607 Dz. Ust., służy wyborcom prawo odwołania się do właściwej władzy, powołanej do rozstrzygania protestów (§ 46 ust. 1), nie zaś prawo skargi do Najwyż. Tryb. Administracyjnego.

2) Wyborcy przysługuje prawo cofnięcia podpisu na protestie przeciwko wyborom; cofnięcie to stanowi stwierdzenie, że wyborca wyniku wyborów nie kwestionuje.

3) Okoliczność, czy protest odpowiada formalnym przepisom, może być ustalona przez władzę w drodze postępowania wyjaśniającego w ramach postanowienia art. 44 prawa o postępowaniu administr. (poz. 341/1928 r. Dz. Ust.).

(Wyrok N. T. A. z 22 marca 1937 r. L. rej. 1063/34).

Stefan Sz. i tow. w liczbie 27 — jako wyborcy m. K. (na terenie województwa krakowskiego) — wnieśli do Najwyższego Trybunału Administracyjnego obecną skargę, kierując ją: 1) przeciwko trzem decyzjom Głównej Komisji Wyborczej z 3 grudnia 1933 r., unieważniającym zgłoszoną przez skarżących przy wyborach do rady miejskiej m. K. listę kandydatów do rady miejskiej pod nazwą „Mieszczańska“, 2) przeciwko decyzjom Starosty Powiatowego z 29 grudnia 1935 Nr G. I. — 1/17/33 i z 2 stycznia 1934 r. Nr G. I. — 1/17/33, nie uwzględniającym, względnie pozostawiającym bez rozpatrzenia wniesione przez skarżących dwa protesty przeciwko wynikowi odbytych w grudniu 1933 r. wyborów do rady miejskiej m. K.

Po rozpatrzeniu sprawy Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, co następuje:

Jak wynika z postanowień art. art. 32, 41 ustęp 2 i 42 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust.) tudzież z przepisów §§ 15 — 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 października 1933 w sprawie regulaminu wyborczego do rad miejskich na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (poz. 607 Dz. Ust.), Główne Komisje Wyborcze, o których mowa w powołanych przepisach, nie są władzami administracyjnymi lub samorządowymi w rozumieniu art. 1 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (poz. 806 Dz. Ust. z r. 1932), zaś od uchwał tych komisji nie służy wyborcom prawo odwołania się w innej drodze, aniżeli w drodze zażalenia lub protestu do właściwej władzy przeciwko wynikowi wyborów, — wobec czego i zgodnie z postanowieniami art. 1, 3, 7 ust. (2) i 61 powołanego prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym skargę, o ile jest skierowaną przeciwko uchwałom Głównej Komisji Wyborczej z dnia 3 grudnia 1933 r., należało pozostawić bez rozpoznania; zauważyć przy tym należy, że zawarte w tych uchwałach wadliwe pouczenie o prawie skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie spowodowało w niniejszym wypadku szkody dla skarżących, gdyż prawo obrony zrealizowali oni przez wniesienie w należytych trybie protestów przeciwko wynikowi wyborów.

Rozpoznając zatem skargę niniejszą tylko o ile skierowaną jest przeciwko orzeczeniom Starosty Powiatowego z 29 grudnia 1933 i z 2 stycznia 1934 r., Trybunał nie uznał podniesionych w niej zarzutów za

śluszne. Przede wszystkim bezzasadny jest zarzut przeciwko rozstrzygnięciu protestów przez pozwanego starostę, który — według domagania się skarżących — winien był jakoby wyłączyć się od ich rozstrzygania, jako strona w sprawie wyborów, gdyż ani skarżący ani akta nie wykazują, by w sprawie niniejszej zachodziła którakolwiek z przyczyn, powodujących wyłączenie urzędników administracyjnych, wymienionych w punktach a do f art. 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r., poz. 341 Dz. Ust., w szczególności nie może być rzeczony Starosta uważany za stronę w przedmiotowej sprawie wyborów, nie jest bowiem — jak to określa pojęcie „strony“ w sprawie art. 9 ustęp 2 tegoż rozporządzenia — osobą interesowaną, która uczestniczyła w zakwestionowanych wyborach do rady miejskiej m. K. na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu; nie można również uważać rzeczzonego starostę za „oskarżonego“ — jak chcą skarżący — bowiem w sprawie zakwestionowanych wyborów nie wdrożono przeciwko niemu dochodzenia wstępnego, postępowania dyscyplinarnego lub karno-sądowego (pkt. f art. 7 powołanego rozporządzenia z 22 marca 1928). Według treści zaskarżonego orzeczenia z 29 grudnia 1933 r. Starosta po załatwieniu wniosków protestu, dotyczących wyłączenia, orzekł na zasadzie art. 42 powołanej ustawy z 23 marca 1933 r. i § 46 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 października 1933 r., po przeprowadzeniu dochodzeń i po wysłuchaniu opinii Tymczasowego Wydziału Powiatowego, że nie uwzględni protestu, jako wniesionego z naruszeniem przepisów § 45 regulaminu wyborczego, bowiem protest ten posiada tylko 3 ważne podpisy zamiast co najmniej 14-tu takich podpisów. Powyższe rozstrzygnięcie Starosty uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za zgodne z obowiązującymi przepisami tudzież ze stanem faktycznym, ustalonym w aktach sprawy, albowiem zgodnie z § 45 powołanego regulaminu (poz. 607 Dz. Ust. z r. 1933) do wniesienia protestu przeciwko wyborom uprawniona jest co najmniej taka liczba wyborców danego okręgu wyborczego, jaka jest uprawniona w myśl § 17 tegoż regulaminu do zgłoszenia listy kandydatów, a więc w niniejszym wypadku — co jest niesporne — z okręgu III-go miasta K. uprawnioną była grupa co najmniej 14 wyborców tegoż okręgu, natomiast w rzeczywistości — jak to zostało ustalone przez władzę pozwaną w toku postępowania wyjaśniającego — tylko trzech wyborcy potwierdzili swoje podpisy pod protestem i tym samym swoją wolę wniesienia protestu, zaś reszta z podpisanych na proteście wyborców podpisy swoje cofnęła, a tym samym stwierdziła, że wyniku wyborów nie kwestionuje, a żaden przepis powołanej ustawy i regulaminu nie stoi na przeszkodzie takiemu cofnięciu podpisu na proteście, przy czym podniesione w skardze zarzuty co do rzekomego nakłaniania wyborców do cofnięcia podpisów nie znajdują potwierdzenia w aktach sprawy i jako gołosłowne nie zasługują na uwzględnienie, jak również nie ma podstawy w aktach do uznania za słuszne zarzutów skargi przeciwko przeprowadzeniu przez pozwaną władzę dochodzenia, bowiem dochodzenie to miało na celu stwierdzenie, czy protest został wniesiony zgodnie z przepisami, gdyż tylko pod tym warunkiem — w myśl art. 42 powołanej ustawy (poz. 294 Dz. Ust. z r. 1933) — władza obowiązana jest do rozpatrzenia protestu; do przeprowadzenia więc takiego dochodzenia władza jest uprawniona na podstawie art. 44 powołanego prawa o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust. z r. 1928). Gdy więc z powodu braków natury formalnej protest skarżących nie został przez pozwaną władzę uwzględniony i zaskarżone orzeczenie z 29 grudnia 1933 r. w tej istotnej jego części uznać należy za zgodne z obowiązującymi przepisami, zaś pozostała część orzeczenia ma charakter dodatkowego wyjaśnienia, odpada potrzeba rozpatrzenia pozostałych merytorycznych zarzutów skargi, skierowanych przeciwko temu wyjaśnieniu, jako nie mających istotnego znaczenia wobec nieuwzględnienia protestu z powodów natury formalnej. Co się tyczy wreszcie za-

skarżonego orzeczenia z 2 stycznia 1934, wydanego na skutek drugiego protestu, wniesionego wobec powtórnego ogłoszenia wyniku wyborów — jak i skarga przyznaje — przez tych samych wyborców w tym samym przedmiocie z tymi samymi zarzutami, co i poprzedni protest, — to wobec wydania już w tejże sprawie wyżej cytowanej decyzji z 29 grudnia 1933 — władza pozwana była uprawniona zgodnie z art. 71 powołanego prawa o postępowaniu administracyjnym do pozostawiania go bez rozpatrzenia.

W wyniku powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny skargę w części pozostawił bez rozpoznania, a poza tym oddalił jako nieuzasadnioną.

Nr 249. Istotnym wymogiem, warunkującym legalność decyzji Komisji wyborczej do rady gminnej o nieważności danej listy kandydatów lub poszczególnych kandydatur, jest uprzednie zakomunikowanie osobom, zgłaszającym daną listę, dostrzeżonych w niej braków i wezwanie do ich usunięcia.

(Wyrok N. T. A. z 31 marca 1937 r. L. rej. 1401/34).

Przeciwko dokonany w dniu 13 stycznia 1934 r. wyborom do Rady gminnej w gminie Panki powiatu częstochowskiego wnieśli protest Stanisław R. i towarzysze, podnosząc w nim następujące zarzuty:

1) z uznanej przez Komisję wyborczą za ważną listy (Nr 1) został wybrany radnym Michał W., mimo iż nie podpisał deklaracji i nie był przez przewodniczącego Komisji zapytywany o zgodę na wybór (§ 13 p. 3 regulaminu wyborczego);

2) lista zgłoszona przez Stanisława R. (Nr 2) została unieważniona z tego powodu, że podpisany wśród zgłaszających Jan J. nie jest radnym gromadzkim, co nie jest zgodne ze stanem faktycznym, gdyż J. jest radnym gromadzkim w gromadzie Aleksandrów gminy Panki;

3) lista powyższa (Nr 2) była podpisana przez 21 zgłaszających, a więc nawet po skreśleniu Jana J. pozostało jeszcze 20 ważnych podpisów, tj. ilość przepisana regulaminem wyborczym (§ 12 ust. 1 i 3);

4) przewodniczący Komisji wyborczej wbrew postanowieniu ust. 2 art. 15 regulaminu wyborczego nie zwrócił się do zgłaszających listę (Nr 2) o usunięcie braków w tej liście, lub udzielenie w tej mierze wyjaśnień, a to mimo że zgłaszający ją Stanisław R. prosił o to przewodniczącego;

5) przewodniczący Komisji wyborczej nie sprawdził przed ogłoszeniem wyniku wyborów ani podpisów kandydatów na radnych na deklaracjach, ani też podpisów, zgłaszających listę Nr 1, lecz ograniczył się jedynie do ich przeliczenia;

6) przewodniczący Komisji wyborczej poza dwoma członkami Komisji K. i P. powołał do prowadzenia protokołu wyborczego Edwarda G. z poza grona Komisji, a który brał czynny udział w badaniu list;

7) o ile w protokole wyborczym jako powód unieważnienia listy wyborczej Nr 2, oprócz poruszonej wyżej pod 2) kwestii podpisu J., podano jeszcze inne powody, to zostały one tam uwidocznione już po ogłoszeniu wyniku wyborów i nie były brane pod rozwagę przed unieważnieniem tej listy.

Starosta Powiatowy w Częstochowie, po wysłuchaniu opinii Wydziału Powiatowego, orzeczeniem z dnia 26 stycznia 1934 r. L. Sam. 4/10/34 protestu powyższego nie uwzględnił, uznając podniesione w nim zarzuty za nieuzasadnione, ponieważ wybory zostały przeprowadzone zgodnie z regulaminem wyborczym, stwierdzone zaś przez Komisję wyborczą braki przy liście Nr 2 dotyczyły niezgodności wieku kandydatów z księgami ludności aż w 18 wypadkach, wskutek czego Komisja, nie mogąc być pewną identyczności osób, listę tę unieważniła.

Na to orzeczenie wnieśli Stanisław R. i dwudziestu jeden jego towa-

rzyszy skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której podnoszą następujące zarzuty:

1) Lista kandydatów na radnych zgłoszona przez Stanisława R. i innych (Nr 2) została niesłusznie unieważniona z tego powodu, że podpisany na niej jako zgłaszający ją Jan J. nie był radnym gromadzkim, gdyż J. był i jest radnym gromadzkim wsi Aleksandrów, gminy Panki, a zresztą przewodniczący Komisji wyborczej nie zgodził się na skreślenie jego nazwiska, mimo iż nie miałyby to żadnego wpływu na wartość listy z uwagi na to, że pozostałoby na niej jeszcze 20 ważnych podpisów;

2) przewodniczący Komisji wyborczej wbrew postanowieniu ust. 2 § 15 regulaminu wyborczego o żadnych innych brakach względnie niedokładnościach w zgłoszonej przez R. i towarzyszy liście kandydatów nie wspominał;

3) podany w zaskarżonym orzeczeniu powód unieważnienia w mo- wie będącej listy wyborczej (Nr 2) nie może być uważany za uzasadnio- ny, gdyż Komisja wyborcza nie miała faktycznej możliwości sprawdzenia w czasie wyborów wykazanych w tej liście dat urodzenia poszczególnych kandydatów na radnych, a zresztą przewodniczący Komisji wyborczej, jak wyżej wspomniano, wbrew postanowieniu § 15 ust. 2 regulaminu wy- borczego nie zwracał się do zgłaszających powyższą listę przed jej unie- ważnieniem o usunięcie dostrzeżonych w liście braków;

4) umieszczony na liście Nr 1 jako kandydat na radnego Michał W. nie był pytany przez przewodniczącego Komisji o zgodę na umieszczenie go na tej liście i nie złożył w tej mierze swej deklaracji ani ustnie, ani też pisemnie, wobec czego należało unieważnić raczej listę Nr 1 a nie li- stę Nr 2, która odpowiadała wszelkim wymogom ustawowym.

Władza pozwana w odpowiedzi na skargę wnosi o jej oddalenie, ja- ko nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak to wynika z treści zaskarżonego orzeczenia jedynym powodem unieważnienia listy kandydatów Nr 2, zgłoszonej przez Stanisława R. i towarzyszy, była niezgodność podanego w tej liście wieku 18 kandyda- tów na radnych gminnych z księgami ludności, wobec czego zarzut pro- testu, a następnie skargi, jako by powodem powyższego unieważnienia była między innymi ta okoliczność, iż podpisany na tej liście, jako zgła- szający ją, Jan J. nie był radnym gromadzkim i z tego powodu nie był uprawniony do podpisania tego zgłoszenia, tudzież oparte na tej okolicz- ności wywody skarżących, należało uznać za nieuzasadnione.

Również jako nieuzasadniony uznał Trybunał dalszy, jak wyżej pod 4) wyszczególniony, zarzut skargi, jak to bowiem wykazują akta wybor- cze Michał W., wbrew odmiennemu twierdzeniu skarżących, złożył dołą- czoną do listy wyborczej własnorecznie podpisaną dnia 18 stycznia 1934 r. deklarację, że zgadza się na postawienie jego kandydatury na radnego gminnego w gminie Panki, że posiada prawo wybieralności i że zapoznał się z treścią art. 6, 8 i 9 ustawy, a w pisemnym oświadczeniu z dnia 15 stycznia 1934 r. potwierdził, że wyraził w swoim czasie swą zgodę na wpisanie go na listę kandydatów na radnych gminnych z listy Nr 1.

Gdy w ten sposób W. uczynił zadość przepisom ust. 3 § 13 regula- minu wyborczego, odpada potrzeba składania przez niego, na stosowne zapytanie przewodniczącego Komisji wyborczej, ustnego w tej mierze oświadczenia, przewidzianego przez powyższy przepis regulaminu tylko w wypadku niezłożenia pisemnej deklaracji.

Inaczej natomiast rzecz się przedstawia co do podniesionych w skar- dzie, a wyżej pod 2) i 3) wyszczególnionych zarzutów.

W myśl postanowienia ust. 2 § 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 listopada 1933 r. poz. 711 Dz. Ust. w sprawie regulaminu wyborczego do rad gminnych, w razie zauważenia braków w zgłoszonej liście kandydatów przewodniczący Komisji wyborczej, która według postanowienia ust. 1 tegoż paragrafu bada, czy zgłoszenia list

kandydatów były prawidłowe i czy zgłoszeni kandydaci posiadają prawo wybieralności, zwraca się do zgłaszających o usunięcie braków. W przypadku nieusunięcia braków, Komisja wyborcza stwierdza nieważność całej listy lub nieważność poszczególnych kandydatów, od tych decyzji Komisji wyborczej nie ma odwołania.

Z postanowień tych wynika, że stwierdzone przez Komisję wyborczą braki w danej liście kandydatów dopiero wtedy uzasadniają nieważność tej listy lub zamieszczonych w niej poszczególnych kandydatów, gdy zgłaszający ją, mimo zakomunikowania im tych braków przez przewodniczącego Komisji, nie usunął ich, czyli że istotnym wymogiem, warunkującym legalność decyzji Komisji wyborczej o nieważności danej listy kandydatów lub zamieszczonych w niej poszczególnych kandydatów, od której to decyzji wprawdzie nie ma odwołania, która jednak — jak to wynika z postanowienia ustępu 1 § 26 rzeczonoego regulaminu — może być między innymi zakwestionowana w proteście przeciwko całości wyborów, dokonanych w danej gminie lub danym okręgu wyborczym, jest zakomunikowanie przez przewodniczącego Komisji wyborczej zgłaszającym daną listę kandydatów dostrzeżonych przez tę Komisję braków, gdyż dopiero w razie ich nieusunięcia mogą one uzasadnić wspomnianą decyzję Komisji.

W wypadku niniejszym — jak to wykazują akta sprawy — skarżący już w swoim proteście wyborczym podnieśli zarzut, że przewodniczący Komisji wyborczej nie wyjaśnił zgłaszającym w mowie będącej listą kandydatów stwierdzonych przez tę Komisję co do tej listy braków, a nawet odmówił udzielenia im w tej mierze jakichkolwiek wyjaśnień i powołał na tę okoliczność kilku świadków.

Było przeto rzeczą władzy pozwanej stwierdzić w drodze stosownego dochodzenia, wyjaśniającego prawdziwość powyższego zarzutu protestu i, stosownie do wyniku tego dochodzenia, zająć w tej mierze stanowisko w swym orzeczeniu, co w niniejszym wypadku było tym bardziej konieczne, że — jak to wynika z brzmienia zaskarżone orzeczenia — powodem uznania przez Komisję wyborczą za nieważną zgłoszonej przez skarżących listy kandydatów (Nr 2) były właśnie stwierdzone przez nią braki, uniemożliwiające rzekomo sprawdzenie w 18 wypadkach tożsamości zamieszczonych w tej liście kandydatów.

Tymczasem — jak to wynika z akt sprawy — władza pozwana, nie wyjaśniwszy w sposób wskazany zasadności powyższego zarzutu protestu i niewypowiadając się co do niego w zaskarżonym orzeczeniu, protest ten oddaliła, uznając ogólnikowo w mowie będącej wybory za dokonane zgodnie z przepisami regulaminu wyborczego.

Dopiero w odpowiedzi na skargę stara się władza pozwana usprawiedliwić będące przedmiotem skargi naruszenie przez Komisję wyborczą cytowanego przepisu ust. 2 § 15 regulaminu wyborczego tym, że usunięcie z omawianej listy braku, który uzasadniał uznanie jej za nieważną, „było nie do pokonania nawet w dłuższym okresie czasu z powodu nieposiadania przez zainteresowanych metryk urodzenia“. Wyjaśnienia tego jednak nie mógł Trybunał uznać za uzasadnione.

Pomijając bowiem, że przytoczony wyżej przepis punktu 2 § 15 regulaminu wyborczego nie przewiduje w tej mierze żadnego wyjątku, należy jeszcze zaznaczyć, że braki, które spowodowały uznanie w mowie będącej listy kandydatów za nieważną, polegały na tym, że zgłaszający tą listę oprócz przepisanych w ustępie 1 § 13 regulaminu wyborczego danych, tj. imienia i nazwiska, imienia ojca, roku urodzenia i miejsca zamieszkania, zamieścili w nich jeszcze dzień i miesiąc urodzenia każdego ze zgłoszonych kandydatów, które to ostatnie daty (dzień i miesiąc urodzenia) co do 18 kandydatów zostały przez Komisję wyborczą stwierdzone, jako mylne, i niezwłocznie przez nią zrezyfikowane.

Jeśli zatem jedynie ta ostatnia okoliczność stanowiła brak w omawianej liście kandydatów, o którym wyżej mowa, a natomiast wszystkie

inne dane co do poszczególnych kandydatów, jako niezakwestionowane przez Komisję wyborczą, zostały w tej liście podane zgodnie z rzeczywistością, i jako takie nie dawały podstawy do jakichkolwiek wątpliwości co do identyczności odnośnych osób względnie co do przysługującego im prawa wybieralności do Rady gminnej, to niezwłoczne usunięcie wspomnianego braku przez skreślenie w liście kandydatów dnia i miesiąca ich urodzenia przez zgłaszających tę listę, gdyby ten brak został im zakomunikowany przez przewodniczącego Komisji wyborczej, i doprowadzenie w ten sposób listy kandydatów do stanu zgodnego z przytoczonym wyżej przepisem ust. 1 § 13 regulaminu wyborczego, wcale nie wymagało by — jak to wyżej wyjaśniła władza pozwana — dłuższego okresu czasu.

Gdy w ten sposób władza pozwana dopuściła się naruszenia form postępowania administracyjnego, a w szczególności przepisów art. 94 w związku z art. 75 i 78 prawa o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust. z roku 1928, Trybunał uznał, że zaskarżone orzeczenie jest dotknięte wadliwością postępowania ze szkodą dla skarżących i na zasadzie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust., zaskarżone orzeczenie uchylł.

Nr 250. Zawieszenie praw wyborczych po myśli art. 3 p. 5 ustawy z dn. 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., następuje w wypadku oskarżenia o dokonanie zbrodni, nie zaś występku. (Wyrok N. T. A. z dnia 19 kwietnia 1937 r. L. rej. 11016/34. Teza).

Przeciwko wyborom radnych gromadzkich i ich zastępców w gromadzie Korczyn Rustykałny, odbytym w dniu 3 listopada 1934 r., wniosło szereg wyborców z Emilianem O. na czele 3 protesty, których Starosta Powiatowy w Stryju decyzyją dn. 23 listopada 1934 r. Nr Org. A. 6. nie uwzględnił z uwagi, iż przeprowadzone dochodzenie przez przewodniczącego gminnej Komisji wyborczej w Synowódzku Wyżnym wykazało, że podniesione w protestach zarzuty nie są zgodne z istotnym stanem sprawy, względnie nie mogły wpłynąć na wynik wyborów, w szczególności:

ad 1) zarzut, dotyczący wybranych radnych, pozostających w śledztwie sądowym za kradzież drzewa z lasu gminnego, nie jest uzasadniony przepisami § 3 regulaminu wyborczego, ustalającymi, że warunkiem wybieralności jest posiadanie prawa bezpośredniego wybierania na terenie danej gromady. Skoro bowiem powyższe osoby były wpisane na liście wyborców i posiadają na obszarze gromady czynne prawo wyborcze, zarzut powyższy nie może mieć w stosunku do nich uzasadnienia, a może być rozpatrywany w trybie przepisów art. 7 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego;

ad 2) podniesiony zarzut, że gromadzka komisja wyborcza nie sprawdzała podpisów kandydatów, a jedynie podpisy wyborców, umieszczone na listach kandydatów, jest nieuzasadniony. Z treści przepisów § 12 ust. 5 wynika, że gromadzka komisja wyborcza była uprawnioną do badania własnoręczności podpisów wyborców, nie miała natomiast obowiązku badania własnoręczności podpisów kandydatów na radnych;

ad 3) zarzut sprzeczności z przepisami § 12 ust. 6 reg. wyb., umotywowany tym, że komisja wyborcza przyjęła rezygnację kandydatów na radnych w terminie trzydniowym po upływie terminu wnoszenia list, nie jest uzasadniony, albowiem powołany przez protestujących przepis § 12 ust. 5 ma zastosowanie jedynie tylko do podpisów wyborców, a nie podpisów kandydatów na radnych włącznie zastępców;

ad 4) zarzut, iż pełnomocnik unieważnionej listy kandydatów nie był uprzednio wezwany do uzupełnienia braków i wad unieważnionej listy, nie jest uzasadniony z tych przyczyn, iż obowiązek gromadzkiej ko-

misji wyborczej, ustalony w przepisach § 13 ust. 1 reg. wyb., dotyczy tylko tych wad lub braków, które mogą być w terminie przepisami tymi ustalonym usunięte. Skoro jednak gromadzka komisja wyborcza unieważniła listę kandydatów z tej przyczyny, iż nie posiadała ona dostatecznej ilości podpisów, albowiem niektóre z nich unieważnione zostały z powodu niejawienia się wezwanych wyborców do lokalu komisji na wezwanie przewodniczącego, inne z powodów, podanych pisemnie do rąk pełnomocnika listy decyzją komisji z dnia 29 października br., nie miała obowiązku uprzedniego wzywania pełnomocnika do usunięcia takich braków i wad, które nie mogły być w terminie regulaminem wyborczym zakreślonym już usunięte;

ad 5) zarzut, dotyczący bezpodstawnego i sprzecznego z przepisami regulaminu wyborczego unieważnienia listy kandydatów, nie jest uzasadniony, albowiem decyzją pisemną z dnia 29 października, podaną do wiadomości pełnomocnikowi listy, gromadzka komisja wyborcza wyjaśniła dostatecznie przyczyny, z powodu których lista ta została unieważniona. W przedmiotowym proteście nie podano żadnych motywów, któreby uzasadniały, iż decyzja komisji powzięta została sprzecznie z obowiązującymi przepisami.

Skarżąc decyzję Starosty do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodzi skarżący, iż decyzja ta winna być uchylona, jako niezgodna z przepisami ustawy i regulaminu wyborczego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Zarzut nielegalnego powołania do Komisji Wyborczej gromady Korczyn Rustykalny w charakterze członka tejże Tadeusza P., jako ubezwłasnowolnionego i karanego sądownie, jako niepodniesiony w toku postępowania administracyjnego, z mocy art. 83 prawa z dn. 27 października 1932 r. Dz. U. R. P. poz. 806 nie podlega rozpoznaniu przez Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Zarzuty, dotyczące niezgodnego z przepisami regulaminu wyborczego postępowania przewodniczącego Komisji Wyborczej przy ustalaniu własnoręczności podpisów wyborców na listach kandydatów na radnych gromadzkich, nie znalazły potwierdzenia w toku przeprowadzonego przez Starostę dochodzenia.

Jednocześnie należy stwierdzić, że według przepisów regulaminu wyborczego, obowiązującego na terenie powiatu stryjskiego z dn. 18 września 1934 r., poz. 760. Dz. Ust., przewodniczący Komisji Wyborczej ma prawo a nie obowiązek wezwać wyborców, którzy podpisali zgłoszenie kandydatów na radnych, i zbadać własnoręczność ich podpisów (§ 12 p. 5), a zatem nie jest on również obowiązany wzywać dla takiego sprawdzenia podpisów wszystkich na zgłoszeniu podpisanych, że poza tym ma on prawo uznać za nieważne podpisy tych, którzy nie stawili się do potwierdzenia własnoręczności podpisów w oznaczonym terminie, że lista kandydatów na radnych gromadzkich winna być podpisana przynajmniej przez wskazaną w regulaminie jako minimalną ilość wyborców (§ 12 p. 1), że w przypadku stwierdzenia braków lub wad w zgłoszonej liście przewodniczący wzywa pełnomocnika do usunięcia usterek, a w razie nieskorygowania listy w oznaczonym terminie Komisja Wyborcza stwierdza nieważność zgłoszenia (§ 13).

Skoro więc dochodzenie wykazało, że przewodniczący Komisji Wyborczej w danym wypadku wzywał wyborców do stwierdzenia własnoręczności podpisów na liście kandydatów, że jednak wezwani w oznaczonym terminie nie przybyli, że również — wbrew twierdzeniu skargi — i pełnomocnik był wzywany bezskutecznie, to w tych warunkach należy przyjąć, że Komisja Wyborcza miała podstawę do unieważnienia listy, pozabawionej po unieważnieniu części podpisów wyborców wymaganej przez prawo minimalnej ilości podpisów.

Skoro następnie z akt wynika, że osoby wymienione w proteście jako ścigane karnie i przez to nielegalnie na radnych wybrane — są posą-

dzane o dokonanie w y s t ę p k ó w, a nie zbrodni, to zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy z dn. 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., prawa ich wyborcze nie podlegały wbrew wywodom skargi zawieszeniu.

Wreszcie co się tyczy zarzutów niezamieszczenia w spisie wyborców, względnie wykreślenia z tych spisów, Mikołaja S. i Emiliana O. i innych wyszczególnionych w skardze osób, to zarzuty te również nie były objęte ani protestem przeciw wyborcom, ani zaskarżonym orzeczeniem, wobec czego Trybunał z mocy powołanego wyżej art. 83 prawa z dn. 27 października 1932 nie jest władny ich rozważać.

Z tych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie znajdując w zarzutach skargi dostatecznej podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 251. Zarządzenie przez Komisję Wyborczą uzupełnienia listy kandydatów na radnych gminnych, zgłoszonej na piśmie z wymienieniem ilości kandydatów, przewidzianej w § 12 regulaminu wyborczego z dnia 17 listopada 1933 r., poz. 711 Dz. Ust., jest niezgodne z przepisami tegoż § 12.

(Wyrok N. T. A. z dnia 19 kwietnia 1937 r. L. rej. 4341/34. Teza).

Przeciwko wyborom do rady gminnej w III Okręgu gminy Masłowice powiatu radomskiego szereg wyborców z Janem W. na czele zgłosiło protest do Starosty, zarzucając, iż wybory odbyły się niezgodnie z przepisami regulaminu wyborczego i z naruszeniem praw wyborców.

Starosta decyzyją z dnia 3 marca 1934 r. Nr A. S. 102 protestu nie uwzględnił z następujących powodów:

1) zarzut, że przewodniczący usiłował groźbą zmusić do milczenia zgłaszającego listę Nr 2, będącego delegatem tej listy, jest bezpodstawny, ponieważ, jak wynika z wyjaśnień Komisji Wyborczej, delegat ten zakłócał spokój i agitował w lokalu wyborczym, naruszając przepisy regulaminu, wobec czego przewodniczący Komisji Wyborczej zmuszony był odpowiednio reagować,

2) zarzut, że przewodniczący Komisji Wyborczej nadużył swego stanowiska i złamał § 11 regulaminu, zapytując, kto zgłasza kandydatów do listy Nr 2, jest nieprawdziwy, bowiem, jak wynika z wyjaśnień Komisji Wyborczej, takiego zwrotu przewodniczący nie używał; jednocześnie, jak wynika z wyjaśnień, zgłoszenia nastąpiły bezpośrednio po wezwaniu przewodniczącego,

3) zarzut, że przewodniczący Komisji Wyborczej złamał po raz drugi § 11, gdyż przyjął zgłoszenie 2-ch kandydatów: K. Ignacego i K. Franciszka, jako dołączonych do listy Nr 2 — jest nieprawdziwy i nieuzasadniony, bowiem, jak wynika z wyjaśnień Komisji Wyborczej, do listy Nr 2 zgłoszono 4-ch kandydatów, a mianowicie: 1) Stanisława K., 2) Franciszka K., 3) Józefa F. i 4) Bolesława C. Nadto Ignacy K. w ogóle nie był zgłaszany. Poza tym z treści regulaminu wyborczego ani też § 11, na który powołano się w proteście, nie wynika, aby powołane przepisy wykluczały możliwość dodatkowego zgłaszania kandydatów do poszczególnych list w trakcie ich zgłaszania;

4) zarzut, że przewodniczący Komisji Wyborczej złamał § 13 (3), ogłaszając w protokóle, że przyjął do listy Nr 2 prócz K. Ignacego i K. Franciszka jeszcze i C. Bolesława jest bezpodstawny, ponieważ w protokóle wyborczym żadnej wzmianki o tym nie ma.

Według wyjaśnień Komisji Wyborczej do listy Nr 2 byli zgłoszeni 4-ej kandydaci, a mianowicie: 1) K. Stanisław, 2) F. Józef, 3) K. Franciszek i 4) C. Bolesław.

Wszyscy ci kandydaci zgłoszeni zostali zgodnie z przepisami regulaminu wyborczego i wyrazili zgodę na wystawienie ich kandydatur,

za wyjątkiem Stanisława K., który nie zgodził się na postawienie kandydatury.

Według wyjaśnień Komisji Wyborczej — K. Józef, który zgłaszał kandydatów do listy Nr 2, oraz wszyscy ci, co poparli zgłoszenie, nie byli podpisani na żadnej liście, a zatem mieli prawo zgłaszania kandydatów.

Jak wynika z wyjaśnień Komisji Wyborczej, z listy Nr 2 po zamknięciu zgłaszania list rzekł się swej kandydatury tylko Józef Z., a nie Józef D. i Józef Z., wskutek czego lista Nr 2 zawierała 14 nazwisk kandydatów.

Wobec tego, że zgodnie z zarządzeniem wyborczym w okręgu III-im gminy Masłowice, którego protest dotyczy, należało wybrać 6 kandydatów, przeto zgodnie z przepisami § 12 (4) regulaminu wyborczego żadna z list nie mogła zawierać więcej niż 12 nazwisk kandydatów, ponieważ lista Nr 2 zawierała 14 nazwisk kandydatów, przeto została przez Komisję Wyborczą unieważniona, jako zgłoszona nieważnie.

5) Zarzut, że przewodniczący nie zwrócił listy Nr 2 do uzupełnienia, łamiąc jednocześnie § 15 regulaminu, jest niesłuszny, ponieważ lista Nr 2 braków nie zawierała, jedynie została zgłoszona nieważnie, ponieważ zawierała więcej nazwisk kandydatów, aniżeli podwójną liczbę mandatów w III okręgu wyborczym gminy Masłowice, co sprzeczne jest z § 12 (4) regulaminu wyborczego.

W skardze wniesionej na decyzję starosty do Najwyższego Trybunału Administracyjnego przez 21 członków Kolegium wyborczego do rady gminnej gminy Masłowice z tymże Janem W. na czele — podnoszą skarżący zarzut niezgodności tej decyzji z przepisami regulaminu wyborczego oraz wadliwość postępowania, gdyż władza pozwana nie przeprowadziła dochodzenia a oparła swoją decyzję wyłącznie na wyjaśnieniu Komisji Wyborczej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według przepisów ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego Dz. Ust., poz. 294 (art. 29) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 listopada 1933 r., zawierającego regulamin wyborczy do rad gminnych na obszarze województw białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego, Dz. Ust., poz. 711 (§§ 11, 12, 13, 15), głosowanie przy wyborach radnych gminnych odbywa się na listy kandydatów, listy te mogą być zgłaszane bądź na piśmie, bądź ustnie do protokołu i nie mogą zawierać liczby nazwisk większej, aniżeli podwójna ilość mandatów.

Po zgłoszeniu list kandydatów Komisja Wyborcza bada czy zgłoszenie było prawidłowe i czy zgłoszeni kandydaci posiadają prawo wybieralności, w razie zaś zauważenia braków w zgłoszonej liście kandydatów przewodniczący Komisji Wyborczej zwraca się do zgłaszających o usunięcie braków; w przypadku zaś nieusunięcia braków Komisja Wyborcza stwierdza nieważność całej listy lub poszczególnych kandydatów.

Z przytoczonych przepisów wynika zatem, że lista kandydatów na radnych gminnych może być zgłaszana i ustnie do protokołu, lecz mowa tu o zgłoszeniu całej listy; natomiast skoro zgłoszono listę na piśmie, żaden przepis, jak słusznie podnoszą skarżący, nie uprawniał Komisji względnie przewodniczącego do wzywania wyborców do zgłaszania uzupełniającego kandydatów na listę zgłoszoną już na piśmie.

Skoro zatem grupa wyborców w gminie Masłowice zgłosiła listę kandydatów na radnych gminnych na piśmie, zadaniem Komisji było tylko rozpoznanie tej właśnie listy w postaci złożonej przez wyborców ze stanowiska wymagań regulaminu wyborczego i odpowiednie ustosunkowanie się do tej listy na tej tylko podstawie. Natomiast, skoro przepisy regulaminu wyborczego przewidują zgłaszanie listy kandydatów na radnych w dowolnej ilości nazwisk w granicach od ilości wybieranych

radnych do podwójnej ich liczby (§ 12 p. 4), jeżeli zatem żadna zgłoszona na piśmie w tej formie lista nie wymaga uzupełnienia, to, jak wyżej zaznaczono, Komisja, względnie jej przewodniczący, nie miała w ogóle żadnej podstawy do podejmowania uzupełnienia tej listy przez wezwanie obecnych do zgłaszania do listy kandydatów dodatkowo.

W danym wypadku poza tym zarządzenie takie tym bardziej było niedopuszczalne, że złożona lista zawierała 12 nazwisk, czyli maksymalną ilość dopuszczalną przez przepisy regulaminu, a zatem zwiększenie ilości nazwisk już nie mogło mieć miejsca.

W konsekwencji tego postępowania Komisja sprzecznie z zasadami regulaminu wyborczego zdyskwalifikowała następnie listę kandydatów, przez siebie uzupełnioną, z powodu, iż lista ta objęła w końcu większą ilość nazwisk, aniżeli zezwalała na to przepisy, czyli unieważnienie listy nastąpiło z powodu braków, wprowadzonych do niej przez zarządzenie samej Komisji.

Takie postąpienie Komisji Wyborczej było zatem, jak to wyżej wykazano, wręcz niezgodne z przepisami regulaminu wyborczego, a unieważnienie zgłoszonej listy i w konsekwencji zaniechanie wyborów radnych wobec pozostałej tylko 1 listy kandydatów naruszyło dotkliwie prawa wyborcze. Ponieważ powyższe naruszenie przepisów ustawowych mogło niewątpliwie wpłynąć na wynik wyborów, przeto władza pozwana zgodnie z § 25 regulaminu wyborczego obowiązana była już z tego powodu wybory oprotestowane unieważnić.

Co się tyczy dalszych zarzutów skargi, to Najwyższy Trybunał Administracyjny zauważył, że słusznym jest również zarzut, iż władza pozwana przed wydaniem orzeczenia nie przeprowadziła dochodzenia, nie zbadała słuszności zarzutów i nie ustaliła należyte stanu faktycznego.

Niewątpliwie według art. 44 i 50 prawa o postępowaniu administracyjnym władza z urzędu ustanawia zakres postępowania wyjaśniającego i ocenia według swobodnego uznania wyniki tego postępowania, niemniej, ażeby oceny tej dokonać, należy postępowanie wyjaśniające przeprowadzić, akta zaś w sprawie niniejszej nie wykazują, ażeby w ogóle dochodzenie jakie było przeprowadzone. Samo sprawozdanie Komisji Wyborczej — bez sprawdzenia zarzutów podnoszonych w proteście — nie może być uznane za równoznaczne z przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego a to tym bardziej, że w danej sprawie chodziło nie o jakiś interes prywatny, lecz o sprawę publiczną, protestujący bowiem skarżyli się na ograniczenie swych praw i to na tak ważnym dla obywateli terenie, jakim jest najbliższy dla ludności teren samorządu gminnego.

W tym stanie rzeczy, uważając, że władza pozwana wydała zaskarżone orzeczenie na podstawie mylnej wykładni przepisów obowiązujących oraz z naruszeniem ze szkodą dla skarżących istotnych form postępowania administracyjnego, Najwyższy Trybunał Administracyjny, uwzględniając zarzuty skargi, uchylił zaskarżone orzeczenie zarówno z powodu niezgodności z ustawą, jak i wadliwości postępowania.

Nr 252. Przepisy art. 9 ustawy z dn. 23 marca 1933 r., Dz. Ust. poz. 294, mają zastosowanie do współwłaściciela spółki bekonowej, która zawarła umowę z gminą miejską o uboju świń w rzeźni miejskiej.

(Wyrok N. T. A. z dnia 19 kwietnia 1937 r. L. rej. 9432/34. Teza).

Orzeczeniem z dnia 7 czerwca 1934 r. L. 1509/34 powziętym na podstawie uchwały Wydziału Powiatowego nie uwzględnił Starosta Powiatowy w żnieniu odwołania Jana C. z dn. 1 marca 1934 r. od decyzji burmistrza m. J. z dnia 19 lutego 1934 r. w sprawie odsunięcia wyżej wymienionego

od wykonania obowiązków członka rady miejskiej, a to z tego powodu, iż C. pozostaje w stosunku prawnym z miastem w charakterze kontrahenta, co jest sprzeczne z postanowieniami art. 9 ustawy samorządowej z dnia 23 marca 1933 r.

Od decyzji tej C. złożył we właściwym terminie odwołanie do Urzędu Wojewódzkiego.

Urząd Wojewódzki odwołania powyższego na podstawie uchwały Izby Wojewódzkiej oraz art. 93 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym decyzją z dnia 17 sierpnia 1934 r. N. SA. I. 5/21. Z. nie uwzględnił, a zaskarżoną decyzję Starosty utrzymał w mocy z powodów w niej przytoczonych, bowiem rekurent jest kontrahentem w stosunku do gminy miejskiej w rozumieniu wyżej cytowanego art. 9 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. i § 14 rozporządzenia II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1934 r. (Dz. U. Nr 100).

Skarżąc powyższą decyzję Urzędu Wojewódzkiego do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodzi C., iż korzystanie ze stanowiącej własność miasta J. rzeźni miejskiej przez Związkową Bekoniarnię, której jest on współwłaścicielem i dyrektorem, nie może być uważane na równi ze zwykłymi umowami, zawartymi z gminą w zakresie stosunków prywatno - prawnych, że przeto zastosowanie przez władzę w stosunku do niego przepisu art. 9 ustawy samorządowej jest niezgodne z treścią i duchem tych przepisów.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., w art. 9 stanowi, iż członkowie organów ustrojowych związku samorządowego nie mogą wchodzić z nim w stosunki prawne o charakterze kontrahenta, a jeśli w chwili wyboru pozostają w takich stosunkach — nie mogą objąć stanowiska, dopóki te stosunki trwają i rachunki nie zostały ostatecznie uregulowane. Wyjątki od tej zasady ogólnej są w tymże artykule wskazane i dotyczą pewnego typu umów najmu lub dzierżawy oraz dostawy towarów. Prawodawca w staraniu o zapewnienie bezinteresowności w sprawowaniu urzędów komunalnych w ustępie 2 tegoż artykułu zakazuje członkom organu ustrojowego samorządowego, którzy sami lub których krewni są intersowani w rozstrzygnięciu jakiejś sprawy, być obecnymi przy rozważaniu tej sprawy i brać udział przy decydowaniu tej sprawy przez odnośny organ samorządowy.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż przepisy art. 9, dotyczące wyjątków od przytoczonej wyżej zasady ogólnej, podlegają wykładni ścisłej, czyli że wchodzenie wymienionych w tym przepisie osób w stosunek umowny ze związkiem samorządowym może być tolerowane ściśle w wyjątkowych wypadkach, wywołanych warunkami lokalnymi w związku z pożytkiem ogółu, jak to zresztą wskazują przepisy § 14 i 15 wykonawczego do zacytowanej ustawy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 grudnia 1933 Dz. U. R. P., poz. 769.

Z akt wynika, że skarżący jest współwłaścicielem i członkiem Spółki Handlowej pod firmą „Związkowa Bekoniarnia” w Poznaniu i że pomieniona spółka zawarła z gminą miejską J. w dn. 18 marca 1931 r. na lat 10 umowę o eksploatacji przez spółkę rzeźni miejskiej dla uboju świń i produkcji bekonów i że umowę tą wspólnie z 2 innymi członkami zarządu podpisał w tym charakterze i skarżący.

W tych warunkach władza pozwana słusznie uznała, iż mają miejsce okoliczności, przewidziane w art. 9 ustawy, i nie uznała za możliwe piastowanie przez skarżącego godności radnego miejskiego miasta J. Wywody skargi, jakoby warunki umowy nie usprawiedliwiały zastosowania do skarżącego wymienionych przepisów, a to ze względu na monopolowe prawo miasta prowadzenia rzeźni, wobec czego korzystanie z rzeźni przez spółkę jest właściwie korzystaniem z instytucji komunalnej na równi z ko-

rzystaniem przez obywateli z każdego innego urządzenia miejskiego, jak np. z kolei elektrycznych, nie są słuszne.

Nie zachodzi bowiem wypadek wielokrotnego korzystania przez obywatela z uiszczeniem każdorazowej opłaty z inwestycji miejskiej za dokonywane ze strony gminy świadczenia, jak przy korzystaniu z miejskiej kolei elektrycznej, lecz wykonywanie zarobkowego procederu przez spółkę (produkcji bekonów) związane ze stosunkiem umownym z gminą jako właścicielką pokrewnego przedsiębiorstwa (rzeźni), przy czym umowa opiera się niewątpliwie na kalkulacji handlowej kontrahentów; sprawa ta może być zatem przedmiotem zatargów, nieporozumień lub pertraktacji, co w myśl przytoczonych przepisów już wyklucza możliwość kumulowania w jednej osobie czynności właściciela przedsiębiorstwa i członka organu ustrojowego gminy miejskiej.

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

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

(Ciąg dalszy).

Nr 295. Opłatom wodociągowym, kanałowym oraz opłatom za wywóz popiołu i śmieci w mieście Krakowie nie służy prawo pierwszeństwa zaspokojenia przy rozdziale licytacyjnej ceny kupna za sprzedaną nieruchomość.

(Orzeczenie S. N. z 13 marca 1936 C. II. 96/36).

Sąd Najwyższy nie uwzględnił rekursu zarządu Król. stoł. m. Krakowa od uchwały Sądu Okręgowego w Krakowie z 25 listopada 1935 I. Cz. 1871/35, zatwierdzającej uchwałę działową Sądu Grodzkiego w Krakowie z 2 października 1935 VI. E. 777/35.

Jeżeli nawet zgodzić się z wywodami rekursu, że polikwidowane przez Zarząd miejski Król. stołecznego miasta Krakowa należności z tytułu opłat wodociągowych, kanałowych, oraz za wywóz popiołu i śmieci, pobierane na zasadzie przepisów §§ 6 i 9 ustawy wodociągowej obowiązującej w mieście Krakowie z 12 sierpnia 1899 Nr 94 Dz. U. kr. w brzmieniu ustawy krajowej z 10 października 1908 Nr 117 Dz. U. kr., art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 o zaopatrywaniu ludności w wodę Nr 32, poz. 310 Dz. U. R. P., art. 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 o usuwaniu nieczystości i wód opadowych Nr 32, poz. 311 Dz. U. R. P., art. 410 punkt 9, 415, 416, 417 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli Nr 23, poz. 202 Dz. U. R. P. oraz art. 31/1 ustawy z 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Nr 94, poz. 747 Dz. U. R. P. — mają charakter danin publiczno - prawnych i są wyłączenie związane z posiadaniem nieruchomości, to jednak nie ma uzasadnienia wniosek rekursu, że opłatom z powyższych tytułów przysługuje z masy podziałowej pierwszeństwo zaspokojenia na zasadzie przepisu § 216 punkt 2 austriackiej ordynacji egzekucyjnej, wchodzącej w przypadek w zastosowanie.

Powołany ostatnio przepis bowiem, jak to trafnie w zaskarżonej uchwale zauważono, przyznaje opłacać się mającym z nieruchomości daninom publicznym, niepodpadającym pod pojęcia podatków oraz należności przenośnych, prawo pierwszeństwa w zaspokojeniu tylko pod tym warunkiem, że istniejące przepisy ustawowe przyznają takim daninom ustawowe prawo zastawu lub prawo pierwszeństwa. Tymczasem żadna z powołanych ustaw dochodzonych przez wierzących opłatom uprawnień podatkowych nie przyznaje.

Zauważyć przy tym należy, że ustawowe prawo zastawu lub też prawo pierwszeństwa, jakie przepis § 216 punkt 2 o. e. ma na myśli, muszą być wyraźnie w odnośnej ustawie przyznane, podobnie jak to stanowi przepis § 59 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych co do dodatków, pobieranych przez gminy od podatków państwowych, nie zaś wnioskowane pośrednio na tej zasadzie, że daniny odnośnie ściągane być mogą od każdego właściciela nieruchomości sposobem przepisany dla ściągania podatków państwowych (art. 55 powołanej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych).

Nr 296. w gminach, posiadających urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, opłaty za korzystanie z nich, ciążące na nieruchomościach, przyłączonych do gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, mają charakter należności publiczno-prawnych, podpadających pod przepisy art. 41 u. hip.

(Orzeczenie S. N. z 29 kwietnia 1936 r. C. I. 2176/35. Teza).

Sąd Najwyższy rozpoznawał skargę kasacyjną firmy „Bank Dyskontowy Warszawski” Sp. Akc. na decyzję Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 1934 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości „Osada we wsi Wola Nr 307”.

W planie podziału funduszów, uzyskanych z licytacji nieruchomości „Osada we wsi Wola Nr 307” pow. warszawskiego, sporządzonym w dn. 13 lipca 1934 r., pod pozycją siódmą wydzielona została Zarządowi Miejskiemu m. st. Warszawy tytułem opłaty za wodę i kanalizację za okres od 1 stycznia 1931 r. do 29 listopada 1933 r. suma 51.807 zł 08 gr.; przeciwko wydzieleniu tej sumy, jako uprzywilejowanej przed wierzycielami hipotecznymi, zgłosił spór Bank Dyskontowy w Warszawie Sp. Akc.; Sąd Okręgowy spór powyższy oddalił i plan podziału z dn. 13 lipca 1934 r. zatwierdził, a Sąd Apelacyjny skargę incydentalną Banku Dyskontowego w Warszawie Sp. Akc. od decyzji Sądu Okręgowego oddalił.

W skardze kasacyjnej Bank Dyskontowy w Warszawie Sp. Akc. zarzuca Sądowi Apelacyjnemu obrazę art. 711 u. p. c. i art. 41 ust. 2 u. hip. z 1818 r. przez uznanie, iż do opłat za wodę oraz korzystanie z kanalizacji miejskiej ma zastosowanie przywilej z pomienionego art. 41, chociaż przepis ten jest wyraźny i dotyczy wyłącznie należności, przywiązanych do gruntu, a zarazem powszechnych w danej gminie i nie dopuszcza wykładni rozszerzającej; tymczasem z przepisów, powołanych przez Sąd Apelacyjny, na których oparte są przesłanki w zaskarżonej decyzji, żaden nie ustanowił zasady, iż opłaty na rzecz gminy miejskiej za wodę oraz kanały są opłatami, przywiązanymi do gruntu, a przy tym opłaty te nie mają charakteru opłat powszechnych w gminie, albowiem nie wszystkie nieruchomości w gminie m. Warszawy mają połączenie z wodociągami oraz kanałami miejskimi.

Zważywszy:

że słusznie twierdzi skarżący, iż w myśl art. 41 u. hip. do należności, obciążających nieruchomości i korzystających z przywileju szczególnego na nieruchomości, zaliczone są należności, przypadające kasom miejskim, jeżeli przywiązane są do gruntu i są powszechne w gminie, nie można natomiast zgodzić się z wywodami skargi kasacyjnej, aby z przepisów, powołanych w zaskarżonej decyzji, ten charakter opłat za wodę i korzystanie z kanalizacji miejskiej nie wypływał; że opłaty pomienione mają charakter publiczno-prawny zostało wyjaśnione, jak słusznie ustalił Sąd Apelacyjny, przez Sąd Najwyższy (par. Zb. O. S. N. za 1934 r. Nr 830 i in.); zgodnie zaś z art. 1, 7, 8, 9 i 16 cytowanego przez Sąd Apelacyjny rozp. Prez. Rzplitej z dn. 16 marca 1928 r. (Dz. U. Nr 32, poz. 310), gminy mają obowiązkową pieczę nad należytym zaopatrzeniem lud-

ności w wodę i dlatego do nich należy wyłączone prawo i obowiązek budowy oraz utrzymania wodociągów, następnie mogą być wyznaczane terminy dla przeprowadzenia odpowiednich urządzeń, przy czym właściciele nieruchomości mogą być nawet zmuszeni do przyłączenia swoich realności do sieci wodociągowej, a za uchylenie się od wykonania zarządzeń w tym względzie zgodnie z pomienionymi przepisami grożą nawet kary (art. 9 i 16); analogiczne przepisy zawiera również cytowane w zażalenie postanowienie dotyczące urządzeń kanalizacyjnych rozporządzenie Prez. Rzplitej z dn. 16 marca 1928 r. (Dz. U. nr 32, poz. 311) w art. 1, 6, 8 i 12; z treści powyższych przepisów wynika, iż zamiarem prawodawcy było, aby obowiązek zaopatrzenia nieruchomości dla właścicieli tychże w wodę za pomocą przyłączenia ich do sieci wodociągowej, jak również korzystanie z urządzeń kanalizacyjnych, przeprowadzonych przez gminy, stał się powszechny w każdej poszczególniej gminie, w której tego rodzaju urządzenia już istnieją; okoliczność, iż niektóre nieruchomości w gminie m. Warszawy nie mają jeszcze połączeń z siecią wodociągów miejskich, względnie kanałów, co oczywiście należy tłumaczyć tym, iż nie wszystkie ulice w Warszawie są już zaopatrzone w takie sieci, nie zmienia charakteru pomienionego obowiązku, skoro nie od woli właściciela nieruchomości zależy uchylić się od tego obowiązku, gdy zachodzą warunki, że może być on wykonany i za uchylenie się grożą nawet kary; następnie artykuły 7 i 6 cytowanych rozporządzeń mówią o opłatach za korzystanie przez właścicieli nieruchomości z urządzeń wodociagowych oraz kanalizacyjnych na rzecz gminy;

że powyższy obowiązek, będąc powszechnym, jest zarazem przywiązany do gruntu i obciąża nieruchomość, gdyż związany jest wyłącznie z posiadaniem nieruchomości (por. Zb. O. S. N. na 1935 nr 250);

że w tych warunkach należy uznać, iż opłaty za korzystanie z kanalizacji miejskiej oraz opłaty za wodę w gminie m. Warszawy, gdy nieruchomość przyłączona jest do miejskiej sieci wodociągowej, mają charakter ciężających na nieruchomości należności publiczno - prawnych, podpadających pod przepisy art. 41 u. hip., i wskutek tego wniosek Sądu Apelacyjnego, iż należności gminy m. Warszawy z tego tytułu winny korzystać w przypadku z przywileju przy zaspokojeniu z ceny, osiągniętej za nieruchomość na licytacji, wbrew mniemaniu skarżącego, jest zgodny z prawem;

z tych zasad Sąd Najwyższy skargę kasacyjną oddala.

Nr 297. Niepowzięcie w terminie, oznaczonym w art. 36 ust. drog. z 10 grudnia 1920 r., poz. 32/1921 Dz. Ust., uchwały co do ustalenia sieci dróg gminnych, nie pozbawia gminy możliwości powzięcia takiej uchwały po tym terminie.

(Wyrok N. T. A. z 4 grudnia 1936 r. L. rej. 8051/34).

Nakazem płatniczym Nr 2653 z 5 maja 1934 r. (doręczonym płatnikowi 24 maja 1934 r.) Zarząd gminy w Horodence wymierzył Małopolskiemu Towarzystwu Cukrowniczemu „Przeworsk” Spółka Akcyjna (filia w Horodence) świadczenia drogowe na rok 1934/35 w ilości 23.191 dni pieszych, względnie w równowartości pieniężnej w kwocie 27.829 zł 20 gr. Odwołania od tego wymiaru nie uwzględnił Wydział Powiatowy Horodeński orzeczeniem z dnia 11 lipca 1934 r.

W skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego na powyższe orzeczenie Małopolskie Towarzystwo Cukrownicze „Przeworsk” podnosi m. inn. następujący zarzut:

Uprawnienie gminy do wymierzania świadczeń drogowych opiera władza na przepisie art. 29 i 30 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o utrzymaniu i budowie dróg publicznych, poz. 32/1921 Dz. Ust. Świadczenia te atoli mogą być nakładane jedynie na budowę i utrzymanie dróg gminnych.

Z punktu zaś widzenia art. 1 p. 4 powołanej ustawy drogami gminnymi są tylko te drogi i place miejskie, które uchwałą rady gminnej zostały uznane za drogi gminne, przy czym uchwała taka w myśl art. 36 ustawy winna zapaść do dnia 15 stycznia 1922 r. Tymczasem ani do dnia 15 stycznia 1922 r. ani w ogóle do chwili wydania nakazu świadczeń, tj. do dnia 5 maja 1934 r. nie zapadła żadna uchwała rady gminnej, która by zaliczyła do dróg gminnych ulice, na utrzymanie których świadczenia były przeznaczone, a mianowicie rynek i ulice: Legionów, Hetmana Czarnieckiego, Franki, Św. Mikołaja i Kopernika. W tym stanie rzeczy zarząd gminy nie miał prawa wymierzać świadczeń. Wpisanie rynku i ulic do księgi gruntowej gminy katastralnej Horodenka, jako „dobra gminnego“, luki tej, wbrew twierdzeniu zaskarżonego orzeczenia, nie wypełnia, gdyż pojęcie „dobra gminnego“ nie jest równoznaczne z pojęciem drogi gminnej, a nadto żaden wpis w księgi gruntowe nie może być uznany za równoznaczny z uchwałą rady gminnej, wymaganą w art. 1 p. 4 ustawy drogowej...

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Art. 1 p. 4 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz. 32/1921 Dz. Ust., ustanawia ogólną zasadę, w jakim trybie i przez jaką władzę następuje uznanie drogi publicznej, nie zaliczonej do jednej z pierwszych trzech kategorii, wskazanych w poprzednich punktach tegoż artykułu, za drogę gminną. Natomiast art. 36 pomienionej ustawy, zamieszczony w rozdziale, zatytułowanym „postanowienia końcowe“, ma — jak to z treści jego niewątpliwie wynika — charakter jedynie przepisu porządkowego, nie łącząc w ogóle jakichkolwiek konsekwencji prawnych z nieustaleniem przez uchwały rad gminnych sieci dróg gminnych w terminie rocznym, zakreślonym tym artykułem. Z powyższego wynika, że niepowzięcie w terminie, oznaczonym w art. 36 ustawy, uchwały co do ustalenia sieci dróg gminnych, nie pozbawia gminy możliwości powzięcia takiej uchwały po wskazanym terminie. Uznanie tego terminu za prekluzyjny tamowało by radom gminnym możliwość uzupełnienia swych uchwał w tym przedmiocie i naprawienia popełnionych uchybień. Takie stanowisko zresztą zajął już uprzednio Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku swym z dnia 7 czerwca 1926 r. L. Rej. 1059/24 (Zbiór wyroków, Rocznik IV, Nr 968).

Gdy więc w konkretnym przypadku, jak widać z akt, Rada Przyboczna Tymczasowego Zarządu miasta Horodenki na posiedzeniu w dniu 18 maja 1934 r., a więc przed terminem doręczenia skarżącemu Towarzystwu nakazu płatniczego, czyli zanim jeszcze decyzja zaistniała wobec Towarzystwa, zaliczyła do kategorii dróg gminnych rynek i ulice, na remontowanie których uchwalono świadczenia, to już z tego powodu zarzut skargi, że zarząd miasta nie miał prawa wymierzać świadczeń na te drogi, jako nie zaliczone do dróg gminnych, przedstawia się jako nieuzasadniony...

Nr 298. Okoliczność, że osoby, zajmujące stoiska w hali miejskiej, wyraziły zgodę na ich zajęcie za umówioną opłatą w formie podpisanych przez siebie deklaracji, nie pozbawia sama przez się tych opłat charakteru daniny publicznej.

(Wyrok N. T. A. z 20 stycznia 1937 r. L. rej. 627/35).

Urząd Opłat Stemplowych w Katowicach wymierzył gminie m. Katowice nakazem płatniczym z 21 listopada 1933 K. B. 1098/33/1 od 108 pism opłatę stemplową według 1% stawki na zasadzie art. 88, 1 i 10 u. o. s. W pismach tych poszczególni rzeźnicy i handlarze mięsem wyrazili zgodę na wynajęcie najmniej na przeciąg jednego miesiąca w hali miejskiej oznaczonych w tychże pismach straganów za określoną opłatą miesięczną, zgadzając się równocześnie na uiszczenie opłaty za każdy następny mie-

siąc, o ile stragan nie zostanie „odmeldowany“ do 25 bieżącego miesiąca. W odwołaniu od nakazu Gmina zwalczała wymiar, zaznaczając, że hala mięsna stanowi urządzenie komunalne w rozumieniu art. 19 śląskiej ustawy z 14 kwietnia 1924 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 30/26 Dz. Ust. Śl., a opłaty, na tym przepisie oparte, mają charakter publiczno - prawny.

Śląski Urząd Wojewódzki — Wydział Skarbowy orzeczeniem z 30 listopada 1934 L. O. 116283/33 odwołania nie uwzględnił, wychodząc z założenia, że deklaracje quaestionis posiadają cechy pism, stwierdzających umowy najmu.

Orzeczenie to stanowi przedmiot skargi, wniesionej do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której Gmina podtrzymuje zarzut, podniesiony w odwołaniu.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Spór niniejszy sprowadza się do zagadnienia czy stosunek między gminą miejską m. Katowic a osobami, zajmującymi stoiska w hali miejskiej, jest stosunkiem publiczno - prawnym czy też prywatno - prawnym a w konsekwencji, czy opłaty za zajmowane stoiska noszą charakter publiczno - prawny, czy też, opierając się na zawartych między Gminą a poszczególnymi kupcami umowach, które pozwana władza kwalifikuje jako umowy najmu, mają charakter prywatno - prawny. Oczywiście w wypadku, gdyby stosunek między gminą a zajmującymi stoiska był stosunkiem publiczno - prawnym, a w konsekwencji uiszczane ze stoiska opłaty miały charakter publiczno - prawny, tj. należały do danin komunalnych, o zastosowaniu przepisów ustawy o opłatach stempowych do zakwestionowanych pism nie mogłoby być w ogóle mowy. Przy ocenie tego stosunku władza uznała za moment istotny to, że zajmujący stoiska wyrażali ze swej strony zgodę na zajęcie stoisk za określoną opłatę w formie podpisanych przez siebie deklaracji. Jednakowoż ta okoliczność nie ma jeszcze sama przez się dla oceny omawiano tutaj stosunku decydującego znaczenia. Jeśli bowiem hala mięsna jest urządzeniem komunalnym dobra publicznego, w rozumieniu art. 19 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 30/26 Dz. Ust. Śl., jeśli opłaty, pobierane za korzystanie z tego urządzenia, opierają się na statucie, uchwalonym w oparciu o powołany wyżej przepis ustawy, i jeśli ich ściąganie odbywa się w trybie egzekucji administracyjnej, to opłaty te miałyby charakter daniny publicznej, a tego charakteru nie pozbawiałaby ich okoliczność, że zajęcie stoisk w hali zależy z natury rzeczy od woli i zgody interesowanych.

Udzielone przez pozwaną władzę akta nie zawierają atoli wszystkich danych, potrzebnych do oceny omawianego stosunku pod wskazanym wyżej kątem widzenia, w szczególności brak w aktach statutu miejskiego, dotyczącego używalności hali mięsnej miasta Katowic z dnia 11 kwietnia 1927, na który powołują się deklaracje jako na podstawę pobieranych opłat. Wobec tego Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że stan sprawy wymaga w tym względzie uzupełnienia i z tego powodu uchylił zaskarżone orzeczenie.

Nr 299. Gdy nieruchomości należy do kilku współwłaścicieli, każdy z nich obowiązany jest ponosić ciężar opłatowy na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego tylko w stosunku do pobranego czynszu.

Obowiązkowi temu nie podlegają współwłaściciele nieruchomości, których współudział w czynszu nie przekracza 125 zł miesięcznie. (Ustawa o Śląskim Funduszu Gospodarczym z 8 lutego 1928 r., poz. 7 Dz. Ust. Śl.).

(Wyrok N. T. A. z 27 stycznia 1937 r. L. rej. 7493/33).

Na podstawie wykazu czynszów, pobieranych od lokatorów za wynajęte mieszkania w wysokości 777,70 zł miesięcznie, Urząd gminy w Świętochłowicach wymierzył Marcie P. opłatę na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego na rok 1932.

Przeciwko temu wymiarowi wniosła Marta P. we własnym i dzieci swych imieniu odwołanie z wnioskiem o uchylenie wymiaru i zwrot wpłaconych opłat za czas od 1 stycznia 1927 r. do 31 grudnia 1932 r., wywodząc, że w myśl art. 3 i p. 6 art. 4 ustawy z 18 lutego 1928 r. o Śląskim Funduszu Gospodarczym, poz. 7 Dz. Ust. Śl., ona jako tylko współwłaścicielka 1/4 części nieruchomości, powinna opłacać wspomnianą opłatę tylko od idealnej i niewydzielonej części nieruchomości, nie zaś od całej, pozostali zaś współwłaściciele — dzieci rekurentki — którzy czerpią czynsz tylko w 3/32 części są zwolnieni od opłat, gdyż dochód każdego z nich nie przekracza 125 zł miesięcznie.

Odwołania tego nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Świętochłowicach orzeczeniem z 29 sierpnia 1933 r., wychodząc z założenia, że w myśl art. 3 ustęp 2 i art. 4 pkt. 6 ustawy za podstawę wymiaru należy przyjmować całą nieruchomość nie zaś jej idealną część.

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

Według art. 3 ustawy z 8 lutego 1928 r. o Śląskim Funduszu Gospodarczym, poz. 7 Dz. Ust. Śl., opłaty na ten fundusz ponoszą: 1) właściciele nieruchomości (domów i budowli) od pobieranych czynszów, 2) dzierżawcy nieruchomości, będących własnością Państwa lub związków samorządowych od pobieranych czynszów z ubikacji, oddanych przez siebie w dalszy podnajem. Platnicy ci ponoszą opłaty w procentowym stosunku progresywnym od pobranego czynszu z lokali najętych lub dzierżawionych na cele mieszkalne, handlowe i przemysłowe oraz od mieszkań, oddanych w używanie służbowe, przy czym od opłat tych są zwolnieni między innymi właściciele domów od mieszkań, zajmowanych przez siebie (art. 4 p. 7). Wszystkie te opłaty nie mogą być doliczane do czynszów ani do jakichkolwiek świadczeń (art. 4 ustęp ostatni). Ten wpływający z powyższych przepisów osobisty charakter opłaty oraz zasadnicza ośnowa przepisów ustawy z 8 lutego 1928 r. (art. 1, 2, 3), według których właściciele (dzierżawcy) domów część swoich rzeczywistych wpływów z najmu lub podnajmu lokali poświęcają na ogólne cele budowlano - mieszkaniowe, przy czym te wpłaty w miarę wzrostu wpływów progresywnie wzrastają, — nie przemawiają bynajmniej za tezą władzy pozwanej, jakoby ustawa „za podstawę do wymiaru oznacza nieruchomość, jako całość“, lecz przeciwnie świadczą o woli ustawodawcy obciążenia zobowiązanych opłatą dostosowaną *indywidualnie* do otrzymywanych wpływów.

Z tych zaś wywodów wypływa dalszy wniosek, że w przypadku, gdy nieruchomość należy do kilku współników, każdy z nich obowiązany jest ponosić ciężar opłatowy pro rata parte w stosunku do pobranego przez siebie czynszu. Gdy więc w konkretnym przypadku sama skarżąca jest właścicielką nieruchomości w 1/4 części (okoliczność ta nie jest w sprawie sporną) to podlega ona opłacie również tylko w stosunku do 1/4 pobranego z nieruchomości czynszu.

Pozostaje do rozstrzygnięcia druga kwestia, a mianowicie, czy pozostali współwłaściciele nieruchomości — dzieci Marty P. — z których każde czerpie czynsz w 3/32 części, nie przekraczającej miesięcznie kwoty 125 zł, podlegają opłacie na Śląski Fundusz Gospodarczy.

Kwestia ta — wobec niespornego stanu faktycznego — znajduje swe rozstrzygnięcie na gruncie art. 4 p. 6 ustawy, który ma brzmienie następujące: „Od opłat, wymienionych w art. 3 zwolnieni są... właściciele domów, których wszystkie czynsze razem nie przekraczają miesięcznie kwoty 125 złotych“. Obie strony, opierając się na tym przepisie, lecz odmiennie go interpretując, dochodzą do odmiennych wniosków. Skarżąca

odnosi zaimek „których“ do rzeczownika „właściciela“, skąd wyprowadza wniosek, że nie podlegają obowiązkowi opłaty osoby, których czynsz nie przekracza 125 zł władza pozwana odnosi zaimek „których“ do rzeczownika „domów“, skąd wyprowadza wniosek, że opłacie nie podlegają tylko właściciele małych domów, z których osiąga się czynsz miesięczny poniżej 125 złotych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny podziela pogląd skarżącej. Wykładnia skarżącej bardziej odpowiada pod względem językowym treści tego artykułu, wykładnia zaś władzy pozwanej miałaby gramatyczne uzasadnienie raczej wtedy, gdyby zdanie uboczne tego przepisu zaczynało się od przyimka „z“, którego jednak w zdaniu tym brak. (Patrz słownik Lindego, Tom I, str. 397: „czynsz z domu“, „czynsz ze stacji“...); zresztą, pomijając już gramatyczną wykładnię tego przepisu, którego konstrukcja pod względem językowym może istotnie budzić wątpliwości, za tezę skarżącej przemawia jego logiczna wykładnia.

Zgodnie bowiem z przednimi wywodami o indywidualnym obowiązku opłaty, ciążącym na współwłaścicielach nieruchomości w stosunku do pobranego czynszu, nie dałby się logicznie uzasadnić pogląd, że o ich obowiązku opłaty decyduje ogólna wysokość czynszu, otrzymana z całej nieruchomości, jak również nie dałby się utrzymać wynikający z tego poglądu wniosek o zwolnieniu od opłaty właściciela pewnej liczby domów w tym wypadku, gdyby czynsz każdego z nich był mniejszy od 125 zł, a czynsz ze wszystkich przekraczał znacznie tę sumę. Ten ostatni wniosek obalił zresztą już Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku swym z 13 stycznia 1930 r. L. Rej. 863/28, w sprawie ze skargi Jana Nogi (Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, rocznik VIII Nr 176 A), w którym orzekł i uzasadnił, że zwolnieniu od opłaty na rzecz śląskiego Funduszu Gospodarczego nie podlega w myśl artykułu 4 lit. g) ustawy z 1 grudnia 1926, poz. 51 Dz. Ust. Śl. (identycznego co do treści z art. 4 p. 6 ustawy z 8 lutego 1928 r. poz. 7 Dz. Ust. Śl.) właściciel nieruchomości, przynoszącej czynsz niższy od sumy 125 złotych miesięcznie, o ile posiada poza tym inne nieruchomości i pobiera z tych wszystkich nieruchomości dochód, przenoszący powyżej wskazaną sumę.

Z tych wszystkich powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że władza pozwana, zatwierdzając wymiar opłaty na rzecz śląskiego Funduszu Gospodarczego, oparty na ogólnej kwocie czynszu z całej nieruchomości, wyszła z błędnych założeń prawnych, wobec czego zaskarżone orzeczenie uchylił z powodu wadliwego postępowania.

Nr 300. Podatek od wykonywania prawa polowania (art. 19 ust. z 11 sierpnia 1923 r., poz. 884/1932 Dz. Ust.) może być wymierzany w stosunku do całego obwodu łowieckiego, chociażby w oznaczonym okresie wymiarowym prawo to było rzeczywiście wykonywane tylko na części obwodu.

(Wyrok N. T. A. z 9 lutego 1937 r. L. rej. 5876/33, 2678/35).

W skargach na orzeczenie Wydziału Powiatowego w Lublinie z dnia 28 czerwca 1933 r. i 31 stycznia 1935 r. Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu podnosi, iż z tekstu ustępu 1-go art. 19 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom. poz. 884/32 Dz. Ust., widocznym jest, że opodatkowaniu na rzecz gminy podlega nie samo prawo polowania, lecz jego wykonywanie. Następstwem powyższej zasady winno być — zdaniem skargi — opodatkowanie nie całego obszaru, na który rozciąga się prawo polowania, lecz tylko tej jego części, na której faktycznie jest ono wykonywane. Ponieważ w okresach 1931/32, 1932/33

i 1933/34 w lasach Nadleśnictwa Państwowego, położonych w obrębie gminy Piotrków, odbyły się polowania z udziałem osób postronnych w latach 1931/33 tylko na obszarze 414 ha terenów łowieckich, w latach zaś 1933/34 tylko na obszarze 517,2 ha, nie zaś na całym obszarze Nadleśnictwa, jak to przyjmują władze wymiarowe, przeto wymiar podatku od całego obszaru jest prawnie nieuzasadniony.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 19 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/1932 Dz. Ust., od wykonywania prawa polowania na mocy prawa własności gruntu, dzierżawy polowania lub innego tytułu prawnego wolno gminom wiejskim i miejskim pobierać podatek komunalny.

Według art. 25 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim, poz. 934 Dz. Ust., nie wolno polować bez posiadania karty łowieckiej, według art. 27 karty łowieckiej wydaje się — między innymi — osobom uprawnionym do polowania z tytułu posiadania obwodu łowieckiego własnego, według zaś art. 6 ustępu pierwszego tego rozporządzenia właściciel polowania może użytkować je samodzielnie, jeżeli obszar gruntu, na którym ma polowanie, jest nie mniejszy od 100 hektarów ciąglej powierzchni, przy czym obszar taki po zarejestrowaniu go przez właściwego starostę stanowi obwód łowiecki własny, w wysł zaś ustępu drugiego tegoż artykułu obszary lasów państwowych, uznane przez zarząd lasów państwowych za odpowiadające wymaganiom ustępu pierwszego, stanowią obwody łowieckie Państwa.

Ponieważ z zestawienia powyższych przepisów widocznym jest, że ustawodawca łączy prawo polowania z posiadaniem własnego obwodu łowieckiego — o ile chodzi, jak w danym przypadku, o wykonywanie prawa polowania na mocy prawa własności gruntu — to, wobec braku w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych innych postanowień, dotyczących sposobu wymiaru podatku od polowania, uznać należało za prawidłowy wymiar podatku od wykonywania prawa polowania przez przyjęcie obwodu łowieckiego za jednostkę przedmiotową opodatkowania.

Gdy więc zgodnie z powyższym wywodem władze wymiarowe uznały obszar Nadleśnictwa Lublin, jako stanowiący obwód łowiecki Państwa, za taką jednostkę przedmiotową, i wymierzły z całego jego obszaru podatek od prawa polowania, to w tego rodzaju trybie postępowania wymiarowego nie dopatrzyl się Najwyższy Trybunał Administracyjny zarzucanej niezgodności z prawem.

Przeciwnie twierdzenia skarżące, iż sporny podatek może być wymierzany tylko w stosunku do obszaru, na którym w oznaczonym okresie czasu prawo polowania było rzeczywiście wykonywane, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych. Nie mówiąc już bowiem o tym, że wymiar podatku w tym trybie napotykałby częstokroć na nieprzewidywane trudności i mógłby być dokonany dopiero po upływie roku budżetowego, istniejące przepisy prawne przeczą temu twierdzeniu i wypływającym z niego wnioskowi. Rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. Dz. Ust., poz. 937, wydane w myśl ustępu 3 art. 19 ust. z 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust., zawiera mianowicie w § 96 postanowienia, że od podatków wolni są posiadacze prawa polowania, z u p e ł n i e nie wykonywujący tego prawa, i że wykonywanie prawa polowania uzależnia się od wykazania zapłaty podatku. Z pierwszego z tych postanowień wynika, że wykonywanie częściowe prawa polowania, a więc np. na pewnym tylko terenie obwodu łowieckiego, nie zwalnia od obowiązku uiszczenia całego podatku, z drugiego zaś, że wymiar i zapłata podatku winny być skutecznie z początkiem roku budżetowego, a więc bez zależności od rozmiaru wykonanego w ciągu roku prawa polowania.

Wreszcie zauważyć należy, że powołane w jednej ze skarg wyroki

Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 29 listopada 1928 r. L. Rej. 2542/26 i z dnia 11 marca 1929 r. L. Rej. 610/27 nie przemawiają na korzyść strony skarżącej, gdyż pierwszy z tych wyroków ustalił zasadę, że lasy państwowe nie są wyłączone od opodatkowania z mocy art. 19 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., o ile wykonywane w nich jest prawo polowania, i że polowania w lasach państwowych, urządzone z udziałem osób postronnych, są formą wykonywania prawa polowania, drugi zaś — że wykonywanie polowania w lasach państwowych tylko przez funkcjonariuszów i straż leśną w granicach ich obowiązków służbowych nie uzasadnia obowiązku opłacania podatku od wykonywania prawa polowania, w konkretnym zaś wypadku nie jest sporne, że polowanie na terenach Nadleśnictwa z udziałem osób postronnych miało miejsce...

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie znajdując w zaskarżonych orzeczeniach zarzucanej niezgodności z ustawą, oddalił skargi, jako nieuzasadnione.

Nr 301. Oparte na opinii znawców orzeczenie Urzędu rozjemczego dla spraw najmu nie może być pominięte przy wymiarze podatku od lokali tylko z tego powodu, że z wnioskiem o ustalenie wartości czynszowej lokalu wystąpił współwłaściciel nieruchomości.

(Wyrok N. T. A. z dnia 10 lutego 1937 r. L. rej. 6671/35. Teza).

Zaskarżonym orzeczeniem odmówiono wnioskowi odwołania skarżącego o sprostowanie podstawy wymiaru podatku od lokali zgodnie z ustaleniem komornego podstawowego przez Urząd rozjemczy dla spraw najmu, a to na tej podstawie, iż wartość czynszowa mieszkania, zajmowanego przez skarżącego w domu, będącym współwłasnością jego i Anny Skórczewskiej, przyjęta została na 250 K. zgodnie z zeznaniem, fakt zaś ustalenia podstawowego komornego przez Urząd rozjemczy jest wobec tego, że skarżący jest współwłaścicielem, bez znaczenia.

Na zarzuty skargi rozważył Najwyższy Trybunał Administracyjny, co następuje:

Akta zawierają odpis listy lokatorów do wymiaru podatku od lokali na rok 1927 z realności, należącej do skarżącego i Anny S., w której pod poz. 3 wpisane jest mieszkanie 5 pokojowe, zajmowane przez skarżącego o wartości czynszowej 250 K. Jako podpis lokatora figuruje podpis A. S., jako właściciela, podpis skarżącego. Władza była więc uprawniona do wymierzania podatku od lokali na tej podstawie tak długo, póki nie zostało w sposób prawidłowy ustalone, że podstawowe komorne względnie wartość czynszowa z czerwca 1914 r. nie wynosiły innej kwoty. Skoro więc orzeczeniem Urzędu rozjemczego dla spraw najmu zostało ustalone na podstawie opinii znawcy komorne podstawowe na kwotę 190 K. i skarżący na tej podstawie wniósł przeciw wymiarowi podatku od lokali na rok 1934 odwołanie, zeznanie złożone na rok 1927 nie mogło już nadal być podstawą wymiaru podatku, gdyż po myśli art. 4 p. a ustawy z 2 sierpnia 1926 (poz. 718/34 Dz. Ust.) podstawę wymiaru podatku od lokali stanowi dla lokali, podlegających ustawie o ochronie lokatorów, komorne względnie wartość czynszowa, obliczone zgodnie z art. 6 p. 4 tej ustawy, a więc komorne podstawowe, przeliczone po kursie 100 K. = 105 zł. Komorne podstawowe określa art. 5 ustawy o ochronie lokatorów, stanowiąc zarazem, że jeśli dany przedmiot nie był w czerwcu 1914 wynajęty lub nie można udowodnić ówczesnego komornego, to urząd rozjemczy dla spraw najmu lub sąd ustali podstawowe komorne według ówczesnych cen przeciętnych. Wbrew więc stanowisku władzy powołanej, powołującej się w odpowiedzi na skargę na przepisy art. 20

ustawy o ochronie lokatorów, ustalenie wartości czynszowej z roku 1914 lokalu, nieoddawanego w najem, przez Urząd rozjemczy dla spraw najmu jest wyraźnie przez ustawę przewidziane i obojętne jest, czy o ustalenie takie wystąpi wobec Urzędu właściciel, współwłaściciel, czy lokator, byleby nie zachodziły żadne okoliczności, któreby takiemu ustaleniu odbierały znaczenie środka dowodowego dla celów wymiaru podatku. W rozważanym wypadku orzeczenie Urzędu Rozjemczego dla spraw najmu w Krakowie z dnia 13 stycznia 1933 r. L. rej. 1165/32, jak to wyżej zaznaczono, opierało się na opinii znawcy, wobec czego odmówienie przez władzę pozwaną temu orzeczeniu znaczenia w sprawie jest sprzeczne z prawem.

Z tych powodów uchylił Najwyższy Trybunał Administracyjny zaskarżone orzeczenie.

Nr 302. Instancją odwoławczą od skierowanych do właścicieli działek nakazów władz gminnych uiszczenia na podstawie art. 174 prawa budowlanego zwrotu kosztów pierwszego urządzenia ulic jest państwowa władza nadzorcza, wymieniona w ustępie drugim wspomnianego przepisu.

(Wyrok N. T. A. z dnia 19 lutego 1937 r. L. rej. 2573/35. Teza).

Zarząd Miejski m. Lubomła, powołując się na zatwierdzone przez Wydział Powiatowy w Lubomlu uchwały Rady Miejskiej tegoż miasta z 30 maja i 6 czerwca 1930 r., oraz na art. 174 prawa budowlanego o zabudowaniu osiedli z 16 lutego 1928 r., poz. 202 Dz. Ust., i na art. 45 dekrety z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego, poz. 141 Dz. P. P. P., wezwał 15 listopada 1934 r. spadkobierców Konstantego K. do zwrotu faktycznych kosztów pierwszego ułożenia chodników betonowych na odcinku ul. Piłsudskiego, do którego przylega nieruchomości wezwanych.

Odwolania spadkobierców K. K. od powyższego wezwania Wydział Powiatowy w Lubomlu decyzją z 25 stycznia 1935 r. L. 1. 3. nie uwzględnił, pouczając przy tym odwoławców, że decyzja ta jest ostateczna w toku instancji administracyjnych.

Na tę decyzję Antonina S. i pięciu innych spadkobierców K. K. wnieśli skargę.

Wobec nasuwających się wątpliwości co do kompetencji władzy pozwanej do orzekania w danym przedmiocie, Najwyższy Trybunał Administracyjny poddał swej ocenie wzmiankowaną kwestię przed przystąpieniem do rozpoznania zarzutów skargi, po czym w tym względzie rozważył, co następuje:

Prawo budowlane nie zawiera wyraźnego postanowienia, zawierającego oznaczenie władzy odwoławczej od zarządzeń władz gminnych, czy miejskich, w przedmiocie zwrotu kosztów pierwszego urządzenia ulic, przepisy bowiem objęte art. 394 do 398 tego prawa nie dotyczą orzecznictwa we wzmiankowanym przedmiocie.

Wobec tego kwestia, która władza powołana jest do rozstrzygnięcia odośnych odwołań, rozpatrzona być winna na tle postanowień objętych art. 174 prawa budowlanego i opartego na tych postanowieniach specjalnego trybu postępowania.

Według brzmienia przepisu, objętego ustępem 2 wymienionego ostatnio artykułu, uchwała rady gminnej względnie miejskiej, postanawiająca przełożenie kosztów pierwszego urządzenia ulicy na właścicieli przyległych działek, wymaga zatwierdzenia ze strony państwowej władzy nadzorczej.

Zgodnie z wielokrotnie już wypowiedzianą w judykaturze Trybunału zasadą uznać należy, że decyzja państwowej władzy nadzorczej, za-

twierdząca wzmiankowaną uchwałę, nie mieści w sobie indywidualnych obciążeń interesowanych właścicieli działek, zawiera w sobie bowiem tylko wobec gminy uznanie dopuszczalności projektowanego przełożenia kosztów, nie rozstrzyga natomiast kwestii, jakie osoby oraz w jakiej wysokości mają być odnośnym obowiązkiem obciążone. Decyzje w tym ostatnim kierunku zawierają dopiero skierowane do wchodzących w rachubę osób zarządzenia władz gminnych, mieszczące w sobie, z powołaniem na postanowienie państwowej władzy nadzorczej, nałożenia na dane osoby obowiązku zwrotu przypadającej na nie części wspomnianych kosztów, oraz określenie odpowiadających obowiązkowi temu kwot pieniężnych.

Skoro interesowani właściciele działek nie mają legitymacji do kwestionowania w drodze środków prawnych decyzji państwowych władz nadzorczych, zatwierdzających odnośne uchwały rad gminnych względnie miejskich, a równocześnie, skoro wspomniane decyzje nie są pozostawione swobodnemu uznaniu władzy, lecz są uzależnione od istnienia warunków, przewidzianych w art. 174 prawa budowlanego, przyjąć wypada, że osoby obciążone obowiązkiem, o którym mowa, podnosić mogą w odwołaniach od skierowanych do nich zarządzeń władz miejskich zarzuty nie tylko co do wysokości żądanych od nich kwot, lecz także co do zasady nałożonego na nich obowiązku, a więc kwestionować mogą istnienie w ogóle przewidzianych w art. 174 prawa budowlanego warunków przełożenia kosztów.

W tym stanie rzeczy rozpatrywanie odwołania osoby, obciążonej będącej w mowie obowiązkiem, łączyć się może z ponowną oceną kwestyj, które już były przedmiotem decyzji, zatwierdzającej uchwałę rady gminnej czy miejskiej. Moment ten decyduje o właściwości władzy odwoławczej w danym postępowaniu, władza tą bowiem może być tylko państwowa władza nadzorcza, powołana do zatwierdzenia stosownej uchwały, tylko bowiem te władze mogłyby w uwzględnieniu odwołania zmienić swą decyzję, zatwierdzającą uchwałę rady gminnej.

W konkluzji powyższego władza pozwana, jako władza nadzorcza samorządowa w stosunku do gminy miasta Lubomla, nie była kompetentna do rozstrzygania odwołania skarżących, skierowanego przeciw nałożeniu na nich przez Zarząd miejski zwrotu kosztów pierwszego ułożenia chodników. Należało zatem uznać, że pozwana władza, wdając się w orzekanie w sprawie, wychodzącej poza zakres jej kompetencji, do przestrzegania której jest, według art. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym, z urzędu obowiązana, naruszyła formy postępowania administracyjnego. Wadliwość ta, jako uniemożliwiająca rozpoznanie zarzutów skargi, połączona jest ze szkoda skarżących, skutkuje zatem, po myśli art. 84 p. 3 rozporządzenia o N. T. A., poz. 806/32 Dz. Ust., uchylenie zaskarżonego orzeczenia.

Nr 303. Przepis § 4 lit. e) ustawy pruskiej z dn. 21 maja 1861 r. o podatku gruntowym, dotyczący zwolnienia od podatku gruntowego dla duchownych rzym.-kat., nie został uchylony przez art. XXV w związku z art. XV Konkordatu Dz. U. poz. 501 z 1925 r.

(Wyroki N. T. A. z dn. 24 lutego 1937 r. L. rej. 3165/36, 3166/36 i in. Teza).

Spór kasacyjny dotyczy zagadnienia prawnego, czy z uwagi na osnowę art. XV w związku z art. XXV Konkordatu, zawartego pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dn. 10 lutego 1925, zatwierdzonej ustawą z dn. 23 kwietnia 1925 r., poz. 324 Dz. Ust., i ogłoszonego pod poz. 501 w numerze 72 z 1925 r. Dz. U., z mocy samego prawa uchylone zostały wszelkie szczególnymi ustawami przewidziane ulgi w zakresie po-

datku gruntowego a zwłaszcza ulgi, przewidziane w § 4 lit. e) pruskiej ustawy o podatku gruntowym z 21 maja 1861 („betreffend die anderweitige Regelung der Grundsteuer“) (Zb. ust. pr. str. 253).

Według akt administracyjnych, wyciągów sumarycznej listy wymiarowej „dodatku państwowego do podatku gruntowego wraz z dodatkiem komunalnym na rok 1935“ wymierzono od gruntów należących do beneficjum kościoła parafialnego rzym. - kat. do rąk księdza proboszcza dodekatek państwowy do podatku gruntowego (katastralnego) wraz z dodatkiem komunalnym w wymiarze 120% podstawy, a odwołań skierowanych przeciw dodatkowi państwowemu nie uwzględniła Izba Skarbowa w Poznaniu równobrzmiącymi orzeczeniami, powziętymi w trybie art. 122 ordynacji podatkowej (Dz. U., poz. 346 z 1934 r.) z tym uzasadnieniem, że wymiar tego dodatku jest uzasadniony przepisami pruskiej ustawy o podatku gruntowym z dn. 21 maja 1861 r., dalej ustawy z dn. 15 czerwca 1923 r., poz. 505, Dz. U., rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 12 kwietnia 1924 r., poz. 339, Dz. Ust., ordynacji podatkowej oraz art. XV Konkordatu, gdyż powołany art. XV Konkordatu „jako późniejszy przepis ustawy specjalnej, uchylił w stosunku do dóbr duchownych, osób prawnych kościelnych i zakonnych działanie odmiennych ogólnych przepisów ustawowych o podatku gruntowym, a nie mając charakteru ramowego, jest wykonalny niezależnie od jakichkolwiek dalszych aktów prawno - państwowych“, za czym, w myśl motywów orzeczenia, „uległ uchyleniu przepis § 4 punktu e) ustawy pruskiej“, albowiem w myśl Konkordatu zwolnienie od podatku „przysługuje jedynie gruntom kościelnym, z których dochody są przeznaczone na cele kultu religijnego, natomiast inne grunty podlegają podatkowi na ogólnych zasadach“.

Skargi kasacyjne skierowane są przeciw tym orzeczeniom Izby Skarbowej, przy czym we wstępie streszczają sentencję orzeczeń jako nieuwzględnienie odwołań powodów od wymiarów „dodatku państwowego i samorządowego do podatku gruntowego“.

Skargi bronią tezy, że ani przepis art. XXV, ani przepis art. XV Konkordatu nie zniosły same przez się przywilejów podatkowych, utrzymanych w mocy dyspozycją § 4 lit. e) ustawy pruskiej z dn. 21 maja 1861 r. o podatku gruntowym i powołują się w uzasadnieniu swej tezy na szereg różnorodnych wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Władza pozwana rozprawia się w odpowiedziach na skargi z zarzutami skarg jedynie w płaszczyźnie zasadności wymiaru państwowego podatku do podatku gruntowego i wnosi o oddalenie skarg.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, przystępując do rozstrzygnięcia sporu, nie wdawał się w jego rozpoznanie w płaszczyźnie zasadności obliczeń, dotyczących komunalnych dodatków do podatku państwowego, ponieważ władza pozwana zaskarżonymi orzeczeniami według ich osnowy w aktach ujawnionej, rozstrzygnęła jedynie zagadnienie sporne co do dodatku do podatku gruntowego na rzecz Skarbu Państwa, a skargi kasacyjne o dodatkach komunalnych zresztą tylko ubocznie wspominają, lecz skarżący bynajmniej nie sformułowali w tej płaszczyźnie należycie skonkretyzowanych zarzutów kasacyjnych, ani nie twierdzą nawet, by pominięcie zagadnienia co do dodatków komunalnych stanowiło wadliwość postępowania lub inną obrazę prawa, powodującą szkodę dla nich.

Władza pozwana uczyniła osiłą obronę swoich poglądów prawnych wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 4 października 1933 r. L. Rej. 8778/1931, ogłoszony w Zbiorze wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego pod Nr 703/S. W szczególności przytacza ona następujący wyjątek z motywów wyroku, jako popierający jej stanowisko: „ponieważ treść art. XV Konkordatu nieczym nie znamionuje charakteru ramowego, lecz zawiera postanowienia dostatecznie dokładne, aby mogły być bezpośrednio zastosowane w praktyce, nie zawiera też żadnych zastrzeżeń specjalnych, uzależniających wykonanie tego artykułu od jakichkolwiek dalszych uzupełnień, należy dojść do konkluzji, że wspomniany artykuł jest wykonalny niezależnie od wydania jakichkolwiek dalszych aktów

prawno - państwowych. W tym też stanie rzeczy nie może ulegać wątpliwości, że przepis art. XV Konkordatu, jako późniejszy przepis ustawy specjalnej, z samego prawa uchyla w swoim zakresie działanie odmiennych ogólnych przepisów ustawowych o podatku od nieruchomości¹.

Z tego uzasadnienia wyroku władza snuła i snuje wniosek w drodze analogii, że przez przytoczony przepis art. XV Konkordatu uchylony został wielokrotnie już wymieniony § 4 lit. e) ustawy pruskiej o podatku gruntowym.

Skargi kasacyjne natomiast tłumaczą powyższe motywy wyroku w związku ze stanem faktycznym i płaszczyzną prawną sporu kasacyjnego, tym wyrokiem zakończonego, i podkreślają, że spór ten dotyczy zagadnienia zwolnienia od państwowego podatku od nieruchomości budynków, należących do związku religijnego na obszarze dzielnicowym, na którym z tego tytułu żadnych zwolnień podatkowych nie było, a więc z wejściem w życie Konkordatu w ogólnych przepisach ustawowych o podatku od nieruchomości zaszła zmiana, wypływająca właśnie z art. XV Konkordatu.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał zapatrywania władzy w tym szerokim ujęciu, nadanym mu w zaskarżonych orzeczeniach i odpowiedziach na skargi, za trafne.

Zasadnie wiążą skargi motywy powołanego wyroku z zagadnieniem wówczas spornym oraz ze stanem faktycznym ówczesnej sprawy. Wszak według ustępów wyroku, poprzedzających przytoczony przez władzę urywek, skarżące wówczas grecko - katolickie biskupstwo w Stanisławowie domagało się właśnie zastosowania zwolnienia od państwowego podatku od nieruchomości na zasadzie art. XV Konkordatu, a władza odmówiła rozpatrzenia tego żądania li tylko z tego powodu, że, jej zdaniem, przepis art. XV Konkordatu jest przepisem ramowym i jako taki sam przez się nie jest wykonalny.

Otóż z tym założeniem rozprawił się wyrok i uznał je jako błędne.

Najwyższy Trybunał Administracyjny bynajmniej ani nie orzekł, ani nie wysunął w jakiegokolwiek postaci poglądu, by z osnovy art. XV Konkordatu wynikało, że od chwili wejścia w życie jego postanowień wskutek ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw, tj. w sposób prawem przepisany, ipso iure upadły wszelkie ulgi podatkowe, przyznane duchownym lub majątkom duchownym i związków religijnych w szczególnych ustawach. Ulgi podatkowe są wyjątkiem od zasady ogólnego obowiązku podatkowego, przepisy zatem o takich ulgach stanowią przepis szczególny prawa (*lex specialis*), który obowiązuje dopóty, dopóki nie zostanie ważnie uchylony. Nie ma sporu, bo i być nie może, że przepis § 4 lit. e) pruskiej ustawy o podatku gruntowym, głoszący, że są nadal od podatku gruntowego zwolnione te dotychczas od podatku gruntowego zwolnione grunty, które w chwili wydania tej ustawy (*welche zur Zeit des Erscheinen dieses Gesetzes*) należały do majątku ewangelickich lub rzymsko - katolickich kościołów i kaplic... jako też do dotacji arcybiskupów, biskupów, księży kapituły, kurii i probostwa lub też innych osób, sprawujących funkcje duszpasterskie..., jest przepisem prawa szczególnym. Podkreśla ten jego charakter przepis § 5 tejże ustawy, stanowiący, że wszystkie inne grunty („*alle übrigen Grundstücke*“) dotychczas od podatku gruntowego zwolnione lub w zakresie tego podatku uprzywilejowane („*bevorzugte*“) będą od 1 stycznia 1865 pociągane do podatku na zasadach ogólnych.

Spór obecny nie dotyczy samych warunków zwolnienia od podatku w myśl § 4 lit. e) ustawy, a ogranicza się do pytania, czy ten właśnie przepis podpada pod działanie generalnej klauzuli derogacyjnej art. XXV Konkordatu, pozbawiającej mocy prawnej wszystkie ustawy, rozporządzenia lub dekrety, sprzeczne z postanowieniami poprzednich artykułów, czyli, ściślej mówiąc, czy przepis § 4 lit. e) ustawy pruskiej jest sprzeczny z art. XV Konkordatu, który właśnie określa warunki i granice ulg podatkowych dla duchowieństwa, osób prawnych kościelnych i zakonnych oraz dla ich majątków.

Artykuł XV głosi we wstępie, że duchowni, ich majątek oraz majątek osób prawnych kościelnych i zakonnych podlegać będą opodatkowaniu narówni z osobami i majątkiem obywateli Rzeczypospolitej oraz osób prawnych świeckich, z wyjątkiem tych i takich budynków, dóbr i praw majątkowych, które w dalszej części tego artykułu są wyszczególnione i opisane. Otóż ten wstęp, w związku z przytoczonymi motywami powołanego wyroku, dał władzy asumpt do poglądu, że przepis § 4 lit. e) pruskiej ustawy jest sprzeczny z art. XV Konkordatu. Władza najwidoczniej pomieszała dwie różnorodne dziedziny prawne w tym przepisie zawarte. Jedną obraca się w ramach uprawnień podatkowych Rzeczypospolitej Polskiej, jako jednego kontrahenta Konkordatu, w stosunku do podmiotów i przedmiotów podatkowych, podlegających z mocy przepisów prawa kanonicznego i organizacji kościoła katolickiego także zwierzchnictwu Stolicy Apostolskiej, czyli drugiego kontrahenta. W tej to wstępnej części artykułu uznaje drugi kontrahent suwerenne prawo opodatkowania Rzeczypospolitej ale z zastrzeżeniem równości podatkowej w porównaniu z innymi osobami i majątkiem obywateli Rzeczypospolitej oraz osób prawnych świeckich. Przepis ten ma zatem zapobiec mniej korzystnemu traktowaniu duchowieństwa kościoła katolickiego i ich majątku w polskim ustawodawstwie podatkowym, niż innych obywateli i świeckich osób prawnych. Przepis ten sam przez się atoli jeszcze nie wprowadza żadnych pozytywnych norm podatkowych. W szczególności byłoby zupełnie chybione zapatrywanie, że wprowadził on ipso iure we wszystkich ustawach podatkowych zasadę pozytywną pociągania duchownych, ich majątku oraz majątku osób prawnych kościelnych i zakonnych do wszystkich tych podatków, którym podlegają inne osoby, majątek obywateli polskich oraz osoby prawne świeckie. Przepis art. XV Konkordatu jest przepisem umowy międzynarodowej, ograniczającym suwerenność podatkową Rzeczypospolitej w stosunku do osób i rzeczy, w tym przepisie wyszczególnionych, ale bynajmniej nie rozszerza on zasięgu podmiotowego i przedmiotowego ustaw podatkowych, obowiązujących w chwili wejścia w życie Konkordatu poza granice tymi ustawami zakreślone.

W płaszczyźnie podatku gruntowego, o ile on był i jest pobierany na rzecz Skarbu Państwa, obowiązujący w dniu wejścia w życie Konkordatu, tj. w dniu 3 sierpnia 1925 r., jako dniu pierwszego dwumiesięcznego okresu po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych (art. XXV Konkordatu i oświadczenie rządowe z dn. 9 czerwca 1925 o wymianie dokumentów ratyfikacyjnych w dniu 2 czerwca 1925, Dz. U., poz. 502), stan prawny był taki, że grunty, wymienione w § 4 lit. e) pruskiej ustawy o podatku gruntowym, korzystały ze zwolnienia od podatku na warunkach i w granicach tego przepisu. Wstępny zatem przepis art. XV Konkordatu tego stanu prawnego nie zmienił.

Drugą dziedziną prawną, objętą art. XV Konkordatu, jest kwestia ulg podatkowych jako wyjątek od zasady wstępnej. Nasuwa się więc pytanie, czy z uwagi na to, że w art. XV Konkordatu przewidziano także ulgi podatkowe, i że te ulgi w myśl zapatrywania prawnego, wyrażonego z wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 4 października 1933 L. Rej. 8778/1931, mają być stosowane jako prawo obowiązujące nawet bez konieczności przeniesienia tych postanowień Konkordatu do prawa wewnętrznego drogą czy to rozporządzeń czy zarządzeń wykonawczych, z chwilą gdy Konkordat został opublikowany w sposób prawem przewidziany, ulgi podatkowe, przewidziane w innych ustawach i przepisach wcześniejszych, a mające zasięg szerszy, aniżeli postanowienia art. XV Konkordatu, uznać należy za sprzeczne z tymże artykułem, jak mniema władza pozwana.

Już poprzednio była mowa o tym, że Konkordat, a zwłaszcza jego artykuł XV jest przepisem „in favorem” określonego tam grona podatników.

Jeżeli więc określa on dla ulg podatkowych pewne granice podmiotowe i przedmiotowe, to podatnicy wprowadzić nie mogą w ramach tego

przepisu domagać się ulg dalej idących i podnosić zarzutu pokrzywdzenia w wypadku, gdy dalej idące ulgi podatkowe, im w innej drodze przyznane, zostaną ważnie cofnięte, ale z tego jeszcze nie wynika, by takie dalej idące ulgi tylko dlatego, że wychodzą poza ramy przepisu art. XV Konkordatu, były z nim sprzeczne. Takie ulgi nie są więc „contra legem” a tylko „praeter legem”. Ponieważ tę właśnie ostatnio wymienioną cechę ma przepis § 4 lit. e) ustawy pruskiej w stosunku do art. XV Konkordatu, przeto wobec niedwuznacznej osnowy klauzuli derogacyjnej (art. XXV) nie został on uchylony przez Konkordat.

W tym związku Najwyższy Trybunał Administracyjny przyznaje słuszność skargom kasacyjnym, jeżeli wskazują one na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 17 lutego 1929, L. Rej. 2223/1927, który zapadł w sprawie sporno-administracyjnej ks. A. Hassego przeciw Wydziałowi Powiatowemu w Toruniu o dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego na r. 1926 (Zbiór wyroków N. T. A. Nr 80/S.).

Otóż w tym wyroku wyprowadził Najwyższy Trybunał Administracyjny z charakteru Konkordatu, jako układu regulującego wzajemne stosunki między Kościołem a Państwem, wniosek, że Konkordat nie miał na celu narzucenia Państwu obowiązku opodatkowania duchownych i ich majątku narówni z innymi obywatelami Państwa, nawet wówczas, gdy Państwo z tych czy innych powodów takiego opodatkowania tych osób duchownych nie wymaga lub wręcz ich od tych podatków zwalnia. Jeżeli zatem duchowni Kościoła Katolickiego korzystali w Polsce przed wejściem w życie Konkordatu na mocy obowiązujących przepisów prawnych z uwolnienia od pewnych podatków, to przepisy te nie mogą być uważane za sprzeczne z art. XV Konkordatu.

Ponieważ władza pozwana wyszła z błędnego założenia prawnego, że przepisy art. XV i art. XXV Konkordatu zniosły przepis § 4 lit. e) wspomnianej ustawy pruskiej, Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonych orzeczeń, jako niezgodnych z prawem, oraz w konsekwencji po myśli art. 95 ustęp 1 rozporządzenia Prezydenta R. P. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym także zwrot opłat od skarg.

Nr 304. Drukarnia, wykonywująca druki o treści ogłoszeniowej na zamówienie osób trzecich, ale nie podejmująca się rozpowszechniania tych druków, nie jest przedsiębiorstwem reklamowym w rozumieniu § 5 statutu wzorowego o poborze gminnego podatku od anonsów, ogłoszonego jako załącznik 3 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. poz. 937 z 1932 r.).

(Wyrok N. T. A. z dnia 13 kwietnia 1937 r. L. rej. 11136/34. Teza).

Spółkę Akcyjną Zakładów Graficznych „Drukarnia Polska” w Warszawie zobowiązał Zarząd Miejski stoł. miasta Warszawy do inkasowania na rzecz gminy miejskiego podatku od reklam i anonsów od druków, wykonywanych na zamówienie osób trzecich, różnych od przedsiębiorstw wydawniczych lub reklamowych, stosownie do § 3 p. 5 i § 9 miejskiego statutu podatkowego, ogłoszonego w Dzienniku Zarządu m. st. Warszawy Nr 97/98 z 1925 r.

W odwołaniu spółka akcyjna kwestionowała obowiązek inkasowania tego podatku, ponieważ nie jest przedsiębiorstwem ani wydawniczym, ani reklamowym.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jako władza odwoławcza, załatwiło odwołanie odmownie, uznawszy, że skarżąca spółka w wypadku wykonywania druków reklamowych bez pośrednictwa przedsiębiorstwa reklamowego występuje jako przedsiębiorstwo wydawnicze, o jakim jest mowa

w § 9 statutu, który nie jest sprzeczny z art. 17 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U., poz. 884 z 1932 r.) ani z § 5 statutu wzorowego, załącznik 3 do § 73 rozporządzenia wykonawczego (Dz. U., poz. 937 z 1932 r.).

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skargę na to orzeczenie wniesioną za uzasadnioną. Ustawa zleca w ustępie 4 art. 17 określenie bliższego sposobu pobierania podatku od anonsów Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a ten, wydając przepis wykonawczy w § 73, ogłosił w porozumieniu z Ministrem Skarbu statut wzorowy na ten podatek, w którym z jednej strony w ustępie 1 § 5 przewidziano obowiązek „właścicieli przedsiębiorstw reklamowych oraz administracji czasopism“ inkasowania na rzecz gminy przy poborze należności za ogłoszenia względnie za wykonanie reklamy przypadającego podatku miejskiego od anonsów, zaś z drugiej strony w ustępie 2 przewidziano „we wszystkich innych przypadkach“ bezpośrednie uiszczanie podatku w kasie gminnej.

Nie ma w konkretnej sprawie sporu co do tego, że chodzi o druki „reklamowe“, czyli o ogłoszenia w drukach, wykonywanych przez skarżącą spółkę na zamówienie osób trzecich, że natomiast skarżąca spółka ani nie podejmowała się rozpowszechniania wykonanych druków ani ich nie rozpowszechniała, oraz że skarżąca nie prowadziła przedsiębiorstwa reklamowego.

Trafnie więc zwalcza skarga kasacyjna wykładnię pojęć tych, stosowaną przez władzę orzekającą w zaskarżonym orzeczeniu jako błędną, podnosząc zasadnie, że charakter przedsiębiorstwa nie zmienia się przez samo powierzenie przedsiębiorstwu drukarnianemu prac graficznych za czymś pośrednictwem (przedsiębiorstwa reklamowego) lub bez takiego pośrednictwa. Skoro skarżąca spółka ograniczała swoją działalność do wykonania druku na zamówienie i gotowe druki wydawała zamawiającym klientom, nie rozpowszechniając ich sama czy to bezpośrednio czy też za czymś pośrednictwem, to nie może ona być uznana za przedsiębiorstwo reklamowe w rozumieniu § 5 statutu wzorowego, zał. 3, stanowiącego z mocy postanowień § 73 rozporządzenia wykonawczego, opartego w tym punkcie na delegacji ustawowej, określonej w art. 17 ust. 4 ustawy, integralną część rozporządzenia wykonawczego do ustawy, ani także za przedsiębiorstwo wydawnicze, którego zresztą statut wzorowy bynajmniej nie wymienia. Również brak podstawy w samym statucie komunalnym wobec wyraźnego brzmienia § 9 tegoż. Pojęcie przedsiębiorstwa reklamowego jest dostatecznie ustalone, i oznacza przedsiębiorstwo zarobkowe, trudniące się rozpowszechnianiem za wynagrodzeniem ogłoszeń treści gospodarczej, przeznaczonych do użytku świata zewnętrznego w celu jednania tą drogą klientów — odbiorców na produkty, towary lub usługi zleceńodawcy lub osoby bezpośrednio zainteresowanej w rozpowszechnianiu tych ogłoszeń.

Drukarnia zatem, nie podejmująca się nakładu, czyli wydawnictwa wykonanych druków, chociażby treści ogłoszeniowej, nie jest przedsiębiorstwem reklamowym w powyższym znaczeniu i obciążenie jej obowiązkiem inkasowania miejskiego podatku od anonsów nie znajduje oparcia w prawie.

Nr 305. Samoistny podatek wyrównawczy, pobierany na zasadzie ustawy z 1 marca 1927 r., poz. 208 Dz. Ust., nie ma charakteru daniny realnej, lecz jest podatkiem osobistym. (Wyrok N. T. A. z 21 kwietnia 1937 r., L. Rej. 6898/33. Teza).

Urząd Gminy Ł. wezwaniem egzekucyjnym Nr 9a z 5 marca 1932 r. zażądał od Wileńskiego Banku Ziemskiego zapłacenia m. in. zaległości podatku wyrównawczego wraz z procentami zwłoki za lata 1929, 1930 i 1931 z majątku „Ostupy vel Ostępy“ w kwocie 2.546 zł 80 gr.

Odwołania od powyższego wymiaru nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Łunińcu orzeczeniem z dnia 10 lipca 1933 r. Ł. III-9c.

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

W skardze Wileński Bank Ziemski zarzuca, że nabywszy w dniu 30 czerwca 1931 r. na licytacji majątek „Ostupy vel Ostępy“ i wypełniwszy wszystkie warunki licytacyjne, nie może być zobowiązany do żadnych dopłat ani na rzecz wywłaszczonego dłużnika, ani jego wierzycieli. Władza pozwana zaś zajmuje stanowisko, że należności z tytułu gminnego podatku wyrównawczego od gruntów są w pojęciu art. 41 ustawy hipotecznej należnościami uprzywilejowanymi. Ponieważ zaś wbrew art. 1113 ustawy postępowania sądowego cywilnego od Urzędu gminnego w Ł. nie były we właściwym czasie zażądane dane, dotyczące zaległości, obciążających maj. „Ostupy vel Ostępy“, to żądanie uiszczenia zaległości podatku wyrównawczego od nowonabywcy jest zgodne z przepisem prawa.

W związku z powyższymi wywodami stron i wobec oparcia przez władzę pozwaną egzekucji zaległości podatku wyrównawczego na art. 41 ustawy hipotecznej, który mówi o należności, obciążających dobra nieruchomości, Najwyższy Trybunał Administracyjny zajął się przede wszystkim zagadnieniem, czy podatek wyrównawczy jest podatkiem realnym, obciążającym grunty, czy też ma charakter podatku osobistego.

Otóż odpowiedzialność rzeczowa mogłaby się oprzeć albo na wyrażnym przepisie prawa, albo też wynikać z charakteru samej daniny, jako daniny realnej, jak to np. ma miejsce przy podatku gruntowym. Ustawa o samoistnym podatku wyrównawczym z 1 marca 1927 r., poz. 208 Dz. Ust., obowiązująca w czasie miarodajnym, nie przewiduje w żadnym przepisie odpowiedzialności rzeczowej dla tego podatku we wskazanym rozumieniu. Taka przeto odpowiedzialność wypływać by mogła jedynie z samego charakteru tego podatku.

Art. 1 ustawy z dnia 1 marca 1927 r. mówi, że gminy mają prawo pobierania samoistnego podatku wyrównawczego od płatników państwowych podatków od gruntów, przemysłu, handlu i budynków, oraz od płatników samoistnego podatku od gruntów państwowych. Według dalszych ustępów tego artykułu ogólna suma podatku wyrównawczego, przeznaczona na pokrycie deficytu budżetowego, podlega podziałowi pomiędzy poszczególnych podatników w stosunku do przypadającego na każdego z nich zasadniczego podatku gruntowego, ceny świadectw przemysłowych i podatku budynkowego oraz od gruntów państwowych.

Z brzmienia tego artykułu widocznym jest, że podatek ten nie obciąża właścicieli nieruchomości już z samego tytułu ich posiadania, lecz obciąża płatników różnych podatków, że więc nie jest specjalnie przywiązany do gruntu, ani nawet specjalnie nie obciąża płatników podatku gruntowego, lecz stawia ich w jednym rzędzie i traktuje ich na równi z płatnikami podatku od przemysłu i handlu. Jeżeli przyjąć jeszcze pod uwagę, że podatek wyrównawczy przewidziany został na specjalne cele, a mianowicie na wyrównanie budżetu, oraz na określony okres czasu, a więc nie ma tych cech stałości odnośnie do wysokości i czasu trwania, jakie na ogół posiadają podatki realne a w szczególności gruntowy, to dojść trzeba będzie do wniosku, że podatek wyrównawczy nie ma charakteru daniny realnej lecz jest podatkiem osobistym.

Skoro więc podatek wyrównawczy nie ma charakteru podatku realnego, to już z tego powodu ściąganie od nowonabywcy nieruchomości zaległości podatku, powstałych przed nabyciem nieruchomości, jest sprzeczne z powołanymi przepisami prawa.

Powodując się tymi motywami N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr 306. 1. Pobór opłat przez gminę m. st. Warszawy za prawo przewozu na Wiśle w granicach miasta nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych.

2. Gminie m. st. Warszawy przysługuje w zasadzie prawo poboru opłat od urządzeń gminnych, udogadniających przystawanie do brzegu rzeki Wisły statków (art. 27 ust. z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 884/1932 Dz. Ust.).

(Wyrok N. T. A. z dn. 11 maja 1937 r. L. rej. 3063/33).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 17 lutego 1933 r. Nr S. F. 12/1/20, zatwierdzając preliminarz budżetowy m. st. Warszawy na rok 1932/33, zarządziło zmniejszenie w dochodach zwyczajnych preliminowanego w dziale 1 „majątek komunalny” § 3 lit. poz. d wpływu zł 56.254 za prawo korzystania z pożytków rzeki Wisły o kwotę zł 1.—, przewidzianą dla utrzymania pozycji tytułem dochodu za prawo przewozu wodą w granicach miasta, oraz o kwotę zł 1.—, przewidzianą w tym samym dziale tytułem dochodu za miejsca na przystanie parostatków; jednocześnie skreślono w drugiej części budżetu tytuły: „za prawo przewozu wodą w granicach miasta” i „za miejsca na przystanie parostatków”. Pierwszą z tych pozycji skreślono na tej podstawie, że ukaz z dnia 30 czerwca 1889 r., na którym Magistrat opiera pobór opłaty od statków, jest sprzeczny z ustawą o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, bowiem opłata w ukazie ma charakter podatku i nie należy do opłat na cele specjalne, utrzymanych art. 30 wymienionej ustawy, pozycję drugą skreślono ze względu, iż pobieranie opłat od przystani pływających za przybijanie, przymocowywanie do brzegu, wyładowywanie i postój przy brzegu statków jest wzbronione w art. 34 ustawy wodnej (Dz. Ust. R. P. poz. 574/28, okólnik z dnia 30 stycznia 1929 r. Nr 2809 — 1320/1, Zbiór zarządzeń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poz. 2), na podstawie zaś art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych związki komunalne mogą pobierać jedynie opłaty za zajęcie na skład towarów placu przybrzeżnego, będącego własnością związku komunalnego, oraz za korzystanie z urządzeń komunalnych, wykonanych specjalnie dla udogodnienia żeglugi (np. wybudowanie przystani), do liczby których nie może być zaliczone wybrukowanie i oświetlenie brzegu.

Magistrat m. st. Warszawy zaskarżył zacytowaną decyzję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 17 lutego 1933 r. w streszczonej części, wywodząc, że decyzja ta jest niezgodna z przepisami ustawy wodnej i ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, a poza tym dotknięta istotną wadliwością postępowania z powodu nienależycie ustalonego stanu faktycznego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Najdalej idącym argumentem gminy miasta Warszawy, przytaczanym na udowodnienie prawa poboru opłat za prawo przewozu na Wiśle w granicach miasta, jest twierdzenie, że gminę należy uważać za właściciela rzeki Wisły w granicach miasta w rozumieniu własności prywatnoprawnej. Gdyby bowiem istotnie Wisła na tym odcinku miała stanowić prywatno - prawną własność miasta, to niewątpliwie miastu należałoby przyznać również prawo do pobierania opłat od osób korzystających z jego własności. Stanowisko to jednak nie znajduje ustawowego uzasadnienia. Według art. 538 kodeksu cywilnego rzeki żeglowne nie mogą stanowić własności prywatnej i uważane są za przynależność własności publicznej. Przepis ten, wbrew stanowisku skarżącej gminy, nie został żadnym aktem prawnym uchylony, a zatem obowiązuje i obecnie. W szczególności nie miarodajne są dla tej kwestii przepisy powołanego przez skarżącą gminę dekretu z dnia 3/15 grudnia 1866 r., Dz. pr. tom 66 strona 27, dekret ten bowiem ma za przedmiot likwidację stosunków dominialnych na

terenie b. Królestwa Kongresowego i sprawy prawa własności do rzek żeglownych nie reguluje. W szczególności artykuł 18 dotyczy przejścia na własność gmin miejskich mostów, grobli i przyrządów do przepraw i przewozów, należących uprzednio do dziedziców, i w związku z tym przekazuje tym gminom prawo poboru opłat na mostach, groblach i przewozach uskutecznianych; artykuł zaś 19 wprowadza wspomina o nabywaniu przez gminy również praw do znajdujących się w obrębie gruntów miejskich wód, to jednak zarówno z treści całego dekrety jak i tegoż art. 19 wynika, że chodzi tu o takie wody, które uprzednio stanowiły pożytki, przynależne dziedzicowi.

Jeżeli następnie przejść do przepisów ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r., poz. 574/28 Dz. Ust., to należy stwierdzić, że w przepisach tych nie tylko nie znajdujemy uchylenia zacytowanego wyżej artykułu kodeksu cywilnego, lecz przeciwnie ustawa potwierdza dotychczasowe stanowisko prawodawcy. Artykuł 2 bowiem jako ogólną zasadę przyjmuje, że wody są własnością publiczną, prawo zaś prywatnej własności winno być w każdym poszczególnym wypadku udowodnione, przy czym zastrzega się, że na wodach publicznych nie wolno nabywać ani praw własności, ani innych praw prywatnych oprócz uprawnień przewidzianych ustawą. Z samego prawa w myśl art. 4 ustawy do właściciela gruntu należą tylko następujące wody: woda z opadów atmosferycznych, woda, zawarta w znajdujących się na jego gruncie jeziorach, stawach, studniach itp., woda podziemna, znajdująca się na jego gruntach, oraz odpływ z powyższych wód. Wreszcie art. 261 do wód żeglownych zalicza Wisłę od ujścia Przemszy do morza Bałtyckiego.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że rzeka Wisła w obrębie m. st. Warszawy, wbrew wywodom skargi, winna być uznana za własność publiczną i nie może być uważana za własność gminy miasta st. Warszawy o charakterze prywatno - prawnym.

Jeżeliby natomiast chodziło o tytuł do pobierania opłat z pożytków Wisły ze stanowiska publiczno - prawnego, to jednak i w tym względzie roszczenie gminy miejskiej uznać należy za nieuzasadnione, albowiem według art. 77 ustawy wodnej utrzymywanie wód publicznych, żeglownych i granicznych należy do Państwa, wody te są zarządzane przez organa państwowe, a pobieranie opłat od statków, tratw i drzewa luźnego, płynących na wodach publicznych, może zarządzić Minister Robót Publicznych (Komunikacji) w porozumieniu z Ministrem Skarbu (art. 32).

Nieuzasadniony jest również i następny zarzut niezgodności z przepisami ustawy wyrzeczonego w zaskarżonym orzeczeniu zakazu pobierania opłat za przewóz, ponieważ opłaty te są rzekomo przewidziane w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Pomieniona ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 w brzmieniu, ogłoszonym obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 września 1932, poz. 884 Dz. Ust., istotnie w art. 30 stanowi, iż przepisy dotychczasowych ustaw o komunalnych opłatach na cele specjalne pozostawia się nadal w mocy. Niemniej należy mieć na względzie, że ustawa, odróżniając podatki komunalne od opłat komunalnych, za opłaty uważa kwoty, pobierane przez gminy na używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego. Otóż pobieranie ze strony gminy miasta st. Warszawy opłat za przewóz po Wisłę nie można oprzeć na żadnym tytule, wymaganym przez przytoczone przepisy ustawy. W szczególności ukaz cesarski z dnia 30 czerwca 1889 r. Nr 8351 wprowadził magistratowi miasta Warszawy pobierać opłatę od osób, uprawiających w granicach miasta przewóz po Wisłę, w wymiarze nieprzewyższającym 1 rubel 50 kop. rocznie od każdej łódki, a od statków nie wyżej 50 kop. rocznie od pasażerskiego miejsca. Z treści jednak tegoż ukazu wynika, że opłata powyższa miała być pobierana w ogóle na korzyść dochodów miasta. A zatem dochodem takim miasto mogło dysponować wedle swego uznania, a pobór jego nie wiązał się z żadnym ze strony miasta świadczeniem.

Gdyby natomiast chodziło o zakwalifikowanie pomienionych poborów jako podatku gminnego, to w tym względzie skarżąca gmina ma niewątpliwie rację, gdyż wywodzi, że wymienienie w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych podatków komunalnych, nie jest wyczerpujące; istotnie art. 20 stanowi, iż gminom miejskim względnie powiatowym związkom komunalnym wolno pobierać oprócz podatków, wymienionych w ustawie, samoistne podatki, obciążające inne źródła. Niemniej, skoro wedle art. 1 tej ustawy uchwały związków komunalnych w sprawie pobierania samoistnych podatków komunalnych podlegają zatwierdzeniu władzy nadzorczej zarówno z punktu widzenia legalności jak i celowości, to prawo do pobierania podatku, o którym mowa, mogłaby gmina opierać na odpowiednim przez władzę w trybie przepisany zatwierdzonym statucie podatkowym. Bez takiego uzasadnienia nie ma podstawy do utrzymania skreślonych przez władzę pozycji budżetowych i z tego stanowiska.

Natomiast co do skreślenia przez władzę pozwaną w preliminarzu budżetowym skarżącej gminy pozycji, dotyczących opłat za miejsce na przystanie parostatków, należy wziąć pod uwagę, co następuje:

Władza pozwana przyznaje w zaskarżonym orzeczeniu, iż pod warunkiem posiadania przez gminę m. Warszawy urządzeń, przeznaczonych do udogodnienia przystawania do brzegu statków, gminie służyłoby prawo do pobierania odpowiednich opłat z mocy art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, i pobieranie tych opłat w tych warunkach nie byłoby w sprzeczności z przepisami ustawy wodnej. Z powyższego wynika, że władza pozwana poleciła skreślić wymienioną wyżej pozycję budżetową nie z tego powodu, ażeby odmawiała gminie zasadniczo prawa do pobierania odnośnych opłat, lecz wyłącznie dlatego, iż gmina m. Warszawy żadnych urządzeń, któreby usprawiedliwiała pobór opłat, zdaniem władzy, nie posiada.

Zastrzeżono jednocześnie, iż za takie inwestycje specjalne nie może być uważane normalne urządzenie i oświetlenie ulic, położonych nad Wisłą.

Uznając słuszność powyższego zastrzeżenia, jako odpowiadającego przepisom art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Najwyższy Trybunał Administracyjny jednak stwierdza, że skarżąca gmina stanowczo zaprzeczyła i zaprzecza twierdzeniu władzy, jakoby na brzegu rzeki nie poczyniła inwestycji, służących dla udogodnienia przystawania statków, i oświadcza, że pewne urządzenia w tym kierunku zostały zaprowadzone.

Skoro władza pozwana w tych warunkach uznała takie oświadczenie gminy za niedostateczne lub budzące wątpliwości, to sprawa ta wymagała sprawdzenia w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu administracyjnym (art. 65 prawa z dnia 22 marca 1928 r., poz. 341 Dz. Ust., a decyzję, rozstrzygającą spór, należało oprzeć na wyniku przeprowadzonego dochodzenia.

Brak powyższych ustaleń w związku z powtórzeniem oświadczeń gminy o istnieniu odnośnych urządzeń w skardze i na rozprawie uniemożliwia Trybunałowi ocenę legalności stanowiska, zajętego w tej sprawie przez władzę przy nieustalonym należycie stanie faktycznym.

Z tych powodów i kierując się w tym względzie art. 84 p. 2 prawa z dnia 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust., Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie w części, dotyczącej skreślenia pozycji budżetowych w sprawie poboru opłat od przystani statków z powodu wadliwego postępowania, a poza tym oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 307. Władza orzekająca nie ma obowiązku rozważania z urzędu kwestii przedawnienia wymiaru opłaty komunal-

nej a uwzględnieniu zarzutu przedawnienia, podniesionego po raz pierwszy w skardze kasacyjnej, stoi na przeszkodzie przepis art. 83 ust. 3 rozp. Prez. R. P. o N. T. A., poz. 806/1932 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z 1 czerwca 1937 r. L. Rej. 5868/35. Teza).

W skardze kasacyjnej na orzeczenie Wydziału Powiatowego w Tomaszowie Lub. z 9 sierpnia 1935 r., zatwierdzające wymiar opłaty na utrzymanie stójki gminnej od Maurycego Ordynata Zamoyskiego za rok 1931/32 na rzecz gminy P. w kwocie 528 zł 25 gr, skarżący płatnik wywodzi, że w myśl postanowień p. 4 art. 59 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r., poz. 884/32 Dz. Ust., wymiar opłaty na stójkę ulega uchyleniu z powodu przedawnienia, ponieważ kilkuletnie opóźnienie wymiaru nie wynikało z jakiegokolwiek winy płatnika.

Zarzutu przedawnienia nie podniósł skarżący w toku postępowania administracyjnego, lecz bronił się w odwołaniu jedynie tym, że ogólna opłata na stójkę jest zbyt wygórowana i nie odpowiada rzeczywistym potrzebom gminy. Otóż, skoro przedawnienie opiera się na przesłankach natury faktycznej, a władza pozwana do chwili wydania zaskarżonego orzeczenia nie miała możności stwierdzenia tych przesłanek, a z uwagi na swoje stanowisko funkcjonalne w procesie administracyjnym nie miała obowiązku rozważania z urzędu kwestii przedawnienia — przeto N. T. A. z mocy postanowienia art. 83 ust. 3 rozp. Prez. R. P. z 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust. nie mógł zarzutu przedawnienia uwzględnić.

Ponieważ skarga innych zarzutów nie zawiera, przeto N. T. A. oddalił tę skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 308. Fakt częściowego dobrowolnego uiszczenia daniny komunalnej nie przerywa przedawnienia, przewidzianego w art. 59 ust. 5 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. komun., poz. 884/1932 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z 19 kwietnia/31 maja 1937 r. L. rej. 5909/34).

W sprawie spornym jest jedynie zagadnienie, czy kwota 331 zł 64 gr., jako nieuiszczoną pozostałość kwoty, wymierzonej skarżącemu Maurycemu Ordynatowi Zamoyskiemu tytułem ekwiwalentu za stójkę na rzecz gminy P. za rok 1930/31, uległa przedawnieniu.

Skarżący, powtarzając zarzuty odwołania, wywodzi w skardze kasacyjnej, że, skoro w wykazie płatniczym gminy jako ostateczny termin zapłaty ekwiwalentu pieniężnego wskazano dzień 15 września 1930 r., to zalegająca część tej daniny, nie żądana w ciągu lat trzech, po upływie tego okresu tj. z dniem 15 września 1933 r. uległa przedawnieniu stosownie do przepisu ustępu 5 art. 59 ustawy z 11 sierpnia 1923 r., poz. 884/32 Dz. Ust. Żądanie przeto zapłaty, wystosowane przez gminę po tym terminie, a mianowicie w dniu 28 marca 1934 r., jest nieuzasadnione.

Władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu z 24 maja 1934 r. L. F. B. 2/11 powyższemu stanowi faktycznemu nie przeczy, przeciw zarzutowi przedawnienia broni się jedynie tym, że w konkretnym przypadku przedawnienie nie nastąpiło, ponieważ zostało przerwane wpłatami skarżącego, z których ostatnią w kwocie 142 zł uiszcł skarżący w dn. 18 kwietnia 1931 r. za kwitem Nr 36. Od tego więc ostatniego terminu — zdaniem władzy pozwanej — może tylko liczyć się termin przedawnienia.

Skoro więc zarząd gminy wezwał płatnika do uiszczenia daniny w dn. 28 marca 1934 r., to uczynił to w terminie.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał stanowisko skarżącego za trafne, nie dzieląc wywodów władzy pozwanej.

Według art. 59 ust. 5 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/1932 Dz. Ust., wymierzone już samoistne daniny, których zapłata zalega, przedawniają się po trzech latach, licząc od dnia, w którym przypada termin ich płatności. Gdy więc — jak to jest bezsporne między stronami — w nakazie płatniczym termin płatności spornej daniny był wyznaczony na dzień 15 września 1930 r. a żądanie zapłaty zaległości nastąpiło w dn. 28 marca 1934 r., tj. po upływie 3-ich lat, licząc od dnia terminu płatności daniny, — danina uległa przedawnieniu. Powołany wyżej przepis ustawy zna tylko trzy przypadki, w których przedawnienie przerywa się, a mianowicie: 1) przez doręczenie zobowiązanemu wezwania do zapłaty 2) przez odroczenie zapłaty, 3) przez zarządzenie przymusowego ściągnięcia. Władza pozwana, uznając, że przedawnienie zostało przerwane przez uiszczenie części należności przez płatnika, nie wyjaśnia, pod jaki z powyższych trzech przypadków okoliczność ta podpada. W rzeczywistości zaś fakt częściowego dobrowolnego uiszczenia daniny, jaki miał miejsce w sprawie niniejszej, nie podpada pod żaden z powyższych przypadków. Oczywiście nie może tu być mowy ani o pierwszym, ani o trzecim z wymienionych w ustawie przypadków; nie miał tu miejsca również przypadek drugi, ponieważ dobrowolną zapłatą części wymierzonej daniny nie może być uznana za odroczenie zapłaty przez władzę, takie bowiem odroczenie nastąpić może jedynie przez odpowiedni akt władzy, który jednak w niniejszej sprawie nie był wydany.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

KRONIKA

1. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

UDZIAŁ ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH W PAŃSTWOWYM PODATKU DOCHODOWYM.

W zagadnieniu danin komunalnych pierwszorzędne miejsce zajmuje sprawa terytorialnego rozmieszczenia podmiotów i przedmiotów podatkowych, a następnie właściwego uwzględnienia go w przepisach podatkowych. Dla interesów Skarbu Państwa zagadnienie to nie istnieje, albowiem efekty podatków oceniane są centralnie, natomiast dla związków samorządowych posiada takie same znaczenie, jak samo prawo poboru określonego dodatku do podatku państwowego bądź udziału. Z tego stanowiska nie nasuwa większych trudności i wątpliwości sprawa dodatków komunalnych do podatków państwowych: od nieruchomości i gruntowego, w stosunku do których właściwość miejscową dla wymiaru ocenia się według miejsca położenia przedmiotu podatkowego.

Natomiast bardziej skomplikowanym zagadnieniem jest sprawa udziału samorządowego w państwowych podatkach: przemysłowym i dochodowym.

Zagadnieniu temu Związek Powiatów R. P. poświęcił obszerny memoriał, zgłoszony w dn. 10 marca 1937 r. Panom Ministrom: Skarbu i Spraw Wewnętrznych. W memoriale tym Związek wysuwa i motywuje postulat zmiany dotychczasowego systemu rozdziału udziału w państwowym podatku dochodowym i dodatku do tego podatku, tak z działu I (dochody fundowane), jak i działu II (uposażenia) ustawy o państw. podatku dochod., w kierunku rozszerzenia uprawnień związków samorządowych, na terenie których wykonywane są przedsiębiorstwa i zajęcia lub na terenie których zamieszkują pracownicy, zatrudnieni w przedsiębiorstwach, położonych na obszarze innych związków samorządowych. Główne motywy memoriału przedstawiają się następująco:

„Zgodnie z art. 14 § 1 i art. 15 § 1 Ordynacji Podatkowej właściwość miejscową dla wymiaru podatku dochodowego z Działu I ocenia się według siedziby lub miejsca zamieszkania płatnika, zaś z Działu II —

według miejsca, gdzie następuje wypłata uposażeń służbowych itp. A zatem przypis podatku z Działu I następuje według miejscowości, która — jeśli chodzi o spółki handlowe (jawne, komandytowe, z ogr. odp. i akcyjne) i kupców rejestrowych została ujawnioną w rejestrze handlowym, inne osoby fizyczne w miejscu zamieszkania. Według miejsca przypisu dokonuje się następnie rozdziału udziału samorządowego w państwowym podatku dochodowym, a to w myśl art. 9 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

Ordynacja podatkowa w cytowanych artykułach utrzymała jedynie dotychczasowy stan prawny, oparty o art. 30 ustawy o państwowym podatku dochodowym i wspomniany art. 9 ustawy o tymcz. uregul. finansów komunalnych, rozwinięty następnie przez judykaturę N. T. A. i wyjaśnienia Ministerstwa Skarbu.

Zagadnienie przypisu państwowego podatku dochodowego dla związków samorządowych posiada dwie strony: pierwszą materialną, drugą formalną. W pierwszym wypadku chodzi o rozważenie pytania, czy technicznie najłatwiejsza dla Skarbu Państwa i zgodna zresztą z osobistym charakterem podatku dochodowego zasada przypisu według miejsca siedziby lub zamieszkania słusznie rozciągnięta została na udział i dodatek samorządowy do państwowego podatku dochodowego; w drugim wypadku — o przyznanie związkom samorządowym środków prawnych celem obrony własnych interesów.

Odnosnie pierwszego zagadnienia jeszcze w r. 1924 Ministerstwo Skarbu wydało okólnik z dnia 26.VIII. L. D. P. O. 1744/II, w którym m. in. wyjaśniło co następuje: „W myśl obowiązujących przepisów podatek dochodowy jest podatkiem ogólnym, tj. obciąża cały rzeczywisty dochód płatnika, płynący ze wszystkich jego źródeł dochodowych, bez względu na to, czy znajdują się w jednej i tej samej miejscowości, czy też położone są w różnych miejscowościach kraju, czy też wreszcie znajdują się za granicą. W związku z przedstawioną zasadą prawną wszelkie dodatki do podatku dochodowego mogą być pobierane tylko w tej miejscowości, w której nastąpiło opodatkowanie płatnika, bez względu na to, czy na dochód podatkowy złożyły się dochody ze źródeł położonych w miejscu opodatkowania, czy też również dochody ze źródeł położonych w innych miejscowościach“. Dotyczy to tym bardziej udziału w państwowym podatku dochodowym, który nie jest formalnie obciążeniem na rzecz samorządu, lecz odstąpieniem przez Skarb Państwa części wpływów z tego podatku.

Najwyższy Trybunał Administracyjny m. in. w wyroku z dnia 11. II. 1930 r. L. rej. 2210/28 orzekł, że „związki komunalne na obszarze b. dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego nie są uprawnione do pobierania dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego (art. 24 ustawy, Dz. U. poz. 411 z 1925 r.) jeżeli wymiar podatku dochodowego nastąpił ze względu na siedzibę przedsiębiorstwa poza powyższym obszarem, chociażby nawet przedsiębiorstwo to czerpało dochód także ze źródeł, położonych na wymienionym obszarze (art. 30 powołanej ustawy)“.

„W ten sposób zostały określone materialne uprawnienia związków samorządowych w zakresie udziału w państwowym podatku dochodo-

wym, bądź dodatku do tego podatku. Nawiązując wyłącznie do siedziby prawnej i miejsca zamieszkania, z punktu widzenia Skarbu Państwa i techniki wymiaru najłatwiejszych, pomijają podstawę i źródło podatku dochodowego, mianowicie działalność gospodarczą płatnika. Działalność ta z reguły nie pokrywa się pod względem swego zasięgu terytorialnego z siedzibą prawną, która w częstych wypadkach jest zupełnie przypadkową. W szczególności w okresie rozwiniętej gospodarki kapitalistycznej, charakteryzującej się między innymi koncentracją przedsiębiorstw w znaczeniu prawno - formalnym, obejmującą jednym przedsiębiorstwem wielką ilość zakładów przemysłowych lub handlowych, rozrzuconych często w różnych okręgach administracyjnych, siedziba prawna podmiotu gospodarującego znajduje się albo w miejscowości, w której nie prowadzi on żadnych zakładów, albo tylko jeden z wielu“.

„Nowe zakłady przemysłowe omijają przeważnie wielkie centra miejskie i powstają na terenie bądź gmin wiejskich, bądź małych osiedli miejskich, równocześnie jednak lokując swoje główne zarządy i siedziby prawne właśnie w dużych ośrodkach miejskich. W konsekwencji w obecnym stanie prawnym działalność gospodarczą jako źródło podatkowe zasila nie te związki publiczne, na obszarze których się rozwija, lecz te, w których ulokowane zostały, często zupełnie przypadkowo siedziby prawne. Związki samorządowe, głównie wielkie miasta, w całości zabierają dochody podatkowe, wygospodarowane, biorąc rzecz z punktu widzenia ekonomicznego, na obszarze innych związków samorządowych“.

„Obok omówionego wyżej momentu zerwania związku między działalnością gospodarczą, rozwijającą się na obszarze danego związku samorządowego, a jego uprawnieniami podatkowymi, nie mniejsze znaczenie posiada zjawisko wzrostu dynamiki potrzeb w miarę postępującego uprzemysłowienia terenu, objętego działalnością związku samorządowego. Każde nowe przedsiębiorstwo — to równocześnie wzrost potrzeb w zakresie komunikacji, zdrowia i opieki społecznej, szkolnictwa i oświaty itp., które z mocy ustawy musi zaspokoić związek samorządowy. Wzrost ten natomiast nie ujawnia się zupełnie, albo tylko w minimalnym stopniu w miejscowości, będącej tylko siedzibą prawną przedsiębiorstwa, a w konsekwencji miejscem przypisu podatku dochodowego.

Jeśli ponadto zważymy stale postępujące znaczenie opodatkowania dochodów w gospodarce ciał publicznych w miarę rozwoju gospodarczego kraju i ulepszania systemu podatkowego, (udział państwowego podatku dochodowego w ogólnej sumie państwowych podatków bezpośrednich wynosił w 1927/28 r. 28%, a w roku 1935/36 już 36%), dojszć musimy do wniosku, że dotychczasowy sposób rozdzielania części podatku dochodowego, przypadającej związkom samorządowym, powinien być co rychlej usunięty i zastąpiony przez przepisy o terytorialnym rozgraniczeniu uprawnień związków samorządowych, uwzględniające ekonomiczny związek podatku z działalnością gospodarczą i respektujące słuszne interesy związków samorządowych.

Oparte na tych przesłankach rozgraniczenie uprawnień komunalnych nie jest w Polsce nieznane. Śląska ustawa o finansach komunalnych zawiera szczegółowe postanowienia o podziale komunalnego udziału w po-

datku dochodowym i prawa do dodatku w wypadku, gdy siedziba przedsiębiorstwa jest równocześnie miejscem jego wykonywania i gdy siedziba i przedsiębiorstwo znajdują się w różnych miejscowościach. Analogiczne postanowienia zawierała pruska ustawa o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 roku, jak również ustawa Rzeszy z dnia 25 czerwca 1923 r. W ustawach tych udział gmin w podatku dochodowym z racji istnienia na ich terenie siedziby prawnej przedsiębiorstwa był ograniczony, reszta zaś dzielona była między gminy proporcjonalnie do wysokości dochodu osiągniętego na terenie każdej gminy (ustawa Rzeszy), bądź między gminy wykonywania przedsiębiorstwa i zamieszkania pracowników przedsiębiorstwa (ustawa śląska) według określonego klucza. W szczególności ustawa z dnia 14 kwietnia 1924 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w województwie śląskim wraz z późniejszymi zmianami przewiduje następujący sposób rozdziału udziału w podatku dochodowym i dodatku do tego podatku (art. 8). Udział w państwowym podatku dochodowym względnie dodatek do tego podatku od dochodu do 15.000 zł rocznie otrzymują gminy przypisu. Natomiast udział względnie dodatek od dochodu ponad 15.000 zł przedsiębiorstw górniczych przemysłowych i handlowych rozdziela się między gminy siedziby, wykonania przedsiębiorstwa i zamieszkania pracowników przedsiębiorstwa. W każdym wypadku 60% dzieli się między gminy zamieszkania pracowników umysłowych i fizycznych danego przedsiębiorstwa w stosunku do ilości pracowników, przy czym ilości poniżej 10 pracowników nie uwzględnia się. Pozostałe 40% otrzymuje w całości ta gmina, w której miejsce wykonywania przedsiębiorstwa zbiega się z siedzibą przedsiębiorstwa; jeżeli zaś siedziba przedsiębiorstwa i miejsce wykonywania przedsiębiorstwa znajdują się na obszarze różnych gmin, wtedy gmina siedziby przedsiębiorstwa otrzymuje 15%, a gmina wykonywania przedsiębiorstwa — 25%; jeśli przedsiębiorstwo prowadzi 2 lub więcej zakładów na obszarze dwóch lub więcej gmin, to te 25% rozdziela się w dalszym ciągu między owe gminy w stosunku do ilości pracowników, zatrudnionych w zakładach, położonych na ich obszarze. Udział w podatku i dodatek do podatku dochodowego od uposażeń służbowych, emerytur itp. przypada w całości gminom zamieszkania opodatkowanych pracowników.

Osobnego omówienia wymaga sprawa udziału związków samorządowych w państwowym podatku dochodowym z Działu II. Miejscem przypisu tego podatku jest miejsce wypłaty; w konsekwencji miejsce wypłaty rozstrzyga również o tym, który związek samorządowy uprawniony jest do udziału. Na skutek różnych okoliczności natury ekonomicznej, np. kwestia mieszkaniowa, zdrowotnej, socjalnej, a także na skutek emancypacji klasy pracującej i podniesienia się wysokości zarobków pracowniczych coraz większa ilość pracowników, zatrudnionych w wielkich miastach, zamieszkuje z rodzinami w osiedlach podmiejskich. Także znajdujące się poza centrami wielkich miast większe zakłady przemysłowe zatrudniają pracowników, zamieszkałych w dużym promieniu naokoło.

Ośrodkiem życiowym takich pracowników jest miejsce zamieszkania. Utrzymując się przeważnie z pracy najemnej, nie ponoszą prawie żadnych świadczeń podatkowych na rzecz gminy miejsca zamieszkania,

albowiem udział związków samorządowych w podatku dochodowym, obciążającym ich dochód z pracy najemnej, przypada w całości gminie miejsca wykonywania pracy. Tymczasem gminy miejsca zamieszkania, których charakter w częstych wypadkach określają właśnie pracownicy zatrudnieni w innej gminie, muszą ponosić szereg ustawowych obowiązków i zaspakajać szereg publicznych potrzeb, intensywniej występujących w miarę powiększania się ludności, zmiany struktury zawodowej tej ludności i wzrostu jej wymagań kulturalnych". „Powszechnie znanym jest stan nawet dużych, kilkutysięcznych osiedli pracowniczych, pozbawionych zupełnie elementarnych urządzeń publicznych w zakresie komunikacji, zdrowotności, szkolnictwa, oświaty itp. Poza tym nie bez znaczenia jest postulat, by ciężar utrzymania aparatu i urządzeń samorządowych rozkładał się na wszystkich mieszkańców, by mieszkańcy korzystając z tych urządzeń ponosili świadczenia na rzecz gminy, która je utrzymuje, a nie gminy, bezpośrednio nie „obejmującej" potrzeb tego terenu.

Nie wynika z tego, by gmina miejsca zamieszkania pracownika miała prawo do pełnego udziału w podatku dochodowym od uposażeń, albowiem również uzasadnione gospodarczo prawo posiada gmina miejsca wykonywania pracy i wypłaty zarobków (np. ze względu na urządzenia komunikacyjne). Chodzi natomiast o słuszny podział uprawnień między zainteresowane związki samorządowe. Zagadnienie to jest tym pilniejsze, podobnie zresztą jak całość sprawy udziału w podatku dochodowym, że proces rozszerzania się terenu, z którego rekrutują się pracownicy wielkich zakładów przemysłowych nadal trwa i trwać będzie w związku m. in. z poprawą warunków komunikacyjnych, równoległe do procesu decentralizacji terytorialnej przemysłu. Także strona finansowej wydajności udziału samorządowego w podatku dochodowym, obciążającym wynagrodzenia za najemną pracę, przybrała na wadze w związku z wydatnym obniżeniem tzw. minimum egzystencji.

Ponieważ stopień uprzemysłowienia poszczególnych części Polski, będącego gospodarczą podstawą proponowanej zmiany w uprawnieniach samorządowych, będzie jeszcze długie lata bardzo nierównomierny, w związku z czym wprowadzenie omawianych zasad, komplikujących niewątpliwie wymiar, nie wszędzie opłacałoby się ze względu na nikłe rezultaty finansowe dla zainteresowanych związków samorządowych, zastosowanie ich dla poszczególnych okręgów gospodarczych można uzależnić od decyzji Ministrów: Skarbu i Spraw Wewnętrznych. W ten sposób salwowana byłaby nie tylko formalna słuszność, ale przede wszystkim życiowa celowość proponowanych zmian".

„Obok merytorycznej strony zagadnienia udziału samorządowego w podatku dochodowym nie mniej istotne znaczenie posiada strona proceduralna, mianowicie środków prawnych, przysługujących związkom samorządowym dla obrony swych praw. Jak to kilkakrotnie orzekł Najwyższy Trybunał Administracyjny „prawo kwestionowania miejsca indywidualnych przypisów podatku dochodowego nie służy związkowi komunalnemu z tytułu jego udziału we wpływach z tego podatku (art. 9 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust. w brzmieniu ustawy z dnia 22.XII.1925 r. poz. 918 Dz. Ust.)" (wyrok z dnia 14 października

1933 r. L. rej. 2155/31 w sprawie gminy miasta Piotrkowa przeciw Ministerstwu Skarbu). Na podstawie analizy postanowień ustawy o finansach komunalnych i ustawy o podatku dochodowym N. T. A. uznał, że ustalenie miejsca przypisu podatku dochodowego, a w konsekwencji gminy uprawnionej do udziału należy do wyłącznej atrybucji właściwych władz wymiarowych, a związkom samorządowym nie służy prawo strony w postępowaniu wymiarowym, dotyczącym ustalenia miejsca przypisów podatku dla indywidualnych płatników podatku dochodowego. Brak środków prawnych, przysługujących zainteresowanym związkom samorządowym, jest już poważną luką przy obecnie obowiązującym systemie rozdziału udziału samorządowego w podatku dochodowym. „Nie jest bowiem do pomyślenia, aby związki samorządowe pozostały nadal pozbawione interwencji procesowej w takich wypadkach, gdy np. spółka akcyjna zagraniczna, dopuszczona do działalności w Polsce, obiera dla swego „zastępstwa“ siedzibę prawną poza miejscowością położenia krajowych zakładów przemysłowych, a władza podatkowa czy to samorzutnie czy za zgodą lub na wniosek spółki za miejsca opodatkowania przyjmuje miejsce siedziby prawnej zastępstwa (np. miasto Warszawę), a nie miejsce położenia zakładów przemysłowych (np. Zawiercie), albo gdy władza np. na wniosek spółki krajowej, posiadającej siedzibę prawną we Lwowie, a zakłady przemysłowe w Borysławiu i Drohobycz, podatek dochodowy wymierza i „przypisuje“ Warszawie, z tego jedynie powodu, że tutaj mieści się zarząd spółki“. („Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych“, r. 1932/33, str. 752, glosa Artura Zabickiego). Uzupełnienie ustawy o finansach komunalnych w tym kierunku jest zatem koniecznością już przy obecnym systemie terytorialnego rozgraniczenia uprawnień samorządowych“. Postulat Związku znalazł częściowy wyraz w poprawce Komisji Administracyjno - Samorządowej do rządowego projektu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych zgłoszonej na sesji 1936/37; poprawka ta miała jednak charakter upoważnienia dla właściwych ministrów do wydania rozporządzenia, ustalającego klucz podziału. Natomiast szczegółowe przepisy zawierała poprawka zgłoszona na sesji nadzwyczajnej w czerwcu rb. przez referenta wspomnianego projektu ustawy na Komisji Skarbowej, pos. Boładzia. Poprawka ta jednak podzieliła los całego projektu ustawy, który został odrzucony.

W związku z pracami parlamentu Związek Powiatów zebrał odpowiednie materiały, ilustrujące przykładami zagadnienie terytorialnego rozdziału udziału w podatku dochodowym i dodatku do tego podatku, przedstawiając te materiały wraz ze stanowiskiem Związku zainteresowanym pp. posłom i senatorom.

UDZIAŁ ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH W PAŃSTWOWYM PODATKU PRZEMYSŁOWYM OD OBROTU.

Co do udziału związków samorządowych w podatku przemysłowym od obrotu oraz w postaci świadectw przemysłowych zasada odnośnych przepisów ustawowych jest na ogół, mimo małej precyzyjności, słuszna

i zgodna z interesami związków samorządowych. W szczególności art. 8 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych za podstawę terytorialnego rozgraniczenia uprawnień związków samorządowych do udziału w podatku przemysłowym od obrotu i do dodatku do ceny świadectw przemysłowych przyjmuje miejsce „wykonywania” przedsiębiorstw i zajęć, podlegających państwowemu podatkowi przemysłowemu. Zasada ta nie pokrywa się całkowicie z przepisami Ordynacji Podatkowej (art. 11 i 12), która właściwość miejscową dla wymiaru podatku przemysłowego od obrotu dla osób prawnych określa według siedziby tej osoby, w innych wypadkach według miejsca położenia zakładów handlowych i przemysłowych lub miejsca wykonywania przedsiębiorstw na zysk obliczonych, osobistych zajęć przemysłowych oraz samodzielnych wolnych zajęć zawodowych; analogicznie sformułowana została właściwość miejscowa władz wymiarowych dla świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych, mianowicie według miejsca położenia zakładów handlowych i przemysłowych lub należących do nich składów, albo według miejsca wykonywania przedsiębiorstw i osobistych zajęć przemysłowych.

Mimo większego zróżniczkowania pojęć w Ordynacji Podatkowej (miejsce położenia i miejsce wykonywania; zakłady handlowe i przemysłowe oraz przedsiębiorstwa i zajęcia) oraz różnicy w terminologii, istniejącej między Ordynacją a ustawą o finansach komunalnych, miejsce przypisu podatku przemysłowego od obrotu odpowiada na ogół w praktyce terytorialnemu rozgraniczeniu uprawnień samorządowych w tym podatku, z wyjątkiem jednak osób prawnych, dla których właściwość miejscową ocenia się według siedziby prawnej, ujawnionej w rejestrze handlowym, gdy podstawą udziału samorządowego w podatku przemysłowym jest miejsce wykonywania przedsiębiorstwa lub zajęcia. Właśnie ta ostatnia sprawa jako nastroczająca najwięcej wątpliwości i najczęściej wskutek mylnej interpretacji przez władze skarbowe i wadliwego wykonywania narażająca poważnie na szwank interesy związków samorządowych, jest przedmiotem wystąpienia Związku Powiatów R. P. do Ministrów Skarbu i Spraw Wewnętrznych w memoriale z dn. 10 marca 1937 r.

W memoriale tym Związek wysunął następujące postulaty:

„Dla zadośćuczynienia przepisom ustawy o finansach komunalnych władze skarbowe powinny żądać od osób prawnych specyfikowania przy składaniu zeznań do podatku przemysłowego obrotów wedle poszczególnych zakładów, oddziałów itp. celem ustalenia na tej podstawie uprawnień związków samorządowych. Ponieważ specyfikacja taka wymaga więcej czasu i pracy zarówno dla płatników jak i władz skarbowych, przeto zasada ta nie zawsze jest w praktyce przestrzegana, co jest właśnie przyczyną pokrzywdzenia poszczególnych związków samorządowych. Władze skarbowe, nie zainteresowane bezpośrednio w tych danych, często nie przywiązują do nich większej wagi i dopiero w razie interpelowania przez zainteresowany związek samorządowy zarządzają uzupełnienie zeznań płatnika, przysparzając tym zbędnej korespondencji między władzami skarbowymi, samorządowymi i płatnikiem.

Dla usunięcia omówionych niedomagań, obok wspomnianego już

uzgodnienia ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych pod względem pojęć i terminów podatkowych z Ordynacją Podatkową i ustawą o podatku przemysłowym, winno być wykorzystane ustawowe upoważnienie, zawarte w art. 26 pkt. 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, do wydania rozporządzenia wykonawczego, zawierającego szczegółowe przepisy o obliczaniu udziałów kilku współuprawnionych związków samorządowych we wpływach z poszczególnych podatków. Rozporządzenie takie winno w szczególności zawierać bliższe rozwinięcie ogólnych dyspozycji art. 8 ustawy o finansach komunalnych co do terytorialnego rozgraniczenia uprawnień samorządowych, zarówno co do podatku przemysłowego od osób prawnych jak i innych przedsiębiorstw i zajęć.

Tak co do osób prawnych, jak i innych przedsiębiorstw i zajęć pierwszorzędne znaczenie dla związków samorządowych posiada sprawa terminu wypłaty udziału w podatku przemysłowym. Zgodnie z ustawą o państwowym podatku przemysłowym płatnicy podatku od obrotu obowiązani są do uiszczania zaliczek, gdy udział samorządowy wypłaca się z reguły dopiero po dokonanych wymiarze. Postępowanie wymiarowe toczy się często bardzo długo w związku ze skomplikowaną procedurą ustalania podstaw wymiaru, dużym zróżniczkowaniem obrotu i stopy podatkowej, przy czym władze skarbowe często nie spieszą się z ukończeniem go, skoro fiskalny interes Skarbu jest zabezpieczony obowiązkiem uiszczania przez płatników zaliczek. Okoliczność ta powoduje, iż związki samorządowe muszą czekać na wpływy z należnego im udziału nieraz bardzo długo. Zdaniem naszym stan ten winien ulec zmianie przez przyjęcie zasady, że udział komunalny w podatku przemysłowym wypłacany będzie w miarę uiszczania przez płatnika kolejnych zaliczek, tym bardziej, że intencja art. 58 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych jest pod tym względem wyraźna.

Wreszcie, rzeczą konieczną i pilną jest ustawowe przyznanie związkom samorządowym środków prawnych, zabezpieczających ich przed niewłaściwym rozdzieleniem udziału w podatku między uprawnione związki“.

SCALENIE DANIN KOMUNALNYCH.

Wśród szeregu projektów ustawodawczych, zgłoszonych do izb ustawodawczych bądź przez Rząd, bądź z inicjatywy poselskiej szczególnie silnie dotyka podstaw finansowych samorządu ziemskiego projekt posła Kazimierza Światopełk - Mirskiego o dodatkach na rzecz związków samorządowych i innych korporacji do państwowych podatków: gruntowego, od nieruchomości i przemysłu.

Idea scalenia danin komunalnych nie jest nową i od czasu do czasu odżywa pod różnymi postaciami. Swego czasu, w r. 1933 Rząd wystąpił z analogiczną inicjatywą, która spotkała się ze zdecydowaną krytyką centralnych zrzeszeń samorządowych (vide „Samorząd“, Nr 50 z 1933 r.) i ostatecznie nie wyszła ze sfery projektów. Idea ta cieszy się jeszcze dziś popularnością wśród niektórych organizacji gospodarczych. Z tych wzglę-

dów Związek Powiatów R. r. w szerszej analizie wspomniany projekt, choć widoki jego realizacji są co najmniej skromne.

W „Uwagach do niektórych projektów ustawodawczych w zakresie gospodarki i finansów powiatowych związków samorządowych i gmin wiejskich“, zamieszczonych w Nr 1 „Samorządu“ z 1937 r. i przesłanych w osobnej odtłoczce właściwym ministerstwu, posłom i senatorom Związek Powiatów podjął się wykazania całkowitej nierealności projektu scalenia danin, tak z punktu widzenia ogólnego - skarbowego, jak i gospodarki związków samorządowych oraz interesów płatników, odnośnie całości projektu.

Związek Powiatów wysunął następujące zastrzeżenia:

1) kilkakrotne zwiększenie dodatków samorządowych do państwowego podatku gruntowego potęguje nierówności i wady sztywnych i przestarzałych stawek podatku gruntowego, gdy tymczasem system samoistnych danin komunalnych pozwalał przynajmniej na częściowe wprowadzenie korektury w ogólnym obciążeniu gruntów, na prowadzenie przez związki samorządowe polityki podatkowej w zależności od siły płatniczej ludności;

2) usztywnienie opłat drogowych stabilizuje dochody z tego źródła na poziomie kryzysowym, nie stojącym w żadnym stosunku do potrzeb w zakresie gospodarki drogowej w Polsce;

3) zatracanie dotychczasowej popularności opłat drogowych, mającej swe źródło w ich określonym i tak decydującym dla rolnika celu gospodarczym oraz uniemożliwienie stosowanego często w okresie kryzysu odrabiania opłat drogowych lub uiszczania ich materiałami spowoduje zmniejszenie się dotychczasowej wydajności opłat drogowych;

4) także zmniejszenie wpływów z dotychczasowych danin komunalnych po ewentualnym scaleniu będzie konsekwencją skasowania prawa obciążania nimi nowowznoszonych budowli, jak również ulg, stosowanych przez Skarb Państwa do poszczególnych płatników i terytoriów, które z mocy prawa pociągają za sobą automatyczne umarzanie czy odraczanie dodatków;

5) projektowane scalenie nie przewiduje ekwiwalentu za opłaty drogowe, ponoszone przez mieszkańców miast niewydzielonych;

6) budżety gmin wiejskich byłyby oparte po scaleniu w przeszło 70% na dodatkach do podatków państwowych, co należy uznać za wybitnie niewskazane.

Jeśli chodzi specjalnie o interesujący samorząd ziemski projektowany scalony dodatek do państwowego podatku gruntowego, to Związek Powiatów podkreśla, że:

1) projektowane stawki scalonego dodatku nie stanowią pełnego ekwiwalentu za dotychczasowe daniny: dodatek do podatku gruntowego, opłaty drogowe i podatek wyrównawczy;

2) przez wyłączenie z projektowanego dodatku progresji i regresji projekt zmierza do odciążenia większej własności z progresji, istniejącej dotychczas w dodatku do podatku gruntowego, i przerzucenia jej ciężaru na tych płatników, których progresja dotychczas nie dotyczy, oraz ponadto do podniesienia obciążenia mniejszej własności;

3) zamiana podatku wyrównawczego na dodatek do państwowego podatku gruntowego pociągnęłaby za sobą zniżkę ogólnego obciążenia gruntów na jednych terenach, a co zatem idzie poważne straty w dochodach gmin wiejskich, równocześnie jednak na innych terenach — zwyżkę obciążenia rolnictwa. Wynika to stąd, że podstawą określenia granicy podatku wyrównawczego, jest ha absolutny, bez względu na rodzaj uprawy, klasę urodzajności oraz położenie ekonomiczne ziemi. W konsekwencji powiaty o najuboższej glebie mają wysoki w stosunku do podatku gruntowego podatek wyrównawczy i na odwrót — w powiatach o bogatej glebie — stosunek podatku wyrównawczego do podatku gruntowego jest niższy. Zrealizowanie projektowanej reformy podniosłoby obciążenie powiatów bogatszych, posiadających ziemię wyższej klasy i wyżej obciążonych podatkiem gruntowym. Wyrównanie zaś tych rozbieżności drogą ustalania przez władze nadzorcze wysokości projektowanego dodatku dla każdej gminy oddzielnie byłoby nieomal nie do wykonania, w każdym razie unicestwiłoby jeden z głównych celów projektowanej reformy, mianowicie obniżenie kosztów administracji skarbowej.

Wywody swe Związek Powiatów poparł szczegółowymi wyliczeniami.

DEGRESJA W PAŃSTWOWYM PODATKU GRUNTOWYM NA OBSZARZE ZIEM WSCHODNICH A FINANSE POWIAT. ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

Sprawa wpływu regresji w państwowym podatku gruntowym na sytuację finansową powiatowych związków samorządowych woj. wschodnich w związku z dekretem z dn. 4.XI.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 85, poz. 593) była przedmiotem wystąpienia Związku Powiatów R. P. do Ministrów: Skarbu i Spraw Wewnętrznych w memoriale z dn. 18 stycznia 1937 r. W memoriale tym Związek Powiatów domaga się niestosowania regresji do dodatku komunalnego do państwowego podatku gruntowego na obszarze ziem wschodnich, przedstawiając jak wielkie straty wywołałoby to w dochodach powiatowych związków samorządowych i gmin wiejskich. Nie rozporządzając dokładnymi danymi, ilustrującymi wpływ zastosowania regresji na finanse komunalne, Związek Powiatów ogranicza się do przedstawienia paru przykładów z powiatów, najzupełniej dowolnie wybranych. I tak zastosowanie regresji zmniejszy dotychczasowy wymiar dodatku komunalnego do podatku gruntowego (bez 50% podwyżki) o 37% w pow. kamień. - koszyrskim, 37% — w pow. brzeskim (n/B.), 28% — w pow. prużańskim, około 40% — w pow. święciańskim, około 40% — w pow. rówieńskim, około 25% — w pow. krzemienieckim, około 25% — w pow. zdołbunowskim.

„Na podstawie powyższych przykładów możnaby zatem przyjąć, że na obszarze zainteresowanych województw ubytek w dodatku komunalnym do podatku gruntowego wynosiłby co najmniej 30% dotychczasowego dodatku. W cyfrach absolutnych ubytek ten wyrażałby się sumą około 560 tysięcy złotych dla powiatowych związków woj. wschodnich (bez woj. białostockiego), co stanowi około 11% wpływów z danin samorządowych (bez opłat drogowych), oraz sumą około 660 tys. zł dla gmin

wiejskich (także bez woj. białostockiego), co stanowi około 4% wpływów z wszystkich danin samorządowych, a po wyłączeniu podatku wyrównawczego — około 17%.

Cyfrы te wskazują wyraźnie, że po dokonanych już obniżkach podatku do podatku gruntowego w myśl zaleceń władz nadzorczych, po przeprowadzonym oddłużeniu, w wyniku którego budżety samorządowe nie posiadają najmniejszej elastyczności i każda obniżka dochodów nieuchronnie załamuje podstawy jakiejkolwiek gospodarki, tak wydatne obniżenie podstawowego źródła dochodów, jakim jest dodatek do podatku gruntowego, nie może być przeprowadzone bez obawy głębokiego wstrząsu. Dla Skarbu Państwa ubytek dochodów wskutek wprowadzenia regresji jest minimalny (mniej niż 3 miliony zł); dla związków samorządowych — dlatego że jest zlokalizowany — dotkliwy“.

Związek Powiatów podkreśla, iż zdaje sobie sprawę z wagi argumentów, które przemawiają za wprowadzeniem na ziemiach wschodnich regresji.

„Zresztą nie tylko na tym odcinku ziemie wschodnie znajdują się w osobiwej sytuacji; mają np. niewspółmiernie do innych dzielnic Polski wysoki absolutnie i stosunkowo podatek wyrównawczy, wymagają szybkiego zagospodarowania przez czynnik publiczny, a więc przede wszystkim przez samorząd terytorialny, z drugiej strony także w imię gospodarczego podniesienia potrzebują ulg podatkowych. Ten węzeł trudności, a nawet sprzeczności wymaga dlatego specjalnie delikatnego, nie schematycznego podejścia. Mimo więc, że zarówno przesłanki teoretyczne jak i interes płatników przemawia za wprowadzeniem regresji, specjalne warunki i sytuacja finansowa powiatowych związków samorządowych i gmin wiejskich ziem wschodnich przemawiają za zaniechaniem jej, przede wszystkim ze względu na dodatek komunalny do państwowego podatku gruntowego“.

2. SPRAWY DROGOWE.

AKTUALNE ZAGADNIENIA DROGOWE.

Związek Powiatów R. P. szczególną uwagę zwrócił ostatnio na zagadnienia drogowe. Wyrazem tego były specjalne obrady Rady Związku Powiatów R. P., zakończone uchwaleniem wytycznych polityki drogowej na obecną chwilę, opublikowanie szeregu artykułów („Samorząd“, Nr 27 z 1937 r.), źródłowo oświetlających zagadnienie drogowe, szczególnie od strony finansowej, wreszcie poruszenie sprawy taryfy kolejowej na przewóz materiałów drogowych bezpośrednio w Ministerstwie Komunikacji i w czasie obrad Państwowej Rady Komunikacyjnej. Poza tym Związek Powiatów przy okazji wypowiedzania swej opinii o projekcie nowej ustawy drogowej przedstawił niektóre postulaty, odnoszące się do gospodarki drogowej powiatowych związków samorządowych.

Wspomniane uchwały Rady Związku Powiatów, powzięte na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 1937 r. w wyniku dłuższej dyskusji nad aktual-

nym stanem dróg samorządowych, sformułowały wytyczne polityki drogowej na najbliższą przyszłość w następujący sposób:

„1) Rada Związku, podkreślając niedostateczność rozporządzalnych środków finansowych na utrzymanie dotychczasowego stanu posiadania w zakresie drogowym, z których to środków musi nadto samorząd finansować budowę nowych dróg, stwierdza, że dotychczasowe uprawnienia samorządu powiatowego na cele drogowe nie powinny w żadnym razie ulec zmniejszeniu, przeciwnie nawet możliwości finansowe powinny być rozszerzone przez pociągnięcie miast wydzielonych do świadczeń na rzecz dróg wojewódzkich.

2) Powiększenie środków finansowych na utrzymanie istniejących dróg bitych oraz na budowę nowych odcinków wymaga zliberalizowania polityki władz nadzorczych co do wysokości opłat drogowych, uchwalonych przez poszczególne rady powiatowe.

3) Wobec niedostatecznej jakości istniejących samorządowych dróg bitych, nie odpowiadającej potrzebom ruchu, Rada Związku stwierdza konieczność poddania rewizji dotychczasowej polityki samorządu powiatowego w kierunku używania rozporządzalnych środków przede wszystkim na konserwację i poprawę stanu istniejących dróg bitych, a następnie dopiero na budowę nowych odcinków.

4) Rada Związku Powiatów R. P. w trosce o należytą rozbudowę dróg samorządowych domaga się poddania natychmiastowej rewizji taryfy kolejowej na przewóz materiałów drogowych w kierunku zapewnienia związkowi samorządowemu możliwości zaopatrywania się w wysokowartościowe materiały krajowe i poparcia używania na cele drogowe materiałów szlachetnych“.

Uchwały powyższe zostały przesłane Panu Ministrowi Komunikacji.

W sprawie taryf kolejowych na przewóz materiałów drogowych Związek Powiatów R. P. przesłał osobne pismo do Pana Ministra Komunikacji. W piśmie tym Związek wskazał na niewspółmiernie wysokie koszty przewozu materiałów drogowych, które np. przy przewozach na 300 km podrażają koszt jednej tony tłucznia o 100%, a kamienia łamanego o 200%. Ponieważ ośrodki produkcji wysokowartościowego kamienia położone są peryferycznie, wysoki koszt transportu uniemożliwia pow. związkowi samorządowemu zaopatrywanie się w kamień, który w tych ośrodkach znajduje się w nadmiarze. W związku z tym stanem rzeczy i w związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi powiatowych związków samorządowych tempo budowy nowych dróg i polepszania istniejących musi być słabe, a powiaty nieposiadające kamieniołomów muszą z konieczności uciekać się do gorszego pod względem technicznym kamienia miejscowego, obniżając jakość nawierzchni drogowych i podnosząc koszty konserwacji.

W konsekwencji Związek stwierdził, że katastrofalny stan istniejących dróg tłuczniowych, stanowiących 70% sieci dróg o twardej nawierzchni, nie może być inaczej usunięty, jak przez udostępnienie pow. zw. sam. kamienia drogą wydatnej zniżki taryfy kolejowej. Stanowisko Związku zostało wyraźnie poparte przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Niestety starania Związku nie zostały uwieńczone powodzeniem. Mianowicie Ministerstwo Komunikacji odpowiedziało, że przewóz materiałów drogowych odbywa się już na warunkach ulgowych i że dalszych ulg przy obecnym stanie finansowym P. K. P. udzielić nie może.

W czasie sesji zwyczajnej izb ustawodawczych w 1936/37 r. Rząd wniósł do Sejmu projekt nowej ustawy drogowej, do którego Związek Powiatów R. P. ustosunkował się krytycznie. W szczególności Związek Powiatów wysunął następujące zastrzeżenia i uwagi:

a) Projekt przewiduje możliwość przerzucenia na związki samorządowe 10.940 km dróg dotychczas utrzymywanych przez Państwo, co przy niezmiennych źródłach finansowych pow. zw. sam. musiałoby się odbić ujemnie na stanie tych dróg;

b) Ponieważ miasta wydzielone nie ponoszą żadnych ciężarów na rzecz powiatowych związków samorządowych, z drugiej strony otaczające je drogi służą w pierwszym rzędzie potrzebom i wygodzie ich mieszkańców i przez nich są w znacznej części zużywane oraz przez ułatwienie wymiany gospodarczej między miastem i rejonem podmiejskim intensyfikują życie gospodarcze i w konsekwencji podnoszą dochody gminy, jest rzeczą słuszną i konieczną pociągnięcie miast wydzielonych do udziału w kosztach otaczających je dróg. Jeśli dotychczas postulat ten mógł być słusznie traktowany jako nierealny ze względu na sytuację finansową gmin miejskich, to z chwilą przyznania miastom wydzielonym prawa nakładania specjalnego podatku drogowego znajduje on pełne warunki realizacji.

c) Związek uważa za zbędny projektowany przepis ustawy o możliwości przeznaczania przez powiatowe związki samorz. części specjalnego podatku na drogi, których budowa i utrzymanie zostały im przekazane (chodzi głównie o drogi państwowe), jak również na zapomogi na budowę i utrzymanie dróg gminnych. Dotychczas żaden przepis ustawowy nie zabrania związkom samorządowym dobrowolnego podejmowania się wymienionych zadań i w praktyce zjawisko utrzymywania przez pow. zw. samorz. dróg państwowych miało charakter prawie powszechny. Projektowany zatem przepis mógłby jedynie mieć na celu albo ułatwienie i usprawnienie umarzania narosłych należności pow. związków sam. od Skarbu Państwa, albo — co jest bardziej prawdopodobne — stworzenie pewnej ustawowej sugestii wobec pow. zw. samorządowych, która często byłaby wykorzystywana przez władze nadzorcze. Z punktu widzenia interesów gospodarki drogowej, możliwości planowania jej na dłuższy okres czasu i normalnego wykonywania, opartego na ścisłych obliczeniach co do dopływu środków finansowych, przepis o podobnym charakterze jest całkowicie niepożądany.

d) Zasadniczą cechą proponowanego podatku drogowego, będącego finansową podstawą gospodarki drogowej, winna być elastyczność, pozwalająca na łatwe i celowe przystosowywanie go do potrzeb w zakresie drogowym i możliwości płacniczych ludności. Dlatego wysokość podatku drogowego winna być ustalana przez organ stanowiący związku samorządowego, którego uchwała podlegałaby zatwierdzeniu właściwej władzy nadzorczej.

e) Decyzje wojewody o uznaniu drogi za powiatową lub gminną winny być wydawane przy współudziale z głosem stanowczym wydziału wojewódzkiego (analogicznie jak zatwierdzanie uchwał organów stanowiących o zaliczaniu dróg samorz. do odpowiedniej kategorii, art. 1) i po wysłuchaniu zainteresowanych związków samorządowych. Zmiana taka zabezpieczy udział czynnika obywatelskiego w podejmowaniu decyzji o tak istotnym dla danego terenu znaczeniu.

f) Obciążenie dotychczasowymi opłatami drogowymi, jak i proponowanym podatkiem drogowym obejmuje płatników, opłacających państwowy podatek gruntowy, od nieruchomości oraz podatek przemysłowy w formie świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych. Ponieważ przyjęcie powyższej podstawy wymiaru podatku drogowego nie obejmuje wszystkich grup płatników państwowych podatków bezpośrednich, zainteresowanych w budownictwie drogowym, np. pomija wolne zawody, zwolnione od obowiązku wykupywania świadectw przemysłowych, jest rzeczą słuszną rozszerzenie grup płatników, zobowiązanych do opłacania podatku drogowego na płatników, opłacających państwowy podatek przemysłowy jedynie od obrotu (to jest zwolnionych od wykupywania świadectw przemysłowych) oraz pod pewnymi warunkami na opłacających jedynie państwowy podatek dochodowy.

Projekt ustawy drogowej nie wyszedł w czasie sesji 1936/37 z zakresu prac komisyjnych.

3. SPRAWY OŚWIATY I KULTURY.

ROLA SAMORZĄDU ZIEMSKIEGO W ZAKRESIE OŚWIATY.

W dniu 31 maja 1937 r. Związek Powiatów zorganizował w Warszawie konferencję powiatowych działaczy kulturalno - oświatowych, której celem było omówienie aktualnych zagadnień oświatowych na terenie samorządu ziemskiego. Konferencja wywołała znaczne zainteresowanie, wzięło bowiem w niej udział 70 przedstawicieli z powiatów oraz 39 przedstawicieli władz i organizacji zaproszonych. Na konferencji tej wygłoszone zostały następujące referaty: p. Kazimierza Pierackiego pt. „Szkolnictwo powszechne a samorząd terytorialny”; p. Klemensa Frelka pt. „Rola samorządu terytorialnego w oświacie pozaszkolnej”; p. Kazimierza Krukowskiego pt. „Bibliotekarstwo publiczne a samorząd terytorialny”. Referaty pp. Krukowskiego i Frelka oraz głównejsze momenty dyskusji na konferencji zostały ogłoszone w Nr 28 „Samorządu”.

Referaty te oraz dyskusja zapoczątkowały prace Związku nad ustaleniem programowych wytycznych polityki oświatowej. Zagadnieniu temu zostało następnie poświęcone posiedzenie Rady Związku Powiatów R. P. w dniu 30 czerwca 1937 r. Na posiedzeniu tym powzięto następujące uchwały co do zakresu działania związków samorządowych w dziedzinie oświatowej:

„1. Państwo nadaje zasadniczy kierunek ideowo - wychowawczy wszelkim poczynaniom oświatowo - kulturalnym i sprawuje nad nimi opiekę i nadzór.

2. Samorząd terytorialny powinien spełniać czynną rolę w stosunku do wszelkiego typu potrzeb oświatowo - kulturalnych obywateli, a jej rozmiary i charakter winny być regulowane obok odpowiednich norm prawnych możliwościami danego samorządu i rodzajem akcji oświatowo-kulturalnej.

3. Dobrowolne stowarzyszenia społeczne, działające na tym samym terenie, powinny spełniać podwójną rolę:

a) współdziałać z samorządem terytorialnym w jak najszerszym upowszechnianiu jego prac oświatowo - kulturalnych i być ich świadomymi „odbiorcami“;

b) prowadzić własne prace o charakterze pionierskim w zakresie nowych programów i metod.

4. Zakres działalności samorządu ziemskiego różnych stopni winien przedstawiać się następująco:

a) Samorząd gromadzki powinien:

1) organizować i prowadzić wychowanie przedszkolne przy fachowej opiece i pomocy samorządu powiatowego;

2) w stosunku do szkolnictwa powszechnego zadanie jego powinno polegać na przychodzeniu miejscowej szkole powszechnej z pomocą materialną zwłaszcza w nabywaniu poważniejszych pomocy naukowych, jak np. nabycie kina szkolnego, urządzenia ogródków szkolnych dla dzieci i pomoc w prowadzeniu przysposobienia rolniczego wśród dzieci szkolnych; dostarczanie furmanek, a ewentualnie i pomocy finansowej dla wycieczek szkolnych; dożywianie dzieci szkolnych ubogich rodzin wyrobniczych i bezrobotnych; troszczenie się wspólnie z samorządem wyższych stopni o stan lokali miejscowej szkoły powszechnej;

3) w stosunku do młodzieży danej wsi, która idzie do szkół średnich i wyższych, dbać o to, aby ona szkoły te kończyła i nie przysparzała wsi i społeczeństwu elementu wykolejonego. Troska ta winna polegać na organizowaniu pomocy miejscowej oraz na zabieganiu o tę pomoc ze strony samorządu wyższego stopnia, bądź specjalnych instytucji ogólnokrajowych, zajmujących się tym zagadnieniem;

4) w stosunku do młodzieży w wieku pozaszkolnym pozostającej na wsi oraz dorosłych rozwijać jak najszerszą i wszechstronną akcję oświatowo - kulturalną, a w szczególności budować i prowadzić miejscowe domy społeczno - oświatowe, boiska i urządzenia sportowe, wspólnie z samorządem powiatowym organizować różnego typu dokształcanie i czytelnictwo czasopism i książek, inicjować gromadne współżycie rozrywkowo-towarzyskie na tle wszelkiego rodzaju obrzędów i zwyczajów miejscowych.

b) Samorząd gminny powinien:

1) wypełniać jak najstaranniej swoje ustawowe obowiązki w stosunku do szkolnictwa powszechnego;

2) przychodzić z pomocą materialną samorządowi gromadzkemu w zakresie wszelkich jego prac, a zwłaszcza w dziedzinie budownictwa szkół, domów społeczno - oświatowych i boisk oraz sal sportowych, mając na uwadze w pierwszym rzędzie gromady z natury ubogie, bądź też bardziej opóźnione w rozwoju kulturalnym;

3) ustanawiać stypendia gminne dla uzdolnionej, a niezamożnej

młodzieży z terenu danej gminy, umożliwiając jej kończenie przede wszystkim zawodowych szkół średnich.

c) Samorząd powiatowy ma do spełnienia podwójną rolę:

1) roztaczanie fachowej opieki i pomocy nad wszelkiego typu działalnością oświatowo - kulturalną samorządu niższego stopnia, zwłaszcza gromadzkiego;

2) organizowanie i prowadzenie we własnym zakresie burs dla młodzieży wiejskiej, uczącej się w miejscowych szkołach średnich; udzielanie stypendiów uzdolnionej, a niezamożnej młodzieży akademickiej, pochodzącej z danego powiatu; organizowanie wspólnie z samorządem gminnym i gromadzkim sieci bibliotek publicznych i różnego rodzaju pozaszkolnych kursów dokształcających; organizowanie i prowadzenie wspólnie z samorządem miejscowym w tych punktach powiatu, gdzie gromadzi się ludność wiejska w dni świąteczne i targowe specjalnych domów społeczno - oświatowych, wyposażonych w takie urządzenia, jak czytelnia, kino, radio, jadalnia, tanie noclegi itp.“.

Uchwały te zostały przesłane Panu Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Panu Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

4. SPRAWY ZDROWIA PUBLICZNEGO.

ZAGADNIENIE OPIEKI LEKARSKIEJ NA WSI.

Sprawa organizacji służby zdrowia nie przestaje być jednym z najpilniejszych i najpoważniejszych zagadnień publicznych, przede wszystkim ze względu na prawie całkowity brak pomocy leczniczej na wsi oraz ze względu na fatalny rozkład ciężaru kosztów leczenia ubogich chorych.

Specjalnie zagadnieniu opieki lekarskiej na wsi poświęcona została konferencja, zorganizowana w tym celu przez Instytut Spraw Społecznych w dniach 1 i 2 lutego 1937 r. Na konferencji, bardzo licznie obsadzonej, wygłoszono kilkadziesiąt referatów (m. in. o roli samorządu). W wyniku bardzo szczegółowych obrad konferencja przyjęła następujące rezolucje:

„1) Stan opieki nad zdrowiem robotników rolnych i ich rodzin w dzisiejszej organizacji jest z punktu widzenia zdrowia publicznego niedopuszczalny, a w niektórych działach np. chorób zakaźnych ostrych i chronicznych groźny dla całego społeczeństwa. Szerokie uprawnienia władz powiatowych rozporządzających środkami, by zmusić pracodawców do dostarczania robotnikom należytej pomocy, nie są wyzyskiwane.

2) Schorzenia będące następstwem nieszczęśliwych wypadków są na wsiach bardzo liczne i w skutkach swych mają duże znaczenie gospodarcze i społeczne. Stąd wynika konieczność właściwej organizacji pierwszej pomocy oraz specjalistycznej pomocy chirurgicznej.

3) Zorganizowanie odpowiednich podstaw opieki lekarskiej na wsi, jak również podniesienie ogólnych warunków zdrowotnych ludności wiejskiej, należy uważać za konieczność państwową. Wychodząc z założenia,

że każdy obywatel ma prawo do pomocy lekarskiej w chorobie, należy stwierdzić, że oczekiwanie na samoistne uregulowanie sprawy opieki lekarskiej na drodze zwykłej podaży i popytu jest w warunkach wiejskich nie do przyjęcia.

4) Konieczne jest opracowanie konkretnego i jednolitego planu organizacji pomocy lekarskiej na wsi który będzie stopniowo w ciągu szeregu lat realizowany. Plan ten będzie stanowić wytyczną dla wszelkich dobrowolnych wysiłków bądź społecznych, bądź też samorządu i Państwa dla realizacji powszechnej opieki lekarskiej.

5) Najracjonalniejszą formą organizacji powszechnej ochrony zdrowia ludności wiejskiej stanowią terytorialne ośrodki zdrowia, mające za zadanie wszechstronną opiekę lekarską i higieniczną nad ludnością określonego terenu w zakresie zarówno lecznictwa, jak i profilaktyki zdrowotnej, a także akcji sanitarnej. W razie niemożliwości zorganizowania odpowiednich sieci stałych ośrodków zdrowia tworzyć należy ruchome kolumny zdrowia.

6) Organizację i prowadzenie całokształtu opieki lekarskiej na wsi należy oprzeć o samorządy, którym w tym celu należy zapewnić specjalne źródła dochodu.

7) Wszelkie próby zmierzające do samodzielnego zorganizowania przez ludność opieki lekarskiej na wsi, np. spółdzielnie zdrowia, winny znaleźć życzliwy stosunek i czynne poparcie ze strony czynników państwowych i samorządowych.

8) Jednym z największych braków w związku z opieką lekarską na wsi, jest niedostępność dla ludności wiejskiej leków ze względu na wygórowane ceny. Zarówno na drodze ustawodawczej jak i organizacyjnej należy zmierzać do radykalnego obniżenia cen środków leczniczych.

9) Należy udostępnić ludności wiejskiej szpitale za pomocą obniżenia opłat szpitalnych zwłaszcza na oddziałach położniczych i zakaźnych. Niedobory kosztów szpitalnych powinny być pokrywane z funduszy publicznych.

10) Całokształt opieki lekarskiej na wsi powinien znaleźć wyraz w ustawodawstwie i w rozporządzeniach rządowych.

11) W celu przygotowania lekarzy do pracy na wsi należy odpowiednio dostosować studia na wydziałach lekarskich, oraz stworzyć specjalny system doszkalania lekarzy, którzy mają pracować na wsi. Należałoby ustanowić stypendia dla najzdolniejszych kandydatów, którzy chcą się poświęcić studiom lekarskim i po ukończeniu tych studiów odpracują pewną liczbę lat w służbie samorządowej, państwowej lub społecznej na wsi.

Te same zagadnienia były przedmiotem obrad Rady Związku Powiatów R. P. w dniu 18 marca 1937 r. Panuje zgodność poglądów co do tego, że zapewnienie ludności opieki lekarskiej powinno być obowiązkiem samorządu terytorialnego, jak to podkreślone zostało w rezolucjach konferencji Instytutu Spraw Społecznych; trudności powstają dopiero przy próbach opracowania podstaw organizacyjnych i finansowych akcji zdrowotnej. Zjazd Główny Związku Powiatów R. P. w dniu 15 września 1936 r. stwierdził, że bez zapewnienia samorządowi nowych źródeł do-

chodowych nie będzie można ruszyć z miejsca sprawy opieki lekarskiej na wsi. Wspomniane posiedzenie Rady Związku Powiatów miało za zadanie przedyskutowanie z jednej strony zasadniczych podstaw organizacyjnych opieki lekarskiej, z drugiej — sformułowanie postulatów, których realizacja powinna być dokonana natychmiast, nie czekając na opracowanie szerszego zasadniczego programu.

Referat na temat organizacji służby zdrowia na wsi wygłosił ówczesny dyrektor Związku Powiatów R. P., p. Franciszek Branny, przedstawiając następujące tezy:

1. Udostępnienie opieki nad zdrowiem nie może być traktowane jako uprzywilejowanie pewnych sfer lub pewnej warstwy społecznej, a musi być powszechne nie tylko ze względów zasadniczych, ale i prewencyjnych.

2. W organizacji opieki nad zdrowiem wieś powinna znaleźć należyte uwzględnienie. Ze względu na to, że ludność wiejska na ogół nie przywiązuje wielkiej wagi do zagadnień zdrowia publicznego, istniejące organa służby zdrowia należy w pewnych wypadkach wyposażać w środki przymusowe.

3. Wszelka akcja terenowa w zakresie opieki zdrowotnej nad ludnością wiejską winna być skoncentrowana w jednym ręku. Dotychczasowe rozproszkowanie tej akcji wykazuje wybitnie nierównomierne zaspakajanie potrzeb ludności w terenie, a często i marnotrawstwo grosza publicznego.

4. Do powszechnego zapewnienia opieki nad zdrowiem ludności wiejskiej w myśl wyżej wyluszczonych zasad winien być powołany wyłącznie samorząd terytorialny, który jest wyposażony w przymus i powszechność przynależenia każdego członka do tej korporacji prawa publicznego. Czynności władz rządowych winny ograniczać się do sprawowania nadzoru.

5. Samorząd terytorialny ziemski, obowiązany do zapewnienia ludności wiejskiej powszechnej i wyłącznej opieki zdrowotnej, należy wyposażać w odpowiednie fundusze, pochodzące bądź to z obowiązujących składek ludności na cele zdrowotne, bądź też ze zwiększonych źródeł dochodowych.

6. Ze względu na to, że zrealizowanie takiego programu wymaga dłuższego okresu czasu, należy poczynić już obecnie szereg doraźnych posunięć, możliwych do wykonania w ramach istniejących w tej mierze możliwości. W tym celu należy:

a) rozbudować niedostateczną sieć zakładów leczniczych i wyposażać je w odpowiednie urządzenia i środki lecznicze (aparaty lecznicze, łóżka, pościel itd.);

b) istniejące zakłady lecznicze rozbudować w miarę lokalnych potrzeb (dobudowa pawilonów dla poszczególnych oddziałów np. chirurgiczny, zakaźny itd.) oraz zbliżyć je do poszczególnych ośrodków wiejskich przez zorganizowanie dowozu i przewozu chorych do szpitali (karetki sanitarne);

c) zwiększyć oraz rozmieścić w ten sposób w terenie sieć urządzeń zdrowia publicznego, mających na celu — drogą lecznictwa i akcji zapo-

biegawczej — zwalczanie chorób społecznych, by ludność wiejska mogła z tych urządzeń korzystać za minimalną opłatą lub bezpłatnie (instytucje: ośrodki zdrowia, przychodnie i poradnie; personel: lekarze, położne, higienistki, dozorczy sanitarni);

d) wobec istnienia szeregu groźnych ognisk epidemicznych w poszczególnych częściach kraju, należy przystąpić do ich unieszkodliwienia przez usunięcie przyczyn, powodujących trwanie tych ognisk;

e) rozszerzyć i skoordynować wysiłki w zakresie podniesienia warunków sanitarnych wsi przez inspekcję sanitarną mieszkań, meliorację odwadniającą, dostarczenie ludności zdrowej wody do picia, usuwanie nieczystości itd.

7. Celem umożliwienia samorządom prowadzenia normalnej gospodarki szpitalnej z jednej, a leczenia się ludności wiejskiej z drugiej strony, należy zmienić możliwie najrychlej obowiązujące obecnie ustawodawstwo w zakresie pokrywania kosztów leczenia przez sprawiedliwe rozłożenie wynikających stąd ciężarów na poszczególne rodzaje związków samorządowych i na Skarb Państwa bądź też przez dostarczenie związkom samorządowym nowego źródła dochodów“.

Tezy przedstawione przez dyr. Brannego Rada Związku Powiatów przyjęła jako podstawę do dalszych, bardziej szczegółowych prac i studiów nad tym zagadnieniem, które będą prowadzone w dalszym ciągu przez Związek Powiatów R. P.

5. SPRAWY OPIEKI SPOŁECZNEJ.

PIERWSZY OGÓLNOPOLSKI ZJAZD PRZECIWŻEBRACZY.

Z inicjatywy Miejskiego Komitetu Walki z Żebractwem w Poznaniu zorganizowany został w dn. 24, 25 i 26 lutego 1937 r. Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przeciwżebraczy w Poznaniu. W Zjeździe wzięli udział przedstawiciele Rządu i zainteresowanych ministerstw (Opieki Społecznej, Sprawiedliwości, Wyzn. Rel. i Ośw. Publ., Głównej Komendy Policji Państwowej), urzędów wojewódzkich, kurii biskupich, centralnych zrzeszeń samorządowych (Związku Powiatów R. P. i Związku Miast Polskich), samorządu gospodarczego i inni.

Na Zjeździe wygłoszone zostały następujące referaty:

1) Leona Lempke pt. „Niebezpieczeństwo żebractwa dla społeczeństwa i Państwa“;

2) ks. Arkadiusz Lissa pt. „Chrześcijańskie zasady niesienia pomocy żebrzącym“;

3) dr Jana Starczewskiego pt. „Czy i jakie są możliwości zwalczania żebractwa i włóczęgostwa“;

4) Adama Ostrowskiego pt. „Walka ludności wiejskiej z żebractwem w Polsce“;

5) Zbigniewa Jarochowskiego pt. „Metody zwalczania żebractwa wśród nieletnich na terenie miasta Warszawy“;

6) Tadeusza Kołodzieja pt. „Żebractwo a nielegalny handel i przemysł w Polsce“;

7) Zbigniewa Ehrenberga pt. „Uprawianie żebractwa pod pozorem świadczeń drobnych usług rzemieślniczych sposobem okrężnym w Polsce“;

8) ks. kanonika Stanisława Nowickiego pt. „Akcja charytatywna w domach noclegowych“;

9) Jerzego Drobniaka pt. „Organizacja nieurzędowej opieki społecznej w Niemczech“;

10) dr Wacława Fidlera pt. „Historia komitetu walki z żebractwem w Poznaniu“.

Przebieg obrad Zjazdu oraz referaty zostały opublikowane w wydawnictwie pt. „Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przedstawicieli Opieki Społecznej Samorządu Terytorialnego, Poznań 24 do 25.IX.1933. Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przeciwzebraczy Poznań 24 do 26.II.1937“. (Zebrali i opracowali mgr Kazimierz Motyliński, nacz. wydziału Zarządu Miejskiego w Poznaniu. Poznań, 1937 r., str. 208).

Uchwały Zjazdu przedstawiają się następująco:

„Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przeciwzebraczy stwierdza, że wzrost żebractwa i włóczęgostwa przybiera w Polsce niepokojące rozmiary w miastach a szczególnie na wsi.

Zjazd zwraca się z gorącym apelem do wszystkich władz państwowych i samorządowych, do Kościoła i gmin wyznaniowych oraz do społeczeństwa o udział w zwalczaniu tej klęski.

Zjazd uchwala następujące rezolucje:

„A) W sprawie walki z żebractwem uprawianym przez osoby, które zasługują na pomoc, lecz takowej nie mogą w dostatecznych rozmiarach otrzymać od instytucji publicznych, bądź stowarzyszeń i organizacji społecznych.

1. Pomoc udzielana w niewłaściwej formie demoralizuje jednostkę i pcha ją na drogę żebractwa zawodowego.

Zjazd uważa za pożądaną propagowanie hasła udzielania zapomóg przez osoby prywatne nie w formie pieniężnej, lecz w datkach w naturze lub w bonach. Zjazd wyraża przekonanie, że pomoc pieniężna powinna być udzielana tylko przez instytucje publiczne i prywatne do tego uprawnione i pod warunkiem, że zarówno potrzeba udzielenia zapomogi pieniężnej, jak i sposób jej użytkowania będą przez instytucje te sprawdzane.

Zjazd wyraża przekonanie, że pomoc okazywana ubogim, lecz zdolnym do pracy powinna pociągać za sobą obowiązek jej odpracowania, o ile szczególne okoliczności nie stoją temu na przeszkodzie.

Odpracowujący świadczenia (i instytucje organizujące odpowiednie prace) winni być zwolnieni od opłat ubezpieczeniowych.

Odpracowaniu nie powinna podlegać pomoc udzielana dzieciom i kobietom ciężarnym i karmiącym.

2. Każda akcja bezpośredniej pomocy podejmowana przez jednostkę ma to niebezpieczeństwo, że wysiłek tej jednostki może nie tylko stać się nieprodukcyjny, ale wręcz szkodliwy. Jednostka narażona jest w większym stopniu niż instytucja na wprowadzenie w błąd.

Dlatego też Zjazd uważa, że jedynie społecznie właściwą i skuteczną jest pomoc ubogim za pośrednictwem instytucji prawa publicznego, bądź prywatnego.

Zjazd stwierdza konieczność usprawnienia opieki i pomocy społecznej i to zarówno publicznej jak i prywatnej, do rozszerzenia zakresu jej działania i do wydatnego zwiększenia ogólnej sumy świadczeń opiekuńczych.

3. Dla umożliwienia rozbudowy opieki społecznej sprawowanej przez związki samorządowe, Zjazd stwierdza konieczność zapewnienia tym związkom ustawowych źródeł na pokrycie kosztów tej opieki.

Zjazd zwraca się w pierwszym rzędzie z prośbą o wprowadzenie w życie postanowień art. 16 p. c. ustawy z dnia 16.8.1923 r. o opiece społecznej (Dz. Ust. nr 92, poz. 726), który przewiduje, że grzywny i kary mają być przeznaczane na opiekę społeczną, oraz o wprowadzenie w życie rozporządzenia z dnia 29.VI.1924 r. (Dz. Ust. nr 56, poz. 576) w części przewidującej, że na pokrycie kosztów opieki nad osobami nie mającymi prawa do opieki trwalej w żadnej gminie, służyć będą zwiększone podatki do państwowych podatków bezpośrednich.

Zjazd zwraca się do wszystkich związków samorządowych o zwiększenie liczby urzędów, służących do zapobiegania żebractwu i włóczęgostwu, jak domy noclegowe, domy pracy dobrowolnej, przytulki i przytulki pracy itp. Zjazd podkreśla konieczność rozszerzenia i pogłębienia akcji opiekunów społecznych. W tym celu należy przede wszystkim zmienić obowiązujące obecnie przepisy, w tym kierunku, aby umożliwić opiekunom sprawowanie opieki społecznej nie tylko z funduszy samorządowych.

4. Zjazd, podkreślając konieczność zwiększenia rozmiarów akcji opiekuńczej sprawowanej przez stowarzyszenia i instytucje społeczne, stwierdza, że rozwój społecznej akcji opiekuńczej uzależniony jest przede wszystkim od zwiększenia zaufania społeczeństwa do tej akcji.

Jako niezbędne warunki od których zależy zwiększenie tego zaufania Zjazd uważa, że należy:

a) dążyć do usprawnienia i potanienia działalności stowarzyszeń i instytucji,

b) prowadzić odpowiednią propagandę konieczności akcji zbiorowej i zorganizowanej, dlatego też Zjazd zwraca się do instytucji państwowych i samorządowych, duchowieństwa, instytucji społecznych, prasy i radia o poparcie tej propagandy,

c) ponieważ każde najdrobniejsze nawet nadużycie osób powołanych do administrowania funduszami społecznymi nie tylko uszczupla te fundusze, lecz również podcina zaufanie społeczeństwa do akcji społecznej, Zjazd domaga się obostrzenia kar za te nadużycia oraz apeluje do opinii publicznej w całej Polsce o energiczniejszą wobec faktów nadużyć postawę,

d) dla unikania rozpraszania wysiłków stowarzyszeń i instytucji opiekuńczych i dla ochrony ich funduszy Zjazd uważa za konieczne utworzenie w większych miastach kartotek centralnych osób wspieranych. Kartoteki winny być dostępne dla wszystkich organizacji,

e) Zjazd wyraża przekonanie, że w walce z żebractwem i włóczęgostwem należy przy instytucjach powołanych do tej walki utworzyć specjalne duszpasterstwo.

B) W sprawie walki z zawodowym żebractwem i włóczęgostwem.

1. Zjazd stwierdza, że zwalczanie żebractwa i włóczęgostwa — przy czym przez ten termin Zjazd rozumie wszystkie osoby wymienione w rozporządzeniu z dnia 14 października 1927 r. (Dz. U. nr 92, poz. 823) — prowadzić należy w drodze karno - sądowej.

2. Zjazd stwierdza, że związki samorządowe nie są powołane do prowadzenia akcji karnej i karno - poprawczej.

Dlatego też Zjazd wyraża przekonanie, że walkę z żebractwem zawodowym i włóczęgostwem podjąć powinno Państwo. Walka podjęta być winna w całej Polsce.

3. Uznając konieczność izolowania żebraków i włóczęgów, oraz uznając, że wydatki z tym związane winny być społecznie produkcyjne, Zjazd uważa za konieczne tworzenie oprócz domów pracy przymusowej, obozów i ośrodków pracy, w ramach których żebracy i włóczędzy wykonywaliby pożyteczne dla ogółu prace (np. kopanie kanałów itp.).

4. Zjazd uważa dualizm przepisów w sprawie walki z żebractwem (prawo o wykroczeniach — rozporządzenie z dnia 14.10.1927 r.) jest niepożądany. Zjazd zwraca się o wydanie jednolitych przepisów o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa.

5. Zjazd uważa za konieczne rozgraniczenie kompetencji władz państwowych i samorządowych w dziedzinie walki z żebractwem. Zdaniem Zjazdu sądy powinny ferować wyroki w sprawie pozbawienia wolności zawodowych żebraków i włóczęgów i osadzania ich w aresztach bądź domach i obozach pracy przymusowej. Natomiast samorząd winien mieć wyłączne prawo ustalania dalszej formy opieki nad osobami, które opuszczają areszt bądź domy i obozy pracy.

6. Zjazd stwierdza konieczność otwierania izb noclegowych w gminach i w większych osiedlach wiejskich oraz wzmożenia i usprawnienia służby bezpieczeństwa publicznego w osiedlach wiejskich i zaostrożenia kontroli ruchu żebraczego i włóczęgostwa na traktach i drogach publicznych.

7. Celem przeprowadzenia należytej represji tylko co do żebraków zawodowych i włóczęgów Zjazd wysuwa postulat stworzenia kartoteki centralnej zawodowych żebraków i włóczęgów przy Komendzie Głównej Policji Państwowej w Warszawie.

C) W sprawie walki z żebractwem i włóczęgostwem dzieci.

1. Zjazd stwierdza, że zwalczanie żebractwa i włóczęgostwa dzieci musi być traktowane odrębnie.

2. By wszakże nie nadawać dziecku piętna żebraka lub włóczęgi Zjazd uważa za konieczne, aby specjalne w tej mierze przepisy, były włączone do ogólnej ustawy o opiece nad dzieckiem.

Zjazd z zadowoleniem wita oświadczenie przedstawiciela Ministra Opieki Społecznej p. nacz. G. Zielińskiego, że w najbliższym czasie wydana będzie ustawa o opiece nad macierzyństwem, dziećmi i młodzieżą.

3. Zjazd uważa również, że nie należy prowadzić instytucyj opiekuńczych dla dzieci pod firmą stowarzyszeń przeciwżebraczych.

Z przepisów specjalnych należy przewidzieć surowsze niż obecnie kary na osoby zmuszające dziecko do żebractwa lecz również i na te osoby, które nie przeciwdziałają, żebraniu ich dzieci bądź uprawianiu przez nie włóczęgostwa.

Ponadto należałoby przewidzieć utworzenie izb zatrzymań w miastach mających więcej niż 50.000 mieszkańców.

4. Zjazd prosi Rząd o zapewnienie opieki nad małoletnimi w wieku między 14 a 15 rokiem życia, tj. w okresie gdy dziecko kończy szkołę, a nie może być przyjęte do rzemiosła“.

W rezolucjach końcowych powzięto następującą uchwałę:

„Zjazd wypowiada się za koniecznością stworzenia centrali porozumiewawczej wszystkich czynników interesowanych opieką społeczną urzędową i nieurzędową, która to centrala gromadziłaby wiadomości, dotyczące zawodowego żebractwa i włóczęgostwa w Polsce, urządzała zjazdy itp.“.

W czasie Zjazdu utworzono Zrzeszenie Związków i Instytucyj Przeciwżebraczych, którego zadaniem jest:

1) zbieranie danych, dotyczących wszelkich form żebractwa i włóczęgostwa,

2) komunikowanie tych danych władzom i członkom,

3) wynajdywanie środków zapobiegawczych i poprawczych celem zwalczania żebractwa i włóczęgostwa,

4) współpraca w tym zakresie z władzami publicznej i prywatnej opieki społecznej,

5) popieranie akcji niesienia pomocy moralnej i materialnej domom pracy przymusowej i dobrowolnej, przytułkom, sierocińcom i zakładom prywatnych instytucyj opiekuńczych i charytatywnych, o ile chodzi o opiekę nad dorosłymi i dziećmi, umieszczonymi w opiece zakładowej za żebractwo i włóczęgostwo.

Zrzeszenie posiada charakter ideowy, rządzi się statutem, nie posiada żadnych składek i nie prowadzi żadnej osobnej administracji.

6. SPRAWY PRACOWNICZE.

UZGODNIENIE SAMORZĄDOWYCH STATUTÓW EMERYTALNYCH Z ZASADAMI Powszechnego Ubezpieczenia.

Art. 6-b ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 396) w brzmieniu rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 24 października 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 95, poz. 855) przewiduje wyłączenie pracowników samorządowych z ubezpieczenia powszechnego w zakresie ubezpieczenia chorobowego i emerytalnego, o ile związki samorządowe w miejscowych statutach zagwarantują pracownikom świadczenia nie mniejsze i na warunkach nie gorszych od przewidzianych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym oraz o ile uprawnienia

z ubezpieczenia we własnym zakresie związków samorządowych przysługiwać będą wszystkim pracownikom, odpowiadającym warunkom art. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym i zatrudnionym dłużej niż rok w danym związku samorządowym.

Ubezpieczenie emerytalne pracowników samorządowych umysłowych opiera się na statutach emerytalnych, którego wzór podało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w okólniku Nr 148 z dnia 18 lipca 1929 r. (Zbiór Zarządzeń, str. 1383). Ponieważ zasady powszechnego ubezpieczenia emerytalnego uległy od r. 1927, tj. od wyjścia rozporządzenia z dn. 24.XI. 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz. U. R. P. Nr 106, poz. 911), kilkakrotnym zmianom, gdy tymczasem statuty emerytalne samorządowe, oparte na zalecanym wzorze, pozostają od szeregu lat bez zmiany, mogły powstać pewne rozbieżności między zasadami ubezpieczenia powszechnego i samorządowego, które spowodowały zarzuty ze strony ubezpieczalni społecznych, że ubezpieczenie emerytalne we własnym zakresie związków samorządowych nie spełnia warunków, przewidzianych w art. 6-b ustawy o ubezpieczeniu społecznym. Ponieważ zarzuty, kwestionujące pod tym względem lokalne statuty emerytalne, stawały się coraz częstsze, Związek Powiatów R. P. złożył Panu Ministrowi Opieki Społecznej memoriał z dn. 1.II.1937 r., w którym podkreślił, że „...rozstrzygnięcie wątpliwości w drodze wymiany zdań między poszczególnym związkiem samorządowym, administrującym lokalnym funduszem emerytalnym, a miejscową ubezpieczalnią społeczną, jak to się obecnie dzieje, nie powinno mieć miejsca.

Różnice w interpretacji tych samych przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym i wzorowego statutu emerytalnego dla związków samorządowych między poszczególnymi ubezpieczalniami społecznymi i związkami — mogą być tak duże, że pewna stałość stosunków prawnych i jednolitość norm prawnych, konieczna w ubezpieczeniu emerytalnym, wymaga, by wzajemny stosunek ubezpieczenia emerytalnego we własnym zakresie związków samorządowych i instytucji ogólnego ubezpieczenia był uregulowany, co najmniej zaś wyjaśniony przez centralne władze, wykonujące nadzór nad związkami samorządowymi i ubezpieczalniami społecznymi.

W szczególności niektóre ubezpieczalnie twierdzą, że uchwalone przez poszczególne rady powiatowe i zatwierdzone przez władze nadzorcze statuty emerytalne, ściśle wg wzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie odpowiadają wymaganiom art. 6-b ustawy o ubezpieczeniu społecznym i domagają się bądź odpowiednich zmian w tym statucie, bądź przekazania pracowników do ubezpieczenia powszechnego. Zarzuty te dotyczą rzekomo gorszych warunków ubezpieczenia oraz nieubezpieczenia wszystkich pracowników związku samorządowego, którzyby podlegali ubezpieczeniu emerytalnemu w myśl ustawy z dn. 28.III.1933 r. Ponieważ nie są nam znane — poza ogólnym — konkretne zarzuty, wskazujące gorszą sytuację pracowników, ubezpieczonych we własnym zakresie związków samorządowych, nie będziemy szczegółowo przeprowadzać analizy porównawczej ubezpieczenia emerytalnego powszechnego i samorządowego. Jeśli chodzi o drugi zarzut, to rzeczywiście jest on słuszny, albowiem Mi-

nisterstwo Spraw Wewnętrznych w cytowanym okólniku z dnia 18.VII.1929 r. tylko fakultatywnie zaleciło objęcie statutami emerytalnymi pracowników umysłowych niestałych i fizycznych; równocześnie art. 5 p. 6 rozporz. z dnia 24.XI.1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych nie zawierał bezwarunkowej dyspozycji co do powszechności ubezpieczenia emerytalnego w ramach danego związku samorządowego. W konsekwencji część pracowników tego samego związku samorządowego mogła być ubezpieczona w lokalnym funduszu emerytalnym, część zaś w b. Z. U. P. U. Widocznie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uważało za zgodny ten stan z nowymi przepisami o ubezpieczeniu, skoro w okólniku Nr 37 z dnia 5.VII.1935 r. dopuszcza w dalszym ciągu ubezpieczenie pracowników umysłowych w funduszu emerytalnym, a pracowników fizycznych w ubezpieczalni.

W tym stanie rzeczy zachodzi wyraźna kontrowersja między stanowiskiem centralnych władz resortowych odnośnie ubezpieczenia emerytalnego w samorządzie, która winna być usunięta. przede wszystkim w interesie instytucji ubezpieczeniowych ogólnych i samorządowych i samych ubezpieczonych. Poszczególne związki samorządowe nie mogą i nie powinny po prostu ze względu na brak odpowiednich pracowników, wykwalifikowanych w technice ubezpieczeń, przeprowadzać istotnych zmian w statucie emerytalnym, opartym na oficjalnym wzorze, z drugiej strony interpretowanie odnośnych przepisów przez poszczególne ubezpieczalnie nie daje ani gwarancji jej trafności, ani zachowania jednolitości systemu, tak niezbędnego w ubezpieczeniu emerytalnym. Nie jest także wskazane wzajemne dokonywanie większych przesunięć ubezpieczonych między ubezpieczeniem powszechnym i w lokalnych funduszach emerytalnych, przede wszystkim ze względów finansowych dla związków samorządowych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych“.

W konkluzji Związek Powiatów prosił o wydanie zarządzeń, wyjaśniających, że statuty emerytalne, uchwalone przez organa stanowiące związków samorządowych wg wzoru zaleconego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i zatwierdzone przez właściwe władze nadzorcze, winny być traktowane jako odpowiadające przepisom art. 6-b ustawy o ubezpieczeniu społecznym, a to do czasu wejścia w życie projektowanej ustawy emerytalnej dla pracowników samorządowych lub opracowania i zalecenia przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nowego wzorowego statutu emerytalnego.

7. ZE ZWIĄZKÓW.

ZJAZD ZWIĄZKU MIAST POLSKICH.

W dniach 26 i 27 kwietnia 1937 r. odbyło się w Warszawie XIV Ogólne Zebranie członków Związku Miast Polskich. W Zjeździe wzięło udział 250 miast przez 500 delegatów, nie licząc 37 członków Rady Naczelnej Związku. Szczegółowy przebieg obrad Zjazdu podany został w Nr 10 „Samorządu Miejskiego“ z 1937 r.

Zjazd zaszczylił swą obecnością pp. prezes Rady Ministrów gen. Sławoj-Składkowski, wicepremier i minister skarbu inż. Eugeniusz Kwiatkowski (w drugim dniu Zjazdu), minister opieki społecznej Marian Zyndram-Kościółkowski, wiceministrowie: Władysław Korsak, dr Tadeusz Grodyński, Kajetan Morawski, prezes Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego dr M. Z. Jaroszyński.

Otwarcia obrad Zjazdu dokonał prezes Związku Miast, prezydent m. st. Warszawy p. Stefan Starzyński, wygłaszając dłuższe przemówienie na temat sytuacji finansowej i gospodarczej samorządu miejskiego. Po przemówieniu prezydenta Starzyńskiego zabrał głos prezes Rady Ministrów gen. Sławoj-Składkowski, wygłaszając następujące przemówienie:

„Szanowni panowie.

Ostatni raz miałem zaszczyt przemawiać wobec panów w r. 1930, a więc na progu odcinka czasu, który występuje okresowo, który występował podobnie jak w biblii, w tzw. „latach chudych“, który my, w przeobrażeniu swym, nazwą kryzysu ochrzciliśmy. Dziś, po 7-miu latach, kiedy mówię do panów, nie mogę stwierdzić, niestety, że ten kryzys już się skończył. Choć życie nasze całe mknie szybko, mimo to ten kryzys przedłuża „czasy biblijne“ i nęka nas jeszcze ciągle.

Dzisiaj jest niewątpliwie lepiej, jest znacznie lepiej, ale my nie chcemy się zatrzymywać na tym obecnym stadium, jakie jest, chcemy, aby było jeszcze lepiej, i zrobimy wszystko aby sytuacja wyklarowała się całkowicie i aby poprawa nastąpiła całkowita. Nie jest to żaden defetyzm w chwili obecnej, tylko dokładne zdawanie sobie sprawy z tego, że możemy znacznie lepiej urządzić nasze życie, niż jest ono w tej chwili urządzone.

O ile porównamy stan obecny miast ze stanem, który był w momencie odzyskania niepodległości, to musimy stwierdzić wielkie zasługi miast i wielką poprawę zarówno ich wyglądu zewnętrznego, jak podniesienia poziomu bytu obywateli i wygody życia. Jest to zdobycz, która w ciągu 19-tu lat ugruntowała się w Polsce i która niewątpliwie stanowi dorobek naszych miast. O ile porównujemy ten dorobek z tak zwaną Europą Zachodnią, o której lubimy tak ciągle gadać, to nie jest wina nasza, ani naszych ojców, to jest wina przejść naszej Ojczyzny, to wina spędzania naszych poczyną w okresie 150 lat niewoli.

Łączność miast z życiem Państwa, z wolnością Narodu jest daleko mocniejsza, daleko ściślejsza, niż nawet związek wsi. Wiemy przecież, że powstanie Kilińskiego, obrona Warszawy przed oblężeniem króla pruskiego i odpędzenie go od Warszawy pozwoliło powstaniu Kościuszkowskiemu, mimo niepowodzeń pod Szczekocinami, przetrwać kilka miesięcy, podczas gdy słaby oddźwięk miast w powstaniu listopadowym na okrzyk: „do broni“ stworzył, że powstanie stało się czysto młodzieżowym, że upadło, nie mając okresów nasilenia, tych tak mocnych okresów, jakie miało powstanie Kościuszkowskie.

Miasta bowiem są ośrodkiem myśli, czucia, poczyną i ideałów obywateli. Prądy, którymi chce żyć Naród, powstają zawsze w miastach. Stąd wychodzą i promieniują na cały Naród. Od czasu, kiedy miasta mają większy wpływ na charakter hasła Narodu, hasła te stały się bardziej realnymi,

bardziej zmierzającymi do życia. Znamy naszą zdolność produkowania wielkich haseł ideowych, za które gotowi jesteśmy umierać, i małą naszą zdolność produkowania haseł ciągłych, haseł codziennych, dla których powinniśmy żyć i pracować z dnia na dzień. Tego rodzaju hasła, bardziej codzienne, zaczynają powstawać i promieniować właśnie w naszych miastach. Bo hasła, które obecnie narastają w sposób coraz bardziej widoczny, które oddawna rzucone musiałyby się rozwijać, to hasła miejskie rozwoju naszych warsztatów rzemieślniczych, naszego przemysłu, to hasła — aby produkty tych warsztatów i tego przemysłu rozprowadzał po Polsce rzutki, energiczny i odważny kupiec polski.

Wchodzimy więc w zakres haseł życiowych, haseł codziennych, haseł szarych, które codziennie musimy wznosić. W realizowaniu tych haseł stają duże przeszkody: taką przeszkodą jest to, że nie umiemy, nie potrafimy, nie możemy jeszcze zatrudnić wszystkich obywateli miast. Przyrost naturalny ludności, atrakcyjna siła miast, wyższy poziom bytu, bezrobocie wiejskie — sprawia, że miasta są elementem, przyciągającym coraz większą ilość ludzi, szukających w nich pracy. To nie, że spośród tych ludzi niektórzy są może „fachowymi“ bezrobotnymi, którzy nie chcą pracować. Większość naprawdę szczerze chce pracy, szuka jej i nie mogąc znaleźć na wsi, wpycha się do miasta. Tu miasta stoją w ciężkiej sytuacji. Stoją w ciężkiej sytuacji nie tylko dlatego, że w danej chwili nie mogą zatrudnić tych wszystkich ludzi, ale dlatego, że często napotykają przeszkody w stopniowym zatrudnieniu przybywających do nich a poszukujących pracy.

Tę przeszkodę, która usiłuje wstrzymać rozwój naszego życia gospodarczego i politycznego, nazwę tu bez żadnych ogródek — jest nią niewątpliwie komunizm i agitacja komunistyczna.

Agitatorzy komunistyczni żerują na najbardziej nieszczęśliwych ludziach, tzn. ludziach pozbawionych pracy. Z tego miejsca najsłabszego, które dopiero wzmocnić musimy, usiłują zatruć atmosferę naszych miast. Dlatego chcąc walczyć z komunizmem, musimy iść do gniazda, w którym usiłuje on się usadowić.

Wszyscy, jak tu jesteśmy w sali, wiemy, że gotowi jesteśmy wypowiedzieć komunizmowi walkę na śmierć i życie. Ja to mówię na Zjeździe Miast, bo to nie jest żadna polityka.

Walka z komunizmem to nie polityka, to walka o wolność indywidualną Polaka, do której jesteśmy tak bardzo przywiązani i której zawsze pragnąć będziemy dla siebie.

Walka z komunizmem to jest walka o polski charakter Ojczyzny, a innego charakteru w niej nie chcemy. I dlatego musimy iść do tej walki z komunizmem tam, gdzie on jest, to znaczy musimy zwalczać bezrobocie, musimy o ile możliwości w naszych granicach stworzyć ten moment, żeby ludzie potrzebujący pracy pracę tę znaleźli.

Odpowiedzialności za to zagadnienie nie chciałbym przerzucić z Rządu na miasta. Obowiązkiem Rządu jest przede wszystkim rozpedzenie wielkiego koła przemysłu i handlu, które wciągnęłoby w siebie jak największą ilość ludzi. Obowiązkiem Rządu jest pomóc za pośrednictwem Funduszu Pracy, aby pewna część bezrobotnych znalazła zatrudnienie

w robotach może najbardziej celowych, może nawet mniej rentownych, aby tylko ich zatrudnić.

Obowiązkiem miast jest sprawiedliwy stosunek do ludzi posiadających pracę i nie posiadających jej oraz zatrudnienie możliwie dużo bezrobotnych.

Stąd też, chcąc walczyć z komunizmem, zwalczyć to bezrobocie, muszą miasta nastawić na to swoje budżety i całość swej działalności. I w tych budżetach są momenty, które można bez naruszania równowagi na te kwestie nakierować, a nie trzeba tylko czekać, aż Rząd załatwi sprawę. Rząd musi zatrudnić część bezrobotnych, a miasta muszą zatrudnić drugą część. To musi być wspólna akcja, bez wyczekiwania aż jedna strona zrobi więcej.

Dlatego, witając panów dziś i życząc owocnych obrad, stawiam przed panami te dwa zagadnienia, które być może odbiegają od waszych trosk codziennych, które nie są może troskami waszych wszystkich miast, ale muszą być troską ogólną: walka z komunizmem, zatrudnienie bezrobotnych. Jeżeli to zagadnienie naświetlicie i wykonacie z energią, z wielkim impulsem, to napewno wtedy przysłużycie się Ojczyźnie“.

Prace Zjazdu toczyły się trzech komisjach: gospodarczej, finansowej i administracyjnej. Na komisji gospodarczej referat pt. „Rola miast w życiu gospodarczym Państwa“ wygłosił prezydent m. Inowrocławia p. Apolinary Jankowski. Na komisji finansowej wygłoszony został referat prezydenta m. Białegostoku p. Seweryna Nowakowskiego pt. „Reforma finansów miejskich“, na komisji administracji — referat prezydenta m. Krakowa dra Mieczysława Kaplickiego pt. „Rola samorządu w administracji publicznej“.

W wyniku prac komisyj plenum Zjazdu powzięło następujące uchwały:

A. W sprawach gospodarczych.

„I. Zjazd Miast stwierdza, że:

1) Struktura gospodarcza Polski wymaga rozwoju miast i rozwoju istniejących oraz tworzenia nowych warsztatów pracy przemysłowej, rzemieślniczej i handlowej.

2) Bez rozwoju życia gospodarczego w miastach i stania się miast chłonnym rynkiem dla nadmiaru rąk roboczych nie może być u nas rozwiązany problem przeludnienia wsi i zwiększenia dobrobytu ludności wiejskiej.

3) Nieodzownym warunkiem oparcia na racjonalnych zasadach wymiany handlowej między wsią i miastem oraz jedynie skutecznym środkiem dla uniknięcia marnotrawstwa produktów gospodarstw rolnych jest powstanie w miastach należycie urządzonych targowisk i rzeźni, hal targowych, chłodni itp.

4) Rozwój życia gospodarczego i kulturalnego w miastach zależy w dużym stopniu od istnienia w nich odpowiednich urządzeń użyteczności publicznej, jak uporządkowane drogi, tanie źródło dostawy energii elektrycznej, odpowiednia do spożycia i potrzeb przemysłowych woda itp.

5) Znacznie silniejszy niż na wsi wzrost ludności miast wskutek naturalnej emigracji ludności wiejskiej do ośrodków miejskich wymaga dla

uchronienia ludności od duchowego i fizycznego chęłactwa racjonalnej zabudowy miast, rozwoju akcji w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, odpowiednich lokali szkolnych itp.

II. W związku z tym Zjazd Miast uznaje za konieczne:

1) Zwrócenie przez władze państwowe na zagadnienie miast szczególnej uwagi, a przede wszystkim zaniechanie traktowania zadań gospodarczych gmin miejskich jako mniej ważnych od jakiegokolwiek z zadań, obejmowanych budżetem Państwa.

2) Umożliwienie gminom miejskim wyjścia z bezwładu gospodarczego, w którym większość ich znajduje się z powodu zbyt dużej rozpiętości między ich zadaniami i uprawnieniami finansowymi, a przede wszystkim umożliwienie doprowadzenia do równowagi budżetów gmin miejskich i przywrócenia miastom zdolności kredytowej, a to przez:

a) znaczne zwiększenie dochodów miast,

b) udostępnienie miastom długoterminowego niskooprocentowanego kredytu inwestycyjnego dla podjęcia przez nie planowej akcji inwestycyjnej i to zarówno w dziedzinie urządzeń bezpośrednio rentujących się, jak i nierentujących się z punktu widzenia fiskalnego, a posiadających natomiast wysoką rentowność społeczną.

W tym celu konieczne jest umożliwienie bankom komunalnym emisji obligacji komunalnych w wysokości potrzebnej dla planowej realizacji nieodzownych inwestycji miejskich oraz umożliwienie odpowiedniej lokaty tych obligacji.

3) Wyposażenie gmin miejskich w odpowiednie środki prawne i finansowe, umożliwiające im wywieranie wpływu na pobudzenie i kształtowanie się życia gospodarczego, a to m. in. przez zasadniczą reformę podatkową, umożliwiającą gminom stosowanie polityki podatkowej i przez zapewnienie gminom dostatecznego wpływu na miejskie kasy oszczędności, które w rękach władz miejskich stać się powinny instrumentem dla podnoszenia istniejących warsztatów rzemieślniczych i handlowych oraz dla powstawania nowych takich warsztatów.

III. Zjazd stwierdza, że sprawa bezrobocia jest zagadnieniem ogólnopaństwowym i tylko przez Państwo może być rozwiązana.

Miasta pragną szczerze pomóc w tych dążeniach Rządu w granicach swoich możliwości budżetowych.

Natomiast tylko na własny rachunek i na własne ryzyko akcji rozdawania bezrobocia na swoich terenach podjąć nie mogą.

IV. Zjazd Miast uznaje za konieczne jak najszybsze znaczne zwiększenie jeszcze w roku bieżącym pomocy finansowej dla miast z Funduszu Pracy co najmniej do wysokości sum z roku ubiegłego, a to ze względu na niewystarczalność dotychczasowych kredytów w stosunku do istniejących konieczności zatrudnienia bezrobotnych.

Zjazd uznaje za konieczne dokonywanie przydziału przez Fundusz Pracy kredytów dla miast w takim czasie, aby mogły one w oparciu o te kredyty zorganizować odpowiednie roboty. Konieczne jest również zachowanie ciągłości w kredytowaniu przez Fundusz Pracy rozpoczynanych przez miasta nowych robót, gdyż jedynie przez to da się uniknąć marnotrawstwa grosza publicznego.

Do czasu radykalnej poprawy finansów miast Fundusz Pracy nie powinien wymagać od miast własnego aportu do robót, prowadzonych przy jego pomocy, a warunki kredytów Funduszu Pracy muszą być w każdym przypadku dostosowane do możliwości finansowych poszczególnych miast. Nieuwzględnienie tego postulatu wywoła nowe, niezdrowe zadłużanie się miast.

V. Zjazd Miast uznaje za konieczne:

a) wzmoczenie jeszcze w bieżącym roku akcji kredytowej Banku Gospodarstwa Krajowego na budownictwo mieszkaniowe, która na r. 1937/38 uległa nieoczekiwanemu dużemu ograniczeniu ze szkodą dla budujących, a pośrednio i dla miast w związku z ograniczeniem możliwości rozwoju ruchu budowlanego.

b) udzielanie miastom z Funduszu Terenowego bezprocentowych lub niskooprocentowanych pożyczek długoterminowych na wykup terenów pod ulice, place i inne urządzenia użyteczności publicznej, na wykup ruder oraz na uzupełnianie zapasu gruntów, celem prowadzenia racjonalnej polityki terenowej.

VI. Zjazd uważa za jedną z najpilniejszych potrzeb społecznych budownictwo mieszkań robotniczych i uznając, że budownictwo to powinno mieć charakter społeczny, zwraca się do czynników rządowych o stworzenie tanich kredytów budowlanych, które byłyby wykorzystane przez gminy i społeczne instytucje budowlane (T. O. R., spółdzielnie mieszkaniowe) na budownictwo robotnicze.

VII. Zjazd Miast uznaje za konieczne inicjowanie wzgl. moralne i materialne popieranie przez samorządy terytorialne wysiłków nad stałym prowadzeniem odpowiednich kursów przygotowawczych handlu drobnego i straganiarskiego i to w pierwszym rzędzie dla bezrobotnych i elementu wiejskiego, jak również roztoczenie nad tą kategorią handlu pewnego patronatu i pewnej pomocy przy urządzaniu stosownych hurtowni, których obecnie odczuwa się absolutny brak.

VIII. Zjazd Miast uznaje za konieczne zapewnienie przez ustawę udziału reprezentantów miast w organach samorządu gospodarczego przy wydawaniu przez nie opinii w sprawach gospodarczych i finansowych gmin miejskich“.

B. W sprawach administracyjnych.

„I. Widząc w samorządzie terytorialnym równoległą z administracją rządową formę administracji państwowej, a nadto szkołę wychowania publicznego i ogniwo, łączące obywatela z Państwem, a z drugiej strony przywiązując dużą wagę do wykorzystania przez samorząd dla dobra publicznego wartości twórczych, tkwiących w społeczeństwie i stwierdzając, że istotną cechą samorządu jest przede wszystkim samodzielność poczynañ jego organów w ramach porządku prawnego w zakresie spraw komunalnych pod nadzorem Państwa — Zjazd Miast Polskich uznaje za konieczne zwrócenie przez Rząd szczególnej uwagi na praktykę nadzoru nad samorządem, aby wyłączyć dowolność postępowania władz nadzorczych, podporządkowanie tym władzom organów wykonawczych samorządu i znieszczenie przez to istoty samorządu, przy czym stwierdza, że wedle obowiązujących ustaw zarządy miejskie i ich urzędnicy nie pozostają w stosunku

służbowym wobec władz administracji ogólnej, lecz tylko podlegają nadzorowi tych władz w granicach obowiązujących ustaw.

II. Nadzór Państwa nad samorządem powinien zasadniczo dotyczyć kontroli legalności działania organów samorządu, a pod względem badania celowości powinien ograniczać się do badania zasad oszczędności w gospodarce publicznej.

W razie odmowy zatwierdzenia przez władzę nadzorczą wyłącznie ze względów celowości uchwały organu samorządowego w sprawach budżetowych i w sprawach podatków i opłat za korzystanie z urządzeń zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, władza nadzorcza nie powinna się sprzeciwiać tej uchwale, jeżeli powzięta ona zostanie po raz drugi kwalifikowaną większością głosów. Nie dotyczy to uchwał w sprawach nadzwyczajnych wydatków i dochodów budżetowych.

III. Władze administracji rządowej i władze nadzorcze, żądając wypełnienia przez związki samorządowe pewnych obowiązków, powinny przestrzegać, aby to były obowiązki nałożone na samorząd przez ustawy i określone w sposób niewątpliwy w porządku prawnym.

IV. Nadzór państwowy nad samorządem powinien być sprawowany przez szefów rządowych władz administracyjnych przy współudziale organów kolegialnych, w których skład powinien wchodzić element obywatelski, pochodzący z wyboru. Dotyczy to również nadzoru, wykonywanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, przy którym powinien powstać organ kolegialny, będący odpowiednikiem wydziałów wojewódzkich i wydziałów powiatowych. Spośród elementu obywatelskiego, wchodzącego w skład wspomnianych organów kolegialnych, co najmniej połowę członków powinni stanowić reprezentanci gmin miejskich, posiadający przewidziane przez prawo kwalifikacje do objęcia stanowiska przełożonego największej gminy miejskiej na danym terenie.

V. Nadzór państwowy i aparat rewizyjny powinien być tak zorganizowany, aby czynności nadzorcze i rewizyjne były skoordynowane.

Wychodząc z założenia, że kontrola działalności organów samorządu terytorialnego powinna być wykonywana przez własne organy samorządu oraz przez samorządy wyższego rzędu, Zjazd Miast wypowiada się za zniesieniem Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego i delegatów oszczędnościowych.

VI. Zjazd Miast prosi Rząd o wzięcie pod rozwagę sprawy rozszerzenia uprawnień zarządów miast w zakresie państwowej administracji ogólnej przez wykorzystanie w poszczególnych przypadkach przede wszystkim uprawnień, wypływających z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

W miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych należy w każdym razie wyłączyć atrybucje nadzorcze nad prezydentami miast starosty wzgl. wojewody grodzkiego.

Samorządom, a przede wszystkim władzom miejskim, powinno być przywrócone prawo egzekutywy, a w szczególności:

a) powinno być przywrócone miejskim jednostkom samorządowym,

jako władzom administracji ogólnej, prawo karania administracyjnego w pełnym zakresie,

b) miejskie jednostki samorządowe powinny być wyposażone poza egzekutywą karno - administracyjną stopniowo w coraz większą egzekutywę także w zakresie skarbowym i innym.

VII. Uprawnienia starostów do zatwierdzania wyborów niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów powinny być przeniesione na wojewodów.

Władze, uprawnione do zatwierdzania wyborów przełożonych gmin miejskich i ich zastępców, powinny zarówno w przypadku zatwierdzenia, jak i odmowy zatwierdzenia wyboru zasięgać uprzednio opinii kolegiального organu, współdziałającego z nimi przy wykonywaniu nadzoru nad samorządem.

VIII. Dla współdziałania z Rządem w normowaniu spraw samorządu terytorialnego powinna być powołana na podstawie ustawy Państwowa Rada Samorządowa, której większość powinni stanowić reprezentanci samorządu z wyboru.

W ustawie należy określić, iż Państwowa Rada Samorządowa zbiera się przynajmniej raz na rok i że pod jej obrady, względnie pod obrady powołanych przez nią komisji, powinny być wnoszone wszystkie sprawy zasadniczej natury, dotyczące samorządu, opracowywane przez poszczególne ministerstwa.

IX. Ponieważ przeszło 3-letnia praktyka wykazała w wielu kierunkach braki i nieracjonalności w postanowieniach ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z r. 1933, należałoby postanowienia jej poddać rewizji przy współudziale Rady Samorządowej.

X. Zjazd Miast uznaje za pilną sprawę uregulowania przez ustawę na jednolitych zasadach, odmiennych od stosunków służbowych w instytucjach prywatnych, praw łącznie z uposażeniami i obowiązków łącznie z odpowiedzialnością dyscyplinarną wszystkich stale zatrudnionych pracowników samorządowych zarówno umysłowych, jak i fizycznych, nie wyłączając pracowników zakładów i przedsiębiorstw samorządowych.

Za sprawą nie mniej pilną Zjazd uznaje jednoczesne uregulowanie na podstawie ustawy zabezpieczeń emerytalnych pracowników samorządowych oraz praw emerytów samorządowych.

Tworzenie odrębnego centralnego Zakładu Emerytalnego dla pracowników samorządowych uważa Zjazd Miast — zgodnie z negatywnym wypowiedzeniem się w tym względzie przez wszystkie zreszenia samorządu i pracowników samorządowych oraz Radę Naczelną Związku Miast — za projekt nie tylko nie prowadzący do celu, ale obciążający jeszcze więcej samorząd wydatkami na emerytury, a dający pracownikom mniej pewności, aniżeli same samorzady.

Zjazd orzeka się również przeciw postanowieniom projektu co do przenoszenia pracowników samorządowych w stan nieczynny według zasad obowiązujących dziś urzędników państwowych, ponieważ to nie tylko przyczyniłoby się do lekkomyślności w przyjmowaniu i dowolności w usuwaniu urzędników, ale także napewno zwiększyłyby — tak jak w administracji

państwowej — wydatki na emerytury, pod którymi i tak miasta już upadają.

Ustawy, regulujące stosunki służbowe pracowników samorządu terytorialnego, nie powinny naruszać uprawnień organów miejskich, wpływających z ustawy samorządowej z r. 1933, przy czym płatni członkowie samorządowych organów zarządzających nie powinni być traktowani, z uwagi na obywatelski charakter ich stanowisk, na jednakowych zasadach z pracownikami samorządowymi. Składanie z urzędu członków samorządowych organów zarządzających powinno następować wyłącznie na podstawie orzeczeń komisji dyscyplinarnych.

Z tego powodu Zjazd uważa za sprawę niecierpiącą zwłoki wydanie odrębnych przepisów dyscyplinarnych dla członków zarządów miejskich.

Organy dyscyplinarne winny być wyłonione z ciał samorządowych.

Niepłatni członkowie samorządowych organów zarządzających nie powinni podlegać działaniu samorządowych przepisów pracowniczych.

Poza tym Zjazd Miast solidaryzuje się ze stanowiskiem, zajętym w sprawach samorządowych ustaw pracowniczych przez Zarząd i Radę Naczelną Związku Miast.

XI. Zjazd Miast uznaje za konieczne jak najrychlejsze wydanie odrębnych statutów ustrojowych dla największych miast oraz jak najrychlejsze uzgodnienie i scalenie całokształtu porządku prawnego samorządu terytorialnego w sposób, przewidziany w artykule 122 ustawy samorządowej z r. 1933.

Zjazd Miast stwierdza potrzebę ustanowienia zasady, że w indywidualnych, uzasadnionych przypadkach inne ośrodki miejskie, poza wymienionymi w art. 38 ustawy samorządowej z r. 1933, oraz uzdrowiska mogą otrzymać odrębne statuty ustrojowe.

XII. Zjazd Miast wzywa Zarząd Związku Miast do wystąpienia do Rządu o zastosowanie odpowiednich środków celem zastąpienia w Łodzi i Poznaniu tymczasowych władz miejskich stałymi władzami samorządowymi, a o ile chodzi o Warszawę — o przyspieszenie uregulowania dla niej ustroju, opartego na zasadach samorządu“.

C. W sprawach finansowych.

„I. Zjazd Miast stwierdza, że:

1) Dotychczas nie nastąpiło odciążenie samorządu od różnych zadań i obowiązków pomimo prac nad tym zagadnieniem powoływanych przez Rząd specjalnych komisji i stworzenia do tego podstawy prawnej w art. 30 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.X.1934 r. (Dz. U. nr 94, poz. 846).

2) Zainicjonowana i przeprowadzona przez Rząd akcja oszczędnościowo - oddłużeniowa samorządu sama przez się nie stworzyła zdrowych warunków dla gospodarki miast, a oparte na przewidywanych wynikach tej akcji dalsze obniżenie przez Rząd dochodów miast, jeszcze przed jej ukończeniem, przyjęło dla szeregu miast wręcz katastrofalny charakter.

3) Pomimo przeprowadzenia akcji oszczędnościowo - oddłużeniowej, ogół miast nadal nie tylko że nie może przystąpić do aktywizacji gospodarki, lecz nie jest w stanie nawet zapobiec niszczeniu istniejących urządzeń, zakładów i przedsiębiorstw miejskich.

4) Po wielokrotnych zmianach na niekorzyść miast ich uprawnień finansowych, dokonanych w ostatnich 14-u latach, miasta utraciły samodzielność finansową, a system podatków miejskich stał się w wysokim stopniu wadliwy.

5) Dalsze zwlekanie zarówno z odciążeniem miast od niektórych zadań i czynności, jak i zwiększeniem ich uprawnień podatkowych oraz uporządkowaniem systemu podatków miejskich prowadzi nieuchronnie do dalszego niezdrowego zadłużania się miast, naruszenia planów oddłużeniowych i utrzymania bezwładu gospodarki miejskiej.

6) Konieczna zasadnicza reforma finansów miejskich może mieć trwałe znaczenie jedynie wtedy, jeżeli poprzedzona będzie:

a) rewizją naszego całego systemu podatkowego i ustaleniem ostatecznej konstrukcji poszczególnych podatków państwowych, z którymi w dużym stopniu zalegają się podatki samorządowe, ze szczególnym uwzględnieniem różnic, jakie zachodzą w poziomie gospodarczym i zadaniach miast w poszczególnych częściach Państwa;

b) rewizją podziału zadań publicznych pomiędzy Skarb Państwa i samorząd terytorialny oraz pomiędzy związki samorządowe poszczególnych stopni przede wszystkim w dziedzinie kosztów leczenia ubogich chorych i kosztów opieki społecznej oraz szkolnictwa powszechnego;

c) doprowadzeniem do równowagi nie tylko budżetu Skarbu Państwa, lecz i budżetów miast.

II. W związku z tym Zjazd Miast uznaje za konieczne:

1) Utworzenie przez Rząd specjalnego biura studiów nad zagadnieniem reformy podatkowej w ogóle i reformy finansów samorządowych w szczególności z powiązaniem tego zagadnienia z rewizją rozkładu zadań publicznych pomiędzy Państwo i samorząd terytorialny oraz pomiędzy związki samorządowe poszczególnych rodzajów.

Biuro to powinno podlegać bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, składać się z płatnych osób oraz korzystać z płatnej pomocy w formie stałej bądź doraźnej praktyków samorządowych i innych znawców przedmiotu niezależnie od tego, czy znajdują się oni na służbie państwowej.

Biuro studiów powinno działać w kontakcie z centralnymi dobrowolnymi organizacjami samorządu terytorialnego i centralnymi organami samorządu gospodarczego.

Biuro Związku Miast Polskich przeprowadzi ze swej strony ankiety w sprawie zasadniczej zmiany ustawy o finansach komunalnych.

2) Do czasu stworzenia podstaw do przeprowadzenia zasadniczej reformy finansów miejskich konieczne jest:

a) doraźne, poważne zwiększenie uprawnień podatkowych miast przez rozszerzenie na wszystkie miasta prawa poboru dodatków do państwowego podatku dochodowego, przywrócenie miastom wydzielonym prawa poboru specjalnych opłat drogowych, zapewnienie miastom niewydzielonym co najmniej 50% wpływów z takich opłat, pobieranych na ich terenie przez powiatowe związki samorządowe, i zwiększenie udziału miast we wpływach z opłaty od spirytusu, z dodatków samorządowych do państwowych podatków spożywczych i ze scalonego podatku przemysłowego;

b) danie miastom prawa poboru podatku od placów budowlanych i nie-

dostatecznie zabudowanych w takiej formie i wysokości, aby podatek ten mógł się istotnie stać instrumentem polityki budowlanej i terenowej władz miejskich;

c) umożliwienie miastom opodatkowania nowych budowli;

d) przekazanie miastom prawa egzekucji ich należności z tytułu samoistnych podatków i opłat, łącznie z opłatami za korzystanie z wszelkich urządzeń miejskich;

e) zaniechanie ingerencji władz nadzorczych w każdym czasie i bez żadnych ograniczeń w sprawę wysokości opłat za korzystanie z urządzeń i przedsiębiorstw miejskich;

f) całkowite zwolnienie miast od obowiązku dostarczania mieszkań nauczycielom publicznych szkół powszechnych, względnie wypłacania im dodatków mieszkaniowych;

g) zwolnienie miast od obowiązku leczenia na ulgowych warunkach w ich szpitalach członków Ubezpieczalni Społecznych;

h) zwolnienie miast od obowiązku doręczania pism urzędowych różnych władz i instytucji publicznych i utrzymywania aresztów gminnych.

3) Zaniechanie dalszej zamiany samoistnych podatków miejskich na dodatki do państwowych podatków oraz zamiany dodatków na udziały w podatkach państwowych, aby nie unicestwiać samodzielności podatkowej miast i nie usuwać odpowiedzialności organów miejskich i całego miejscowego społeczeństwa za gospodarkę miejską w postaci zwiększanych podatków miejskich.

4) Zaniechanie wykorzystywania przez Państwo względnie inne organizacje prawno - publiczne miejskich źródeł dochodów, o ile w związku z tym zmniejszane zostaną uprawnienia miast do korzystania z tychże źródeł (np. państwowy podatek od uboju, elektryczności oraz opłaty na rzecz Czerwonego Krzyża i Funduszu Pracy).

W związku z tym Zjazd Miast zwraca się do Rządu o odstąpienie miastom prawa poboru na ich rzecz podatku od energii elektrycznej i od uboju.

5) Zaniechanie dalszego naruszania zasady, iż nie można zwiększać obowiązków, nie zwiększając jednocześnie dochodów oraz zmniejszać dochodów, nie zmniejszając jednocześnie obowiązków miast, co zresztą wypływa ze słusznej zasady, wyrażonej w art. 69 ustawy z r. 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

6) Zaniechanie przez władze państwowe wywierania nacisku na miasta, celem uzyskiwania od nich świadczeń bądź bezpłatnych, bądź też na warunkach, nie będących w żadnym stosunku do wartości tych świadczeń, oraz terminowe regulowanie należności miast przez władze i instytucje państwowe.

III. Wpływy z udziału w państwowym podatku dochodowym powinny być przekazane tym gminom miejskim, na obszarze których istnieją i pracują zakłady przemysłowe, będące przedmiotem opodatkowania, a nie jak dotychczas tym, na których terenie mają siedzibę zarządy główne przedsiębiorstw.

IV. Pożyczki zaciągane przez miasta z Funduszu Pracy na zatrudnienie bezrobotnych powinny być traktowane jako dotacje.

V. Zjazd Miast zwraca się do Rządu z petycją o jak najrychlejsze sanowanie miejskich kas oszczędności.

Zjazd Miast zwraca się do Rządu z petycją, by w projektowanym statucie Związku Kas Oszczędności zagwarantowana została większość we władzach tego Związku dla przedstawicieli związków poręczyielskich“.

ZJAZD ELEKTROWNI MIEJSKICH.

W dniu 28 kwietnia 1937 r. odbył się w Warszawie Zjazd, poświęcony sprawom elektrowni miejskich, zorganizowany przez Związek Miast Polskich z inicjatywy podsekcji elektrycznej.

W zjeździe wzięło udział 131 delegatów, reprezentujących 87 miast. Obradom przewodniczył inż. Alfons Kühn, dyrektor naczelny elektrowni warszawskiej.

W wyniku obrad powzięto następujące uchwały:

„1. Dotychczas istniejące normy i zwyczaje organizacyjne elektrowni miejskich są owocem lokalnych prac i doświadczeń, wskutek czego wykazują one dużą różnorodność, w części tylko usprawiedliwioną odrębnymi warunkami pracy, a stojącą na przeszkodzie w ulepszaniu systemów organizacyjnych i korzystaniu z cudzych doświadczeń.

Ten stan rzeczy odbija się ujemnie na działalności elektrowni.

Konieczne i pilne jest zatem ustalenie ogólnych zasad postępowania w tych kwestiach organizacyjnych, które dotyczą wszystkich elektrowni miejskich.

2. W szczególności jest rzeczą pilną ukończenie prac, prowadzonych obecnie przez Związek Miast Polskich, a dotyczących zasad tworzenia, prowadzenia i znoszenia przedsiębiorstw samorządowych, — a następnie opracowanie wzorów: statutów organizacyjnych elektrowni, przepisów kasowo - rachunkowych, regulaminów gospodarki materiałowej, in-kasa itp.

3. Elektrownie miejskie są integralną i ważną częścią w całokształcie gospodarki samorządu miejskiego, co je zasadniczo odróżnia od innych zakładów elektrycznych. Toteż zasady organizacyjne elektrowni miejskich powinny się opierać na ogólnych założeniach, obowiązujących ustrój i gospodarkę samorządu miejskiego, przy jednoczesnym uproszczeniu postępowania w sprawach, związanych z administracją i gospodarką elektrowni.

4. Elektryfikacja kraju jest jednym z najpoważniejszych zagadnień najbliższej przyszłości i w pracy tej samorząd miejski powinien odegrać rolę dominującą.

W tym celu miastom powinno być przyznawane pierwszeństwo przy nadawaniu rządowych uprawnień elektrycznych.

Związek Miast Polskich powinien wysiłki miast na tym polu koordynować, stale z miastami współpracować i służyć im radą i pomocą przez:

- a) zwoływanie okresowych zjazdów elektrowni miejskich,
- b) powołanie do podsekcji elektrycznej Związku osób, wskazanych przez Zjazd,

c) włączenie do programu prac podsekcji na najbliższą przyszłość spraw, przekazanych przez Zjazd,

d) informowanie miast o rezultatach prac podsekcji elektrycznej,

e) zbieranie i opracowywanie materiałów dla ogólnej elektryfikacji kraju w oparciu o samorządowe zakłady elektryczne.

5. Zjazd wyraża przekonanie, że konieczne jest utrzymywanie stałego kontaktu przez elektrownie miejskie ze Związkiem Miast Polskich i informowanie Związku o lokalnych planach gospodarczych i inwestycyjnych oraz o potrzebach elektryfikacyjnych poszczególnych terenów.

6. Zjazd zaleca zarządom miejskim i kierownictwom elektrowni jak najszerze korzystanie z usług i pomocy technicznej Związku Miast Polskich i poddawanie zakładów elektrycznych okresowym badaniom przez rzeczoznawców zarówno w zakresie administracyjnym, jak i technicznym.

7. Normalną ewolucją elektryfikacji jest stopniowy zanik lub ograniczenie działalności elektrowni lokalnych na korzyść ekonomiczniej pracujących elektrowni okręgowych. Małe elektrownie miejskie, które spełniły pozytywną rolę pionierską w elektryfikacji, przekształcać się będą stopniowo na zakłady rozdzielcze, zasilające własne sieci rozdzielcze.

W tych warunkach miejskie sieci rozdzielcze stają się niezbędnym bardzo ważnym ogniwem przy racjonalnej elektryfikacji kraju, jako hurtowi odbiorcy energii elektrycznej. Sieci te będą mogły wypełnić należycie swą rolę tylko w wypadku racjonalnego zaprojektowania i wykonania.

Miastom należy ułatwiać modernizację sieci i dopomagać do zdobycia na ten cel dogodnych kredytów.

8. W miastach, posiadających elektrownie i gazownie, winny być ustalone zasady współpracy tych zakładów, oparte na rozgraniczeniu zasięgu działania oraz na współpracy z wyłączeniem wszelkiej konkurencji, by oba zakłady miały jak najekonomiczniejsze warunki pracy.

9. Wobec bardzo niskiej normy rocznego spożycia energii elektrycznej na głowę w całym Państwie, wskazana jest ciągła akwizycja i propaganda zastosowania elektryczności.

Dla potania energii elektrycznej konieczne jest:

a) obniżenie cen olejów mineralnych, stosowanych w produkcji energii elektrycznej,

b) obniżenie taryfy kolejowej za przewóz materiałów pędnych,

c) zniesienie podatku drogowego od oleju gazowego,

d) zniesienie podatku państwowego od energii zużytej do oświetlenia prywatnego.

10. Trudności finansowe miast stały się przyczyną zaniedbania koniecznych dla rozwoju elektrowni inwestycji i remontów oraz przyczyną stosowania sztywnych i wysokich taryf.

Dla uniknięcia szkód, jakie z powyższych przyczyn powstawać mogą, miasta powinny zwrócić uwagę na:

a) celowe i ekonomiczne projektowanie i wykonanie zakładów elektrycznych,

b) planową i staranną konserwację oraz renowację urządzeń w rozmiarach, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania zakładu,

- c) obsadzanie stanowisk kierowniczych przez siły fachowe,
- d) prawidłowe obliczanie kosztów własnych,
- e) stopniową likwidację systemu opłat ryczałtowych (bezlicznikowych),
- f) stosowanie elastycznych taryf⁴.

Po zamknięciu obrad uczestnicy Zjazdu zwiedzili salon pokazowy elektrowni stołecznej, gdzie zapoznali się z nowoczesnymi metodami propagandy elektryczności.

DZIAŁALNOŚĆ ZWIĄZKU REWIZYJNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W R. 1936/37.

Rok 1936/37 był pierwszym rokiem normalnej działalności Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego. W okresie tym powstały i zaczęły działać wszystkie statutowe organa Związku, poza tym został skompletowany personel inspektorski Związku, aczkolwiek nie osiągnął jeszcze koniecznej liczby.

Ogół czynności inspekcyjnych Związku polega na zbadaniu stanu faktycznego gospodarki (nie tylko rachunków) danej jednostki samorządu i ocenie tego stanu z punktu widzenia zarówno formalno - prawnego, jak i z punktu widzenia celowości gospodarczej ze szczególnym uwzględnieniem kwestii oszczędności.

Inspekcja (rewizja) ogólna obejmuje badanie i ocenę gospodarki z punktu widzenia finansowo - gospodarczego. Jeżeli tego rodzaju inspekcja ogólna obejmuje całość gospodarki danego związku samorządowego, wtedy nazywa się *generalną*, w przeciwnym wypadku — *częściową*. Natomiast inspekcja (rewizja) *specjalna* obejmuje badanie i ocenę, przeprowadzaną pod innym, aniżeli finansowo-gospodarczym, specjalnym kątem widzenia, którym jest z reguły punkt widzenia techniczno - gospodarczy. Inspekcje ogólne przeprowadza Związek z reguły przez swoich inspektorów, pozostających w stałym stosunku służbowym do Związku. Natomiast rewizje specjalne przeprowadza z reguły za pośrednictwem rzeczoznawców z zewnątrz Związku, zaangażowanych specjalnie do danych wypadków.

Zgodnie z programem przyjętym przez Radę Związku w dniu 14 lipca 1936 r. Związek Rewizyjny położył główny nacisk w okresie roku 1936/37 na generalne rewizje miast wydzielonych i powiatowych związków samorządowych. Prace Związku zbiegły się w tym czasie z prowadzoną równocześnie akcją oddłużeniową. W związku z tym w licznych wypadkach badania Związku stwarzały podstawę do zaprojektowania formalnych planów oddłużenia. W miarę rozszerzania się akcji oddłużeniowej Związek przeprowadzał rewizje w świeżo oddłużonych jednostkach. W tym wypadku na plan pierwszy wysuwało się zagadnienie realizacji planów oddłużenia i przystosowania gospodarki do tych planów, a więc problemy organizacyjne.

Równocześnie, zgodnie z ogólnym programem, przyjętym przez Radę na posiedzeniu w dniu 14 lipca 1936 r., zwrócono wielką uwagę — przy sposobności rewizji, dokonywanych przez inspektorów Związku —

na organizację kontroli gospodarki samorządowej, dokonywanej przez inne czynniki. W tym celu przy rewizji powiatowych związków samorządowych każdy inspektor bada również działalność wydziału powiatowego i inspektora samorządu gminnego w zakresie nadzoru nad gminami wiejskimi i miastami niewydzielonymi. W każdym sprawozdaniu rewizyjnym Związku sprawa ta znajduje odpowiedni wyraz. Ponadto we wszystkich związkach samorządowych inspektorowie Związku przy okazji dokonywanych przez siebie rewizji są obowiązani wchodzić w bezpośredni kontakt z komisjami rewizyjnymi, jako organami wewnętrznej kontroli.

Wyniki pracy Związku Rewizyjnego w zakresie inspekcji ogólnej od początku działalności Związku (maja 1935 r.) do 30 czerwca 1937 r. ilustruje następujące zestawienie:

	Miasta wydzielone				Powiatowe związki samorządowe				Miasta niewydzielone i gm. wiejskie				Wojewódzkie związki samorządowe				Związki międzykomunalne				Ogółem				
Rodzaj inspekcji	1935/36	1936/37	1.4—30.6.37	Razem	1935/36	1936/37	1.4—30.6.37	Razem	1935/36	1936/37	1.4—30.6.37	Razem	1935/36	1936/37	1.4—30.6.37	Razem	1935/36	1936/37	1.4—30.6.37	Razem	1935/36	1936/37	1.4—30.6.37	Razem	
generalne	14	32	6	52	43	116	57	216	1	1	—	2	—	1	1	2	—	2	2	—	4	58	152	66	276
częstkowe	5	5	1	11	5	21	2	28	3	—	1	4	—	—	—	—	—	—	—	—	13	26	4	43	
Razem	19	37	7	63	48	137	59	244	4	1	1	6	—	1	1	2	—	2	2	4	71	178	70	319	

Wśród rewizji częstkowych, przeprowadzonych w r. 1936/37, specjalną uwagę zwracano na rewizję gospodarki leśnej w miastach (w dwóch jednostkach) oraz rewizję nadzoru nad gospodarką leśną gromad w powiatowych związkach samorządowych (w 19 jednostkach powiatowych).

Jak wyżej zamieszczone zestawienie wskazuje, rewizje generalne zostały przeprowadzone we wszystkich miastach wydzielonych, ponadto trzy miasta wydzielone zostały zbadane generalnie dwukrotnie. Co się tyczy powiatowych związków samorządowych — zbadano generalnie 216 jednostek, na ogólną liczbę 233 pow. zw. samorz., czyli 92,7%. Ponieważ zaś w okresie od maja 1935 r. do 1 lipca 1937 r. Związek dysponował różną, stale wzrastającą liczbą inspektorów (od 3 w maju 1935, czterech w czerwcu 1935 do 25 w marcu 1937; 27 na 1 lipca 1937 r.), a etat stanowisk inspektorskich ma wzrosnąć do 29, Związek oblicza, iż przeprowadzi rewizję generalną każdego związku samorządowego, który doń należy, przynajmniej raz na dwa lata, a więc częściej, aniżeli jako minimum przepisuje statut.

Rewizje przedsiębiorstw komunalnych przeprowadzane były bądź pod kątem uzyskania materiałów do opracowania norm prawnych i instrukcyjnych, regulujących całość problemu przedsiębiorstw samorządo-

wych w Polsce, bądź w uzupełnieniu rewizji ogólnej, gdy ogólna ocena gospodarki danej jednostki samorządu wymagała zbadania przedsiębiorstw przez specjalistów technicznych.

Przeprowadzone pod tym kątem widzenia rewizje przedsiębiorstw od początku istnienia Związku po chwilę obecną ilustruje następujące zestawienie:

Rodzaj przedsiębiorstwa	Rok 1935/36	Rok 1936/37	I.IV—30 VI. 1937	Razem
Elektrownie	8	11	—	19
Gazownie	6	8	—	14
Rzeźnie	13	19	—	32
Wodociągi i kanalizacja . . .	2	9	2	13
Przedsiębiorstwa komunikac. .	2	2	3	7
O g ó ł e m .	31	49	5	85

Przeprowadzane przez Związek rewizje przedstawiają pierwszorzędą wartość, jako materiał oświetlający różne zagadnienia gospodarki samorządowej w Polsce. Dlatego biuro Związku przystąpiło do opracowywania poszczególnych zagadnień w świetle dokonanych rewizji.

W okresie 1936/37 opracowano: 1) uwagi ogólne o gospodarce drogowej powiatowych związków samorządowych; 2) uwagi ogólne o działalności powiatowych związków samorządowych w zakresie zdrowia publicznego; 3) uwagi ogólne o gospodarce powiat. zw. samorz. w zakresie popierania rolnictwa; 4) uwagi ogólne o wydatkach pow. zw. sam. na zarząd ogólny; 5) gospodarka związków samorządowych w świetle akcji oddłużeniowej.

Poza badaniami w oparciu o materiały rewizyjne Związek prowadzi także studia szersze nad pewnymi problemami, kierując się ich doniosłością i aktualnością. W okresie 1936/37 r. opracowano: 1) zagadnienie oczyszczania miast i wywozu śmieci, ujęte ostatecznie w formę tez do projektu odpowiedniej ustawy, przedstawionej Ministerstwu Spraw Wewnętrznych; 2) zagadnienie opodatkowania placów niezabudowanych i przyrostu wartości nieruchomości miejskich; 3) zagadnienie organizacji terytorialnej samorządu w przyszłym centrum przemysłowym.

W trakcie badań znajduje się sprawa przedsiębiorstw komunalnych. Związek podjął wszechstronne badania, zmierzające do zupełnego uregulowania sprawy przedsiębiorstw komunalnych w drodze odpowiednich norm.

Prezesem Związku jest prof. dr Maurycy Zdzisław Jaroszyński, wiceprezesem — Witold Zbikowski, dyrektor departamentu samorządu Min. Spraw Wewnętrznych. Poza tym w skład Zarządu Związku wchodzi: Aleksander Ivánka, naczelnik wydz. w Min. Skarbu i dr Zygmunt Wassewab, dyrektor centrali B. G. K., jako członkowie z nominacji; inż. Stanisław Leopold, Ignacy Puławski, poseł na Sejm, prof. dr Tadeusz Bigo, radny m. Lwowa i dr Konrad Siudowski, senator R. P.

DZIAŁALNOŚĆ INSTYTUTU PRACY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH 1934 — 1937.

Grono działaczy społecznych i samorządowych, zakładając przed blisko trzema laty Instytut Pracy Samorządu Terytorialnego przy czynnym poparciu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, postawiło sobie za cel przyczynienie się do uaktywnienia prowincji i wsi polskiej przez przygotowanie dla samorządu terytorialnego ideowych i fachowych pracowników, którzy by mogli stanąć do pracy organicznej na prowincji.

Działalność swą Instytut rozpoczął na terenie akademickim, pragnąc z jednej strony dać administracji publicznej młody narybek o wyższym poziomie umysłowym i większych zasobach wiedzy, z drugiej zaś strony zasilić życie mniejszych miast i gmin wiejskich ludźmi przygotowanymi do pracy społecznej.

Niezależnie od tak pojętych zadań instrukcyjno - wychowawczych, inicjatorzy Instytutu pragnęli uczynić zeń placówkę pracy naukowo-badawczej w dziedzinie samorządu terytorialnego, aby wypełnić lukę, która pod tym względem nieraz dawała się odczuć.

W grudniu 1934 r. został zatwierdzony statut Instytutu i powołany Komitet Organizacyjny, który kierował pracami Instytutu do czasu wyboru władz, przewidzianych statutem. W skład Komitetu Organizacyjnego weszli pp.: Witold Zbikowski — dyrektor departamentu samorządu M. S. W., Marian Klott — dyrektor departamentu pracy Min. Opieki Społecznej, Gustaw Pomianowski — wizytator Ministerstwa W. R. i O. P. i Witold Kaczyński jako dyrektor Instytutu.

W dziedzinie instrukcyjno - wychowawczej Instytut prowadzi w Warszawie stałe dwuletnie kursy, przeznaczone dla słuchaczy lub absolwentów wyższych uczelni, oraz specjalnie organizowane kursy przysposobienia samorządowego, których czas trwania i program zależny jest każdorazowo od charakteru i zakresu kursu.

Pierwszy dwuletni kurs samorządowy został otwarty w roku akademickim 1934/35 inauguracyjnym wykładem prof. Władysława Grabskiego pt. „Ustrój wsi polskiej“ w obecności przedstawicieli władz państwowych, związków samorządowych i wyższych uczelni.

Inauguracji kursu w r. 1935/36 oraz 1936/37 dokonał prof. Maurycy Jaroszyński, wygłaszając ciekawe i głęboko ujęte prelekcje na tematy: „Idea samorządu na przełomie“, oraz „Samorząd po kryzysie“.

Kurs dwuletni dzieli się na równoległe sekcje: miejską i wiejską. Odpowiednio do tego istnieją pewne różnice w programie, który na pierwszym roku studiów obejmuje szereg przedmiotów teoretycznych z zakresu historii i ustroju samorządu, skarbowości komunalnej, polityki komunalnej społecznej i gospodarczej, organizacji pracy itp. Po ukończeniu pierwszego roku słuchacze przechodzą obowiązkowe dwu lub trzymiesięczne praktyki wakacyjne w gminach wiejskich i miejskich oraz wydziałach powiatowych. Drugi rok studiów poświęcony jest pracy w seminariach.

Kursy przysposobienia samorządowego mają na celu zapoznanie z samorządem terytorialnym młodzieży, która kończąc studia wyższe

o charakterze specjalnym zamierza poświęcić się pracy w samorządzie. W r. 1936 zorganizowano 6-cio tygodniowy kurs dla słuchaczy wyższych semestrów wydziału weterynaryjnego Uniwersytetu J. P., a w roku 1937 — 3-tygodniowy kurs dla studentów wydziału lekarskiego tegoż Uniwersytetu.

Pracę instrukcyjno - wychowawczą Instytut zamierza rozszerzyć również na inne ośrodki akademickie. Pierwszym krokiem do tego było uruchomienie w roku akademickim 1936/37 oddziału we Lwowie, który jako wstęp do swej pracy zorganizował 4-tygodniowy kurs przysposobienia samorządowego dla studentów lwowskich wyższych zakładów naukowych.

Działalność Instytutu w kierunku naukowo - badawczym znajduje się w stadium początkowym. W roku 1937 powołano Radę Naukową w której skład weszli:

Wacław Brzeziński	Prof. Stanisław Okulicz
Prof. Leon Biegeleisen	Stanisław Podwiński
Dr Józef Chałasiński	Dyr. Marcei Porowski
Posel Kazimierz Duch	Prof. Adam Pragier
Prof. Stefan Dziewulski	Inspektor Kazimierz Romaniuk
Prof. Władysław Grabski	Prof. Jan Strzelecki
Prof. dr Maurycy Jaroszyński	Jerzy Stamirowski
Dyr. Kazimierz Kornilowicz	Prof. Artur Żabicki
Prof. Konstanty Krzeczkowski	

Przewodniczącym Rady Naukowej został p. Kazimierz Kühn.

W miarę rozwoju prac Rada Naukowa dokooptuje do swego grona szereg osób, zwłaszcza spośród samorządowców zamieszkałych na prowincji.

Z konkretnych prac naukowo - badawczych wymienić należy daleko posunięte przygotowania bibliografii samorządowej, obejmującej około 30.000 pozycji książek i artykułów. Ponadto Instytut powołał swego czasu specjalną komisję dla przepracowania programu liceów administracyjno - samorządowych.

W dniu 14 czerwca 1937 r. odbyło się walne zebranie członków założycieli Instytutu, na którym zgodnie ze statutem powołano Radę Naczelną, Prezydium Rady Naczelnej i Komisję Rewizyjną.

W skład Prezydium weszli:

Prezes	— Witold Zbikowski
Członkowie	— Marian Klott
	— Tadeusz Majewski
	— Bolesław Trzebski
	— Stefan Gustaw Pomianowski

Dyrektor Instytutu — Witold Kaczyński.

PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przedstawicieli Opieki Społecznej Samorządu Terytorialnego — Poznań — 24 do 25.IX. 1933. — Pierwszy Ogólnopolski Zjazd Przeciwzembraczy — Poznań — 24 do 26.II.1937. — Zebrał i opracował Mgr Kazimierz Motyliński — Naczelnik Wydziału Zarządu Miejskiego w Poznaniu — Poznań 1937, str. 208.

Już sam tytuł wydawnictwa mówi o treści. Publikacja ta zawiera materiały sprawozdawcze z dwóch zjazdów, urządzonych w Poznaniu. W wydawnictwie powyższym opublikowano referaty, wygłoszone na zjazdach, przebieg dyskusji oraz uchwały zjazdów.

W czasie pierwszego zjazdu w 1933 r. wygłoszono następujące referaty:

W r o c z y ń s k i C z. — Opieka nad matką nieślubną i walka z porzuceniem niemowląt w Warszawie;

M o t y l i ń s k i K. — Niektóre aktualne zagadnienia miejskiej opieki społecznej w dobie obecnej;

W i l c z e k R. — Opieka społeczna w gminach wiejskich;

M a r c i n i e c W. — Ogrody działkowe jako zagadnienie opieki społecznej.

W referacie, dotyczącym opieki nad matką nieślubną i walki z porzucaniem niemowląt w Warszawie autor — ówczesny dyrektor wydziału zdrowia i opieki społ. st. m. Warszawy — podał statystykę niemowląt porzuconych i przyjętych do zakładu ks. Boduena i domu opieki dla dzieci żydowskich za okres 1913 — 1932 r., przy czym statystyka domu opieki dla dzieci żydowskich obejmuje tylko lata od 1922 — 1932 r. Autor, omawiając śmiertelność niemowląt nieślubnych, podaje, iż śmiertelność dzieci nieślubnych jest 5 — 7 razy większa od umieralności niemowląt ślubnych. Następnie autor podaje za p. J. Dębską dane, dotyczące wieku, czasu pobytu w Warszawie, stanu cywilnego i zawodu matek nieślubnych. Z danych tych wynika, że 83% matek nieślubnych stanowią pracownice

niewykwalifikowane — przeważnie służące, spośród których znowu 63,5% rekrutuje się ze wsi. Poród odbywa się w miejskich zakładach położniczych, a po 8 — 10 dniach wypisuje się matkę nieślubną wraz z dzieckiem, która w ogóle nie wie, dokąd się ma udać i stara się pozbyć niemowlęcia. Dlatego też wydział opieki społ. ustanowił w przy zakładach położniczych miejskich instytucję pielęgniarek, które mają za zadanie dokonanie wywiadu o warunkach materialnych matki nieślubnej w czasie jej pobytu w zakładzie i w wypadku stwierdzenia, iż matka nieślubna nie ma ani żadnego mieszkania, ani środków materialnych, umieszcza się ją czasowo w Domu Matki i Dziecka.

We wnioskach autor domaga się rewizji i uzupełnienia ustawodawstwa w sprawie alimentów, poszukiwania ojcostwa, ustalenia procedury postępowania administracyjnego dla umożliwienia ewakuacji matek i dzieci nieślubnych do właściwych gmin w celu odciążenia miast, wreszcie zorganizowania w miastach i powiatach przy pomocy organizacji kobiecych opieki nad samotnymi dziewczętami, przybywającymi do miast w poszukiwaniu pracy. Wnioski te zjazd uchwalił.

Uchwalenie tych wniosków bez większej dyskusji, jak to zresztą wynika ze sprawozdania, dowodzi, że poziom obrad nie stał zbyt wysoko. Tezy referenta i uchwały zjazdu przedstawicieli opieki społecznej winny zmierzać do innego rozwiązania, a mianowicie, by gmina zdobyła formalne prawo do opiekuństwa nad dzieckiem nieślubnym, by była opiekunem tego dziecka i jako opiekun mogła dochodzić alimentów i egzekwować je od ojca nieślubnego. Kwestią zasadniczą jest zapewnienie opieki dziecku nieślubnemu i matce nieślubnej, wtórnym zagadnieniem będzie kwestia rozkładów ciężarów, względnie przerzucania tych ciężarów z jednego związku samorządowego na drugi. Zarówno wnioskodawca, jak i biorący udział w zjeździe, akurat w tej materii nie spostrzegli się, że jeśli chodzi o stronę finansową tego zagadnienia, to w myśl art. 8. ustawy o opiece społ. (a zmiany tego artykułu przy omawianiu spraw matek i dzieci nieślubnych zjazd nie uchwalił, domagając się zmiany tylko 11 i 12 art. ustawy o opiece społecznej) prawo do trwałej opieki ze strony gminy nabywa się przez co najmniej roczny pobyt w gminie. Jeśli zatem weźmiemy pod uwagę, że poród następuje po dziewięciu miesiącach od chwili zajścia w ciążę, to dziewczyna ze wsi lub z miasteczka, a z pośród nich w większości rekrutują się matki nieślubne, zdążyła do czasu odbycia porodu, ze względu na roczny pobyt w mieście, nabyć prawo do opieki trwałej. Postulat ewakuacji matek nieślubnych wraz z dziećmi do właściwych gmin trafia w próżnię, o ile weźmiemy pod uwagę pełnoletnie matki nieślubne.

W referacie „Niektóre aktualne zagadnienia miejskiej

opieki społecznej w dobie obecnej“ autor p. K. Motyliński za aktualne zagadnienia uważa niesienie pomocy bezrobotnym i opiekę nad ubogimi i młodzieżą. Zagadnienia te potraktował autor zbyt jednostronnie, a w dodatku nie trzymał się zakreślonego przezeń tematu. Autor poruszył więc sprawę zasiłków dla bezrobotnych, którzy wykorzystali swe uprawnienia z tytułu zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, sprawę pomocy leczniczej dla tej kategorii bezrobotnych oraz ich rodzin, natomiast zagadnienie zatrudnienia bezrobotnych zbyt sobie uprościł, proponując odmówienie obcym udzielania stałego wsparcia, „a ułatwiając im powrót w rodzinne strony, — ułatwimy w dużej mierze miejscowym bezrobotnym uzyskanie pracy“ (str. 30). Zdaniem autora „gmina winna uzyskać prawo publikowania nazwisk tych pracodawców, którzy niepotrzebnie sprowadzają obcy element bezrobotny do pracy — zamiast korzystać z podaży miejscowej“ (str. 31). Wątpić należy, czy recepty te zostały w ogóle zastosowane przez uczestników zjazdu po powrocie do swych codziennych zajęć w związkach samorządowych. W zagadnieniu niesienia pomocy bezrobotnym nie wybija się na czoło zagadnienia taka czy inna forma pomocy, mająca na celu wegetację bezrobotnego przy pomocy funduszy publicznych, ale głównie chodzi o taki program, któryby mógł z bezrobotnego, stanowiącego element bierny w gospodarce społecznej, stworzyć element czynny. Budowa osiedla w Naramowicach dla bezdomnych bezrobotnych, o czym wspomina autor, uwzględnia tylko w nieznacznej części postulat zaktywizowania elementu bezrobotnego.

Ponadto autor wspomina w kilku słowach o współpracy związków samorządowych z Funduszem Pracy, mając na myśli taką koordynację poczynąń, któraby uniemożliwiała bezrobotnym czerpanie pomocy równocześnie z dwóch źródeł.

Drugi zasadniczy problem, aktualny w miastach, jaki autor zamierzał omówić, tj. opieka nad ubogimi i młodzieżą, zginał gdzieś w mrokach referatu, gdyż kilka luźnie rzuconych frazesów o nieogłędnym i lekkomyślnym dawaniu wsparć nie tylko że nie wyczerpuje, lecz nawet nie zahacza o ten niezwykle trudny do zrealizowania dział polityki społecznej związków samorządowych. W ogóle referat cechuje brak jasnego planu, brak wytkniętej myśli i celu, do którego autor zmierzał. Ten brak wytkniętego programu spowodował, że wśród nawału różnych drobnych spraw z zakresu opieki społecznej problemy zasadnicze i aktualne wówczas w miejskiej opiece społecznej uszły uwagi autora.

W związku z powyższym referatem zjazd uchwalił kilka małoważnych rezolucyj. Na uwagę zasługuje jedynie postulat, by prawo do trwałej opieki ze strony gminy miejskiej nabywali obywatele Rzeczypospolitej po trzech latach, a nie po ro-

ku, jak to przewiduje art. 8 ustawy o opiece społecznej. W uzasadnieniu tego postulatu między innymi czytamy: „Zdara się dość często, że rodzina kaleki względnie chronicznie chorego, stale zamieszkałego w gminie wiejskiej, odsyła go do miasta, a nawet dostarcza mu przez pewien czas środków utrzymania, aby mógł on przetrwać jednoroczny czasokres i po nabyciu prawa do trwałej opieki w mieście, korzystać z dobrodziejstw zazwyczaj na odpowiednim poziomie postawionej opieki miejskiej“. (str. 59). Czy nie za dużo przesady i uogólnienia? Na ogólnopolskim zjeździe przy udziale przedstawicieli wszystkich stopni samorządu terytorialnego należy dyskutować nad wspólnymi bolączkami i niedomaganiem, unikając momentów drażniących, niesłusznych i nieuzasadnionych. Zresztą długość okresu pobytu w gminie, uprawniającego do nabycia stałych świadczeń ze strony gminy, jest jednym z podstawowych zagadnień w strukturze ustawodawczej opieki społecznej, a zasada ta została wprowadzona na podstawie długoletnich ujemnych doświadczeń w wypadkach, gdy prawo do świadczeń potrzebujący pomocy publicznej nabywał po kilkuletnim pobycie na terenie gminy.

W referacie pt. „Opieka społeczna w gminach wiejskich“ autor ograniczył się do nakreślenia sytuacji w zakresie opieki społecznej, jaka wytworzy się na terenie gmin wiejskich w wojew. zachodnich w związku z wprowadzeniem gminy zbiorowej. Autor poruszył szereg bolączek w zakresie opieki społ. na terenie gmin wiejskich i małych miasteczek, bolączek czysto lokalnego charakteru, wymagających raczej posunięć czysto organizacyjnych. Z referatu tego nie można sobie stworzyć obrazu o stanie opieki społ. na wsi w wojew. zachodnich, pomijając już w ogóle zagadnienie opieki na wsi w masztapie ogólnopolskim.

Bardzo rzeczowo został opracowany referat p. W. Marcińca pt. „Ogrody działkowe jako zagadnienie opieki społecznej“. Autor podaje krótki zarys historyczny rozwoju ogródków działkowych na ziemiach Rzeczypospolitej z uwzględnieniem działalności w tej dziedzinie m. Poznania, szczytującego się pokaznymi rezultatami w tym zakresie, następnie przedstawia historię budowy osiedla dla bezrobotnych w Naramowicach, wzorowanego zresztą na podobnej akcji miast niemieckich w ostatnich latach (Vorstädtische Kleinsiedlung), wreszcie podkreśla znaczenie społeczne ogródków działkowych dla wielkich miast, zwłaszcza opieki zdrowotnej.

W sprawie ogródków działkowych zjazd uchwalił rezolucję, zrywającą związki samorządowe — zwłaszcza miasta — do usilnego zajęcia się akcją ogródków działkowych i budowy małych osiedli.

W dalszej części wydawnictwa zamieszczono sprawozda-

nie z Pierwszego Ogólnopolskiego Zjazdu Przeciwwębraczego w Poznaniu. W sprawozdaniu tym prócz części oficjalnej zjazdu podano również wszystkie referaty w liczbie 10, przebieg dyskusji oraz uchwały zjazdu.

Prezes Związku Przeciwwębraczego w Warszawie p. L. Lempke w referacie pt. „Niebezpieczeństwo żebractwa dla społeczeństwa i państwa“ podkreśla, że żebractwo wzrosło u nas do rozmiarów klęski społecznej, „opartej już nie tylko o szczupłość rynków pracy, o wielkość rynku bezrobocia, oraz o niską skalę zarobków, lecz w pierwszym rzędzie o chorobliwą strukturę psychiczną mas o specjalną psychozę nieróbstwa, wyrosłą z najróżnorodniejszych przyczyn“ (str. 85). Autor, uważając za niecelowe omawianie przyczyn żebractwa, stwierdza jednak, że w rzędzie przyczyn żebractwa zajmuje dominujące miejsce negatywny stosunek człowieka do współczesnych form i zasad życia zbiorowego. Z szeregów żebraczych rekrutują się przestępcy, przy czym jedni i drudzy stanowią element aspołeczny, uchylający się od udziału w produkcji dóbr gospodarczych, społecznych i moralnych przy jednoczesnym pragnieniu do nieograniczonego konsumowania powyższych dóbr. Zwalczanie żebractwa przez organa państwowe i samorządowe jest niedostateczne ze względu na istotę tego niebezpiecznego zjawiska, a społeczeństwo w dodatku, wspomagając żebractwo, utrudnia tę walkę. Dlatego też należy uświadomić społeczeństwo, przedstawiając mu niebezpieczeństwo, wypływające z żebractwa i nie rozumnego miłosierdzia, następnie należy skierować miłosierdzie i ofiarność społeczeństwa na drogę racjonalną (akcja zapobiegawcza — zakładanie ośrodków i ognisk dla moralnie zaniedbanych, kształcenie i przygotowanie do samodzielnego życia), wreszcie należy propagować powszechny przymus pracy w stosunku do wszystkich obywateli w myśl zasady: świadczenie miłosierdzia za świadczenie pracy dla wspólnego dobra.

Końcowe wnioski autora niezupełnie pokrywają się z myślą przewodnią referatu. Dosyć radykalne wywody kończą się niespodziewanie wnioskami, propagującymi zupełnie nieradykalne metody zwalczania żebractwa. Żebractwo jest chorobą społeczną, a każda choroba, zanim przystąpi się do jej leczenia, a następnie do zapobiegania tej chorobie, wymaga znajomości przyczyn, dokładnej analizy jej podłoża, które w każdym środowisku będzie odmienne. Dopiero po zbadaniu przyczyn choroby możemy próbować tych lub innych metod leczenia, stosując bądź wypróbowane środki, bądź też próbując różnych środków, zanim nie trafimy na środek właściwy. Pominięcie w referacie omówienia podłoża, powodującego u nas zastraszający rozwój żebractwa, stanowi pewne niedociągnięcia w skądinąd bardzo ciekawym ujęciu tego problemu.

W referacie „Chrześcijańskie zasady niesienia pomocy żebrzącym“ ks. A. Liss podkreśla, że zwalczanie żebractwa i włóczęgostwa natrafia na wiele przeszkód, a między innymi na tę przeszkodę, „jaką stanowi motyw miłosierdzia chrześcijańskiego“ (str. 91), gdyż Chrystus kazał swym wyznawcom widzieć w nędzarzu i żebraku „nie ciężar społeczny, nie wyrzutka, ale bliźniego, brata, a nawet więcej — kazał widzieć Samego Siebie“ (str. 92). Następnie autor kreśli rozwój działalności Kościoła w zakresie opieki nad nędzarnikami na przestrzeni wieków, podaje w krótkim zarysie historię urządzeń, mających na celu opiekę nad żebrakami, niezdolnymi do pracy, wreszcie, wspominając o zmianach ustroju społecznego, jakie zaszły w ciągu wieków aż do chwili obecnej, stwierdza, że Kościół nie zmienił nic w nauce swej o miłosierdziu, dąży natomiast do stosowania miłosierdzia sprawiedliwego. Idee te wcielają w życie katolickie organizacje dobroczynne, jednakże praca ich w zakresie zwalczania plagi żebractwa nie może dawać wystarczających rezultatów, gdyż w wielu wypadkach pogląd na żebractwo „ludu prostego i uboższego ostał się przecież jeszcze ten z dawnych chrześcijańskich czasów“, (str. 94) a jałmużna uchodzi za spełnienie religijne obowiązku miłości bliźniego. Omawiając następnie formy opieki przytuliskowej, wykonywanej nad żebrakami i włóczęgami przez Braci Albertynów, autor uważa, iż w walce z plagą żebractwa i włóczęgostwa „nie sposób pominąć jest czynnika religijnego, jako jednego z najważniejszych“ (str. 97). Wreszcie autor w wyniku swych rozważań wysuwa wniosek, „że dla rzeczywistej pomysłowości akcji zapobiegawczej i poprawczej w walce z żebractwem i włóczęgostwem konieczna jest ścisła współpraca katolickiej dobroczynności“.

Rola katolickich organizacyj społecznych w walce z żebractwem i włóczęgostwem nie jest zbyt duża, co zresztą i sam autor przyznaje. Dochodząc do wniosku, że współpraca katolickiej dobroczynności jest konieczna, autor nie podaje, na czym ta współpraca ma polegać. Bo dawanie żebrakom bonów zamiast pieniędzy jeszcze tej sprawy nie rozwiązuje. Gdy wszyscy proszącemu o jałmużnę będą dawali bony, które nigdzie honorowane nie będą bądź w niedostatecznym stopniu, wówczas element żebraczy z konieczności przerodzi się w element przestępczy, dokonując rabunków i kradzieży celem zdobycia środków do życia. W całokształcie akcji, zmierzającej do zwalczania żebractwa, musi zostać wyznaczone miejsce i zadania organizacjom dobroczynnym zarówno katolickim, jak i innych wyznań. Planu w tej materii autor nie podaje, choć samo życie wskazuje, jak te organizacje mają pracować, od czego zaczynać (żebractwo przed kościołami, cmentarzami, w czasie większych odpustów itd.). Powiązanie akcji organizacyj dobroczynnych z duszpasterstwem oraz skoordynowanie jej

z działalnością samorządu, który całokształt akcji zwalczania żebractwa winien mieć w swoich rękach, byłoby rzeczą wielce wskazaną i pożądaną.

Dyrektor Wydziału Opieki Społ. i Zdrowia Publ. m. Warszawy p. J. Starczewski w referacie pt. „Czy i jakie są możliwości zwalczania żebractwa i włóczęgostwa“ już w pierwszym zdaniu stawia tezę, że „powodzenie walki z żebractwem i włóczęgostwem zależy przede wszystkim od postawy społeczeństwa“ (str. 99). W dalszych swych wywodach autor analizuje możliwości finansowe wszystkich związków samorządowych w związku z potrzebami w zakresie opieki społecznej i na podstawie obecnych wydatków związków samorządowych na cele opieki społecznej stwierdza kurczenie się działalności samorządów w tej dziedzinie. Dlatego też autor nie widzi możliwości rozbudowy przez samorządy urządzeń opiekuńczych, przy pomocy których możnaby podjąć skuteczną akcję zwalczania żebractwa i włóczęgostwa.

Lukę w akcji samorządów w zakresie opieki społecznej wypełnia społeczeństwo za pośrednictwem swych organizacyj i stowarzyszeń, których działalność należałoby usprawnić i rozszerzyć. Jednakże wszelką planową akcję samorządów i organizacyj społecznych w zakresie zwalczania żebractwa i włóczęgostwa paraliżuje jałmużna, udzielana z pobudek religijnych. Ponieważ udzielanie jałmużny jest z różnych powodów — o których mówi autor — demoralizujące, więc „należy domagać się zakazu udzielania datków w gotówce“ (str. 102). By jednakże nie hamować „dobroczynności odruchowej“, autor proponuje udzielanie jałmużny w postaci bonów, emitowanych i sprzedawanych przez instytucje społeczne. Instytucja, emitująca bon, po otrzymaniu od żebraka bonu zajęłaby się danym żebrakiem, decydując o formie opieki nad zgłaszającą się z bonem osobą.

W dalszej części referatu autor omawia sprawę żebractwa zawodowego. Po analizie ustaw w tym przedmiocie autor podaje za szereg lat statystykę osób zatrzymanych i skierowanych do Domu Etapowego żebraków, którzy po zasądzeniu zostają skierowani bądź do szpitala, przytułku, gminy przynależności, uniewinnieni, bądź też zostają skazani na umieszczenie w domu pracy przymusowej. Wśród zatrzymanych znajdują się również recydywiści. Autor nie jest zwolennikiem umieszczania żebraków w domu pracy przymusowej, jak również dotychczasowej procedury zasądzania. Wreszcie autor wspomina o akcji przeciwżebraczej na terenie Warszawy przy pomocy kartoteki centralnej i o zatrzymywaniu żebraków w okresie Zaduszek dla poddania ich przymusowej kąpieli i dezynfekcji na przeciąg 2 dni. W końcowych wnioskach autor domaga się między innymi wprowadzenia w całej Polsce

zakazu udzielania zapomóg i jałmużny w pieniądzach, przy czym w razie nieprzestrzegania tego zakazu zarówno udzielający jałmużny, jak i przyjmujący podlegałyby karze. Od tej zasady robi autor wyjątek dla miejscowości o dużych brakach w zakresie opieki społ., gdzie udzielanie jałmużny może być dopuszczane, lecz tylko w bonach. Dalej autor proponuje utworzenie w większych miastach kartoteki osób wspieranych. Inny postulat dotyczy organizowania obozów pracy zamiast domów pracy przymusowej, przekazania państwu walki z żebractwem zawodowym itd., wreszcie postulat tępienia nadużyć, popełnianych nieraz przez administratorów funduszków opiekuńczych.

Problem zwalczania żebractwa i włóczęgostwa jest w naszych warunkach niezmiernie trudny do rozwiązania. Wszystkie propozycje autora, to półśrodki, które nie dadzą większych rezultatów. Łatwiej określić, kto jest żebrakiem i włóczęgą, ale trudniejszą rzeczą jest stworzenie takich warunków i urządzeń, któreby nie dopuszczały do narastania nowej rzeszy żebraków. Gdy wypędzimy żebraków z miasta dzięki zorganizowanej akcji, to żebracy pójdą na wieś, skąd ich przepędzić nie będzie można choćby już ze względu na bezpieczeństwo publiczne. Zwalczyć żebractwo można będzie wówczas, gdy opieka społeczna związków samorządowych będzie dobrze zorganizowana w głąb i wszerz, gdy na terenie danej gminy żadna organizacja opieki społecznej nie będzie chodziła luzem. Żadne kary na udzielających i przyjmujących jałmużnę nie mogą być nakładane tak długo, jak długo nie ma kar na związki samorządowe, które nie potrafiły zorganizować choć na niskim poziomie zaspokojenia najprymitywniejszych potrzeb osób, uprawnionych do korzystania z opieki społecznej. Wszelkie fragmentaryczne posunięcia mogą przynieść chwilową ulgę na danym odcinku, ale sprawy na dłuższą metę nie rozwiążą. Skoro autor w swym referacie sięgnął do statutu króla Jana Olbrachta z 1496 r. — to pozwolę sobie zwrócić uwagę na Pisma Społeczne Fryderyka Hr. Skarbka Tom II. str. 251 — 275. — Projekt prawa o tułaczach i żebrakach, uzasadnienie i obrona projektu itd. W projekcie tym podaje Skarbek sposoby, jakie w drodze ustawodawczej należy przedsięwziąć celem zwalczania żebractwa i włóczęgostwa. Metody, jakie Skarbek wysuwa, nie straciły prawie że nic na aktualności, jeśli chodzi o zwalczanie zawodowego żebractwa.

Plagę żebractwa na wsi przedstawia delegat Związku Izb i Organizacyj Rolniczych R. P. p. A. Ostrowski w referacie pt. „Walka ludności wiejskiej z żebractwem w Polsce“. Autor przytacza w swym referacie opinie poszczególnych izb i organizacji rolniczych, ilustrujących stosunki, panujące na wsi w tej dziedzinie. Na wsi nie ma dotychczas żadnej planowej akcji, mającej na celu zwalczanie żebractwa. Ludność wiejska

w obawie o swe mienie, zdrowie, a nieraz i życie udziela żebrakom i włóczęgom pomocy, przy czym masowość tego niepożądanego zjawiska, jakim jest żebractwo, daje się ludności wiejskiej w niektórych okolicach bardzo we znaki. By zmniejszyć ryzyko nocowania u siebie nieznanych osobników, niektóre gromady i gminy wiejskie pobudowały u siebie domy noclegowe dla żebraków i włóczęgów, lecz nawet tego rodzaju akcja należy do wypadków sporadycznych. Autor wysuwa wnioski, dotyczące rozszerzenia akcji zwalczania żebractwa na teren wiejski, wysuwa projekt zorganizowania akcji na wzór akcji przeciwżebraczej, prowadzonej w miastach, przystosowując ją tylko do odmiennych warunków wsi, wreszcie domaga się koordynacji poczynań w tej akcji samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych i wzmożenia oraz usprawnienia służby bezpieczeństwa w osiedlach wiejskich.

Poza wyżej przytoczonymi referatami, które nazwałbym sztyndarowymi, ogłoszono jeszcze referaty o metodach zwalczania żebractwa nieletnich (p. Z. Jarochoński) dalej o żebractwie i nielegalnym handlu i przemyśle w Polsce (p. T. Kołodziej), o uprawianiu żebractwa pod pozorem świadczeń drobnych usług rzemieślniczych sposobem określonym w Polsce (p. Z. Ehrenberg) i wiele innych mniej lub więcej ważnych dla danej sprawy.

Zarówno z referatów, jak i przebiegu dyskusji wynika, że wszyscy uczestnicy zjazdu ożywieni byli dobrymi chęciami podjęcia skutecznej walki z plagą żebractwa i włóczęgostwa, lecz w skuteczność podanych przez nich sposobów sami nie wierzą. Przede wszystkim należy podkreślić, że tematu na zjeździe nie wyczerpano i że zagadnienie walki z żebractwem i włóczęgostwem potraktowano fragmentarycznie, zajmując się prawie że wyłącznie ujemnymi objawami tej plagi społecznej z pominięciem omówienia podłoża, na którym ta plaga wyrosła. W wyniku dyskusji wyniesiono szereg uchwał, nie przedstawiających żadnego planu, któryby mógł być realizowany na wszystkich odcinkach życia publicznego. Nie wyznaczono też nikomu pola działania, nie powiązano w całość całego szeregu poczynań najróżnorodniejszych organizacji społecznych, bo zagadnienie tak skomplikowane, jakim jest żebractwo i włóczęgostwo, sprowadzono do małego odcinka tj. do zwalczania żebractwa zawodowego. A przecież nie każdy żebrak jest żebrakiem zawodowym. Są i żebracy z konieczności, a tych jest u nas przytłaczająca większość. Więc najpierw należy pomyśleć o tej kategorii żebraków, pomyśleć o dostarczeniu im niezbędnej pomocy, a wówczas zagadnienie zwalczania żebractwa zawodowego będzie łatwiejsze do rozwiązania.

Z tych pobieżnych kilku krytycznych uwag nie można wysuwać wniosku, że tego rodzaju zjazdu nie przynoszą korzyści danej sprawie. Był to pierwszy zjazd, który w ogóle zajął się

tym zagadnieniem, i zainteresował szerszy ogół tymi sprawami, a spodziewać się należy, że następny zjazd, jaki jest projektowany, potraktuje to zagadnienie znacznie głębiej i szerzej.

F. Branny.

VI Ogólnopolski Zjazd Przeciwgruźliczy w Wilnie w dniach 31.V — 2.VI.1936 r. Pamiętnik pod redakcją Dr. Miłosza Grodeckiego. — Polski Związek Przeciwgruźliczy — Warszawa, str. 320.

Przedmiotem obrad Ogólnopolskiego Zjazdu Przeciwgruźliczego w Wilnie były trzy tematy: biologiczny, kliniczny i społeczny. Działacze samorządowych i społecznych interesuje, jako nie fachowców, temat społeczny, który obejmował referaty dr J. Zeylanda i dr E. Piaseckiej - Zeyland — Akcja zapobiegawcza w walce z gruźlicą dziecięcą, dr S. Popowskiego — Walka z gruźlicą wieku dziecięcego i jej podstawy oraz dr S. Hornunga — Walka z gruźlicą wśród młodzieży. Akcja społeczna.

Zarówno referaty jak i dyskusja nad referatami dostarcza nam sporo materiałów, ilustrujących przyczyny zachorowań i zgonów dzieci na gruźlicę. Referenci oraz biorący udział w dyskusji wysuwają na pierwszy plan akcję zapobiegawczą, podając zarazem trudności, jakie się napotyka na drodze. Przede wszystkim obojętność społeczeństwa, które nie zdaje sobie sprawy z rozmiaru klęski, jakie ta choroba szerzy, następnie lekceważenie sobie choroby (nauczyciel chory na gruźlicę zaraża dzieci, jednak uczy dalej, gdyż jeszcze nie nabył praw do zaopatrzenia emerytalnego), niedostateczne środki, jakie przeznaczają się na walkę z gruźlicą, a co za tym idzie niedostateczność urządzeń do zwalczania choroby, jak poradnie, prewentoria, sanatoria itd. Mała liczba poradni przeciwgruźliczych, niedostateczna opieka lekarska nad młodzieżą szkolną oraz brak w ogóle odpowiedniej pomocy lekarskiej na terenach wiejskich powoduje, że znikoma liczba chorych na gruźlicę znajduje się pod opieką lekarską (Poradnie przeciwgruźlicze obejmują swym zasięgiem zaledwie 1/15 część chorych na gruźlicę).

Zarówno referenci, jak i biorący udział w dyskusji wysuwają różne projekty i metody zorganizowania walki z gruźlicą. Dr Gosiewski Wiktor wysuwa projekt specjalnego powszechnego ubezpieczenia od gruźlicy. „Finansową podstawę tego rodzaju ubezpieczenia stanowićby mogło ubezpieczenie społeczne przez odpowiadaniem składkę, samorząd terytorialny i państwo z udziałem jakiejś proporcji do tamtych udziałowców“ (str. 282).

W referatach i w dyskusji można spotkać wiele materia-

łów, z którymi — ze względu na ich aktualność, na konieczność rozpoczęcia energicznej walki z gruźlicą — należy się zaznajomić wszystkim czynnym działaczom samorządowym.

B.

Stypułkowski Stanisław, dr. — Organizacja i administracja wielkomiejskiego ośrodka zdrowia. Poradnie społeczne, urząd sanitarny, higiena szkolna i działy pomocnicze. Warszawa 1936, str. 421. Wydane z zasilku Ministerstwa Opieki Społecznej.

Wydawnictwo to obejmuje w najszerszym zakresie dane, niezbędne do organizacji i prowadzenia wielkomiejskiego ośrodka zdrowia. W pracy tej autor oparł się na doświadczeniach I. miejskiego ośrodka zdrowia w Mokotowie (Warszawa), którego jest kierownikiem od chwili powstania ośrodka, tj. od 1925 r.

Ośrodek zdrowia w Mokotowie został zorganizowany jako wzór wielkomiejskiego ośrodka, służąc zarazem jako teren praktycznego nauczania dla słuchaczy Państwowej Szkoły Higieny i Szkół Pielęgniarstwa. Wielkomiejski ośrodek zdrowia obejmuje wszystkie działy higieny publicznej i dział otwartej opieki społecznej, a więc: urząd sanitarny z działami: epidemicznym, statystycznym, inżynierię sanitarną, szczepień ochronnych, nadzoru nad żywnością itd; opiekę nad macierzyństwem i niemowlęctwem z poradniami dla matek ciężarnych i dla niemowląt wraz kuchnią mleczną; higienę szkolną; opiekę nad zagrożonymi gruźlicą z poradnią przeciwgruźliczą, sanatorium dziecięcym i półkolonią, z poradnią laryngologiczną i stacją naświetlaniową oraz kąpieliskiem i pralnią; opiekę nad chorymi wenerycznymi, jagliczymi z właściwymi poradniami; poradnię dentystyczną; dział higieny psychicznej z poradniami: przeciwalkoholową i pedologiczną; poradnię przedślubną, poradnię przeciwmreumatyczną i przeciwmalaryczną z kolumną przeciwmalaryczną, poradnię sportowo - lekarską, wreszcie dział opieki społecznej.

Autor podaje w swej pracy historię powstania I. ośrodka zdrowia, następnie program pracy wielkomiejskiego ośrodka zdrowia, wytyczne współpracy z innymi instytucjami, zainteresowanymi w zakresie szerzenia higieny publicznej oraz definicję ośrodka zdrowia. W następnym rozdziale autor omawia personel ośrodka zdrowia, jego kwalifikacje, zadania itp., przytaczając zarazem instrukcje dla personelu, a więc dla lekarzy i pielęgniarek. Oddzielny rozdział poświęcił autor pracy rejestracyjnej i informacyjnej ośrodka zdrowia, podając stosowane w tej mierze wzory w I. miejskim ośrodku zdrowia w Mokotowie. W dalszych rozdziałach autor omawia organizację poszczególnych poradni, wymieniając w każdej poradni i w innych działach pomocniczych zadania i obowiązki, podaje

metody ich realizowania, wreszcie szczegółowe instrukcje, regulaminy, wzory druków i różnych kart rejestracyjnych itd. Ponadto dla każdego działu pracy ośrodka są wymienione obowiązujące przepisy prawne i zarządzenia władz, wreszcie literatura przedmiotu.

Praca ta stanowi znakomity rejestr wszystkich czynności, dokonywanych przez wielkomiejski ośrodek zdrowia. Stanowi ona nieocenione źródło dla życia praktycznego na terenie ośrodka zdrowia, a bogate doświadczenie autora, pioniera w zakresie organizacji tych instytucji, ułatwi wykorzystanie zdobyczy w tej dziedzinie wszystkim, czy to pracującym, czy też przystępującym do pracy na terenie ośrodka zdrowia. Dzięki tej pracy stają się od razu dostępne dla wszystkich samorządów wszelkie potrzebne wzory instrukcyj i regulaminów, wzory druków i kart rejestracyjnych oraz metody pracy dla poszczególnych działów pracy ośrodka zdrowia, zwłaszcza, jeśli się zamierza uruchomić bądź też istniejący ośrodek rozwinąć, bądź rozszerzyć. Oczywiście, że nie wszystkie dane z zakresu organizacji ośrodka dadzą się przeszczepić żywcem do danego środowiska w terenie, jednakże zasady główne pozostaną mniej więcej te same, a przystosowanie pewnych odchyleń do warunków lokalnych nie będzie wymagało większych wysiłków.

Praca powyższa wypełnia lukę, jaka istniała dotychczas w dosyć skąpej literaturze o ośrodkach zdrowia. Dlatego też winna ona się znaleźć w bibliotekach samorządów, rozwiązujących praktycznie zagadnienie higieny publicznej. Często i należycie zorganizowana sieć ośrodków zdrowia będzie najlepszą wdzięcznością dla autora za jego iście benedyktyńską pracę.

F.

Bogdan Suchodolski: „Polityka kulturalno - oświatowa w Polsce współczesnej“. Nakładem „Naszej Księgarni“ Sp. Akc. Związku Nauczycielstwa Polskiego. Warszawa, 1937 r., str. 134 + 2 nlb.

Literatura polska w zakresie metod i kierunków wychowania i nauczania jest na ogół obfita; natomiast literatura, dotycząca zakresu, kierunku i form polityki kulturalno - oświatowej, która zajmowałaby się w sposób poważny i głęboki zagadnieniem aktywizacji kulturalnej szerokich mas społeczeństwa przy pomocy środków, będących w dyspozycji nowoczesnego państwa, znajduje się zaledwie w okresie powstawania, mimo tak wielkich, znanych powszechnie zadań, jakie przed państwem, jako podmiotem polityki kulturalno - oświatowej dziś się piętrzą.

Książka Bogdana Suchodolskiego wypełnia istniejącą pod

tym względem lukę. W sposób ogólny, niemniej bardzo wyraźny i jasny formułuje stan obecny polityki kulturalno - oświatowej w Polsce, nakreśla jej dotychczasowe osiągnięcia. Ocena zadań polityki kulturalno - oświatowej i jej osiągnięć oparta jest o głębokie kryterium wznagania siły kultury poprzez opiekę nad procesem twórczości i nad osiąganiem jednolitości kulturalnej oraz organizowanie procesu upowszechnienia kultury. Na tych przesłankach oparta ocena polityki kulturalno - oświatowej w Polsce wypada zdecydowanie ujemnie, w szczególności w zakresie upowszechniania kultury. Jako moment szczególnie tragiczny Autor podkreśla niewspółmierność miasta i wsi, będącą konsekwencją ogólniejszego zjawiska niewspółmierności między troską o kulturalną elitę wielkomiejską a działaniem organizacyjnym w zakresie upowszechnienia kultury. „Od tych najdawniejszych lat nasza polityka kulturalna przeważnie kierowana była jednostronną troską o „szczyty kulturalne“ i reprezentowała fałszywy arystokratyzm“ (str. 30). Najwymowniejszym dowodem tego stanu rzeczy jest porównanie szkolnictwa w miastach i na wsi. Olbrzymie zaniedbania wsi w dziedzinie kulturalnej dają w konsekwencji „stabilizację społecznej struktury Polski na poziomie wybitnie stanowym, i to według stanowości najgorszego gatunku, bo sztucznej i przypadkowej“ (str. 33), a to dzięki zamknięciu przed wsią możliwości kulturalnej aktywizacji, nikłemu udziałowi wsi w elicie społeczno - kulturalnej. Zjawisko to grozi wielkim niebezpieczeństwem dla przyszłości kultury polskiej. „Zbieg tych dwóch faktów: polityki kulturalnej, zainteresowanej elitą, oraz społecznej stabilizacji tej elity wytwarza najbardziej istotne niebezpieczeństwo dla przyszłości kultury polskiej. Jaką mieć może trwałość i jaki stopień rodzimoci posiada kultura, w której nie uczestniczą masy ludowe? Której nie współwytwarzają?“ (str. 34 — 35). Niestety, prawda wypowiedziana w tym zdaniu, nie jest bodaj przez nikogo kwestionowana; mimo to rzeczywisty układ stosunków społeczno - kulturalnych nie ulega pod tym względem poważniejszej poprawie, przeciwnie lata ciężkiego kryzysu, w których właśnie dziedzina oświaty i kultury została najdotkliwiej skrzywdzona oszczędnościami, zdaje się ten niezdrowy układ stosunków pogłębiły.

Wykazać to nie trudno na przykładzie szkolnictwa powszechnego. Sprawie tej poświęca Autor osobny rozdział, w którym stwierdza klęskę powszechności i poziomu oświaty szkolnej. Obniżenie wymagań w statucie z 1933 r. w porównaniu z ustawą z 1922 r. nie usunęło rozbieżności między wymaganiami ustawy a rzeczywistością. „Idealny i rzeczywistość, podobnie jak dawniej rozbieżne, stabilizują się z konieczności na nowym, niższym poziomie“ (str. 89 — 90). Milion dzieci poza szkołą, wzrastający odsetek dzieci kształcących się w szkołach najniższego stopnia organizacyjnego, przeciążenie nauczyciela — doprowadza do

stwierdzenia, że „dobra szkoła powszechna staje się przywilejem, trudno dostępnym ogółowi. Szczególnie pokrzywdzona jest wieś“.

Dla oceny wartości szkolnictwa Autor stosuje dwa kryteria: sprawiedliwe dostarczenie wszystkim oświaty oraz regulowanie przepływu młodzieży przez szkoły różnych stopni do życia i zawodów (str. 79). Jak widzieliśmy, ocena z punktu widzenia dostarczenia wszystkim oświaty wypada wybitnie ujemnie. Nie inaczej musi wypaść ocena z drugiego punktu widzenia. Brak szkół kształcących, brak pozaszkolnej opieki oświatowo - kulturalnej doprowadza często do powrotnego analfabetyzmu lub półanalfabetyzmu. Z drugiej strony stan szkolnictwa powszechnego na wsi zamyka dostęp do szkół stopnia średniego i wyższego. „Dlatego wielkie zagadnienie rozszerzenia tej płaszczyzny rekrutacyjnej, z której ma wyrastać zawodowa i kulturalna elita w Polsce, nie straciło wiele ze swej dawnej ostrości. Z tego stanowiska nasz kilkunastoletni wysiłek i dorobek oświatowy, mimo wszelkich niezaprzeczonych wartości organizacyjnych, dydaktycznych i wychowawczych, musi być oceniony krytycznie. W wypełnianiu tych społecznych zadań przebudowy struktury kulturalnej w Polsce szkolnictwo nasze nie wzięło znacniejszego udziału“ (str. 95).

Rozszerzanie płaszczyzny rekrutacyjnej elity kulturalnej kraju i przewyciężenie stanowości, stanowiące w ujęciu Autora czołowe zadania polityki kulturalnej, w Polsce muszą być oparte na właściwym, nowoczesnym rozumieniu istoty kultury jednostki i narodu. Arystokratyzmowi polskiej kultury, która działalność oświatową ujmuje jako popularyzowanie wartości duchowych, do których tworzenia i przeżywania zdolne są jedynie wąskie, zamknięte grupy wtajemniczonych, przeciwstawia się kultura, która ma być „stylem życia wielkich mas, wyrazem ich charakteru i działalności, owocem ich siły twórczej, czymś realnym, pełnym i powszechnym, a nie tylko doznawaniem jakichś uduchowionych treści, dostępnym wyłącznie elicie i to w chwilach zapomnienia o poważnych obowiązkach życia. Dlatego sprawa kultury spleta się z procesami społecznymi i gospodarczymi, warunkuje je i wzajem od nich zależy oraz, podobnie jak one, podatna jest woli ludzkich zamierzeń, tj. polityce“ (str. 19).

Odnosnie sprawy szkolnictwa, stanowiącej centralny węzeł zagadnień kulturalno - oświatowych Autor formułuje szereg najpilniejszych postulatów. W pierwszym rzędzie wysuwa postulat podciągnięcia zasięgu i poziomu szkolnictwa powszechnego przynajmniej do wymagań statutu z 1933 r. drogą podniesienia stopnia organizacyjnego szkół i zmniejszenia liczby dzieci przypadającej na jednego nauczyciela. Następnie w daleko większym stopniu zaspokajane być muszą potrzeby rzeczowe szkół, przy czym Autor słusznie zauważa, że „gdy setki szkół po-

wszechnych mieszczą się w norach, nie powinny nieliczne, wybrane szkoły, powszechne lub średnie, zajmować pałaców, w których istnieją sale teatralne, obserwatoria astronomiczne, dzieśiátky gabinetów i pracowni, warsztaty i pływalnie“ (str. 101). Brak mapy w jednej szkole, a w innej istnienie wzorowo urządzonej pracowni geograficznej, to zdaniem Autora przekroczenie „dopuszczalnej miary różnicy w wyposażeniu i zaopatrzeniu szkół“ (str. 102).

Nie było zadaniem Autora rozpatrywanie tego problemu od strony finansowej, od strony rozdziału zadań między Państwo i związki samorządowe. Stwierdza tylko kurczenie się budżetów oświatowych, przy tym czyni jednak bardzo trafną uwagę, że istnieje dolna granica oszczędności, poniżej której „finansowana działalność przestaje w ogóle wydawać wszelkie owoce i stabilizowanie wydatków na tym poziomie jest marnotrawstwem skąpstwa“ (str. 99). Niestety uwaga ta potwierdza się całkowicie w rzeczywistości polskiej.

Szkoła stanowi główny instrument polityki kulturalno-oświatowej, ale nie jedyny. Tym pozaszkolnym czynnikiem przypisuje Autor bardzo poważną, niemal równorzędną rolę. Pochodzi to przede wszystkim stąd, że szkoła w dzisiejszych warunkach społeczno-gospodarczych nie może podolać zadaniom, jakie chcielibyśmy przed nią stawiać. Nie może objąć całej pracy wychowawczej, nie może przyjąć w całości ciężaru przygotowania człowieka do życia i zawodu. Rozdział, poświęcony właśnie ewolucji roli szkoły w zespole czynników, tworzących kulturę („Oświata i szkoła w świecie współczesnym“, str. 46 i n.) jest jednym z najświetniejszych w całej książce ze względu na szeroką i głęboką analizę kurczenia się roli szkoły w tworzeniu kultury na tle przemian społeczno-kulturalnych. W konkluzji tych rozważań Autor formułuje szereg wniosków (str. 75 i n.): 1) że poza szkołą drogi szerzenia oświaty są różnorodniejsze (oświata pozaszkolna, samokształcenie, dokształcanie zawodowe i terminatorstwo, związki młodzieży); 2) że wykształcenie, zdobyte w szkole, powinno się potwierdzać i uzupełniać w czynnym udziale w życiu; 3) że wartość szkoły zależy od tego, w jakim stopniu ustrój szkolnictwa zaspokaja potrzeby wszystkich warstw społeczeństwa, „jak przeprowadza rekrutację i selekcję, oraz jak reguluje dopływ materiału ludzkiego do różnych zawodów, jak współdziała z innymi rodzajami działalności oświatowej“ (str. 77); 4) że wartość i efekty pracy oświatowej zależą od środowiska, z którym działalność oświatowa musi być sprężnieta.

Każdy z wymienionych wyżej p. 1) czynników działania kulturalnego został osobno przez Autora rozwinięty (rozdział pt. „Drugi tor oświatowy“, str. 115 i n.), przy czym, jak w całości pracy, rozważania na te tematy wypływają z idei poszukiwania ideału człowieka aktywnego a kulturalnie związanego

z danymi warunkami społeczno - gospodarczymi, twórczego i odpowiedzialnego, rozumiejącego rzeczywistość, a nie tylko znającego obiektywne wyniki poszczególnych nauk. Obok szkoły równorzędnie zadania kulturalno - oświatowe realizuje się drogą „...życiowego trudu, ...wrastaniem w kulturę narodu i uczestniczeniem w jego pracach; przez terminatorstwo, przez samokształcenie, przez doświadczenie...” (str. 131). Specjalną rolę przypisuje Autor czynnikom pozaszkolnym w polityce kulturalno - oświatowej w Polsce. Przewyciężenie stanowości kultury polskiej zdemokratyzowanie jej, wytworzenie w masach dostatecznej liczby przodowników, oparcie elity kulturalnej na szerokiej podstawie rekrutacyjnej może być dokonane przez rozbudowanie pozaszkolnych czynników tworzenia kultury. Choć wyrażnie tego Autor nie zaznacza, nasuwa się w tym względzie wniosek aktywizacji czynnika publicznego w zakresie pozaszkolnej polityki kulturalno - oświatowej.

Pokróćce wskazane zagadnienia nie wyczerpują tematu książki Suchodolskiego, bardzo bogatej w myśli i spostrzeżenia na tak niezmiernie aktualne tematy. Głęboka podbudowa filozoficzno - socjologiczna, subtelność formułowanych poglądów, gruntowna znajomość zagadnień kultury i szkolnictwa, przy czym wszystko przybrane w jasną i piękną formę, czynią z książki Suchodolskiego pozycję bardzo wartościową, a swoim rodzaju nawet jedyłą.

M.

Materiały o organizacji i działalności wydziału opieki społecznej i zdrowia publicznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie. — Pod redakcją J. Starczewskiego i dr. J. Konopnickiego. — Rok budżetowy 1935/36 — Warszawa 1937, str. 212.

Wydawnictwo powyższe stanowi tom drugi biblioteki wydziału opieki społecznej i zdrowia publicznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie i obejmuje sprawozdanie z działalności wydziału w 1935/36 r. Tom pierwszy tego wydawnictwa zawiera ogólne informacje o organizacji i zadaniach służby opieki społecznej i zdrowotnej stolicy oraz sprawozdanie z działalności wydziału opieki społecznej i zdrowia publicznego w 1934/35 roku.

W tomie drugim spotykamy dane o wzroście bezrobocia w stolicy mimo zwiększenia liczby zatrudnionych w ostatnich dwóch latach. Na wzrost bezrobocia wpływa przyrost ludności, na który składa się przyrost naturalny i przyrost napływowy. W okresie od 1930 — 1935 r. łącznie przyrost ludności stolicy wynosił 74.911 osób, z czego przypada na przyrost naturalny 15.982, a na przyrost napływowy — 58.929 osób. Większość osób, przybywających z prowincji do stolicy, należy zaliczyć do ubogich bezrobotnych, poszukujących pracy.

W związku z napływem bezrobotnych osób z prowincji

wzrastają równocześnie potrzeby w zakresie opieki społecznej i zdrowia publicznego. W tomie drugim wydawnictwa spotykamy dane o organizacji wydziału opieki społ. i zdrowia publicznego, o liczbie personelu oraz o wydatkach stolicy na cele opieki społ. i zdrowia publicznego. Gmina czerpie fundusze na cele opieki społecznej i zdrowia z zapisów, darowizn, dochodów fundacyj oraz z sum budżetowych, przeznaczanych przez organa stanowiące miasta.

W r. 1935/36 nastąpiło w pracach w zakresie opieki społecznej zmiana systemu. System opieki masowej zmieniono na opiekę indywidualną troszcząc się nie tylko o stronę materialną potrzebującego pomocy, lecz również o wychowanie, zdrowie, o udzielenie pomocy prawnej itd. Wszelką akcję przeprowadza się przy pomocy ośrodków zdrowia i opieki, a sporo szczegółowych zestawień statystycznych ilustruje rozmiar i wysokość świadczeń, udzielanych z tytułu opieki społecznej.

W wydawnictwie tym znajdujemy również sporo materiałów, dotyczących opieki zakładowej nad dziećmi i dorosłymi oraz opieki otwartej nad dzieckiem, wreszcie podano dość obszernie materiały, dotyczące działalności miejskiej służby zdrowia.

Wydawnictwo wydziału opieki społ. i zdrowia publicznego zawiera bogaty materiał, który może być wykorzystany do szczegółowszych studiów nad zagadnieniami opieki społecznej i zdrowia stolicy. Chaotyczność układu materiału utrudnia wyrobienie oceny o całokształcie działalności Zarządu Miejskiego w dziedzinie zdrowia i opieki społecznej.

A.

Fierich Jerzy, dr. — Przeszłość wsi powiatu ropczyckiego w ustach ich mieszkańców — str. 106. Mgr Hnatyk Eugeniusz — I. Schematyczne dane o powiecie ropczyckim w dobie obecnej. II. Pouczenie w sprawie typowych podań, wnoszonych do starostw, wydziałów powiatowych i urzędów skarbowych, załączników do podań i opłat stemplowych. — Ropczyce 1936. Nakładem Koła T. S. L. w Ropczycach, str. 63.

W 1932 r. starostwo ropczyckie wysłało do gmin w powiecie kwestionariusz z prośbą o przedstawienie historii rozwoju danej wsi, dawniejszych obyczajów, podania zabytków historycznych, artystycznych, kultury materialnej itd. Zebrany drogą ankiety materiał opracował dr J. Fierich, mając na celu „przede wszystkim popularyzację znajomości minionych zdarzeń“, oraz demonstrację tradycji włościańskiej, gdyż większość danych w ankiecie opiera się na pamięci włościan lub na tradycji.

W pracy swej autor podaje luźne wiadomości dawniejsze (do połowy 19 wieku), wyjaśniające pochodzenie i przeszłość niektórych wsi, wiadomości o zabytkach kościelnych, świec-

kich oraz o ich przeszłości. Oczywiście, są to tylko fragmenty, jakie zdołał wyluskać z ankiet. W następnych rozdziałach autor przedstawia kulturę materialną i duchową włościan w okresie pańszczyźnianym, powłaszczeniowym, w okresie przedwojennym i w czasie wojny, wreszcie w oddzielnym rozdziale omawia zwyczaje i zabobony ludowe.

Zdawałoby się, że z tak nierównego materiału, jaki dają zazwyczaj ankiety, wypełniane w większości przez włościan, trudno będzie przedstawić właściwy obraz kultury wiejskiej w poszczególnych okresach czasu. Umiejętne operowanie tak różnorodnym materiałem, posegregowanie go i wtłoczenie w odpowiednie ramy, żywe ujęcie poszczególnych zagadnień powoduje, że pracę dr Fiericha czyta się z wielkim zainteresowaniem od początku do końca. Prócz technicznego opanowania materiału na podkreślenie zasługuje również poprawność języka.

Druga część wydawnictwa w opracowaniu mgr Hnatyka ma charakter praktycznego podręcznika, gdyż zawiera między innymi szereg wskazówek, jak należy postępować przy wnoszeniu podań do władz. Dołączenie praktycznych pouczeń miało na celu łatwiejsze sfinansowanie wydawnictwa, do czego zresztą przyznaje się wydawca, tj. Koło T. S. L. w Ropczycach, pisząc „W takim niezwykłym połączeniu i w takiej niecodziennej szacie nie wyszło dotąd żadne naukowe opracowanie“. Czy wydawców nie spotkał zawód, tego nie wiemy, lecz mimo wszystko tego rodzaju łączenie wydawnictw nie jest wskazane zwłaszcza, że kupującego książkę mogą wprowadzić w błąd aż 3 tytuły prac w jednym wydawnictwie.

B.

Dr K. Jeserich. Die Kommunalwissenschaft in Lehre und Forschung in den Kulturstaaten der Welt. Bruksela. Międzynarodowy Związek Gmin. 1936.

Pod powyższym tytułem ukazał się w druku referat dr. K. Jesericha, Prezesa Niemieckiego Związku Gmin, dyrektora Naukowego Instytutu Komunalnego przy Uniwersytecie w Berlinie i viceprezesa Międzynarodowego Związku Gmin. Referat ten wygłoszony został na VI-tym Międzynarodowym Kongresie Miast i Administracji Lokalnej, który się odbył w roku 1936 w Berlinie i Monachium.

Wspomniany Kongres poprzedziła Konferencja wstępna Międzynarodowego Związku Gmin w Lionie w czerwcu 1934 r., na której Profesor William Oualid z Paryża w swym referacie przedłożył do omówienia zagadnienie wiedzy komunalnej i jej nauczania, opierając się na sprawozdaniach i ankiecie, nadesłanej przez większość państw cywilizowanych.

Między innymi nadesłane zostało sprawozdanie niemieckie, w którym zawarty był pogląd niemiecki na zagadnienie

wiedzy komunalnej. Konferencja zdecydowała wówczas przekazać to sprawozdanie na Kongres jako podstawę generalnego referatu o stanie wiedzy komunalnej z punktu widzenia nauki i badań naukowych, podjętych w krajach cywilizowanych świata.

Właśnie w omawianym referacie autor podaje ten pogląd niemiecki na zagadnienie wiedzy komunalnej. Pogląd ten polega na zbadaniu, w jakim stopniu dyscypliny, które w krajach cywilizowanych świata zajmują się zagadnieniami gospodarki i polityki komunalnej, zasługują na nazwę „nauki komunalnej“ i w jakim stopniu nauka komunalna może być uznana za nowego rodzaju i odrębną gałąź wiedzy.

Prócz tego autor podaje zapatrywanie profesora Oualida, które więc może uchodzić za zapatrywanie francuskie na zagadnienie wiedzy komunalnej, zresztą różniące się od poglądu niemieckiego.

Przed wszystkim jednak autor omawia zmiany, jakie nastąpiły w ogóle w poglądach naukowych. Nauka dążąc do poznania ogólnych wiecznie trwałych praw i prawd oddaliła się od praktyki życiowej i w ten sposób oddaliła się od właściwego przedmiotu swych badań. Sądzono bowiem, że poszukiwanie praktycznych podstaw nauki z punktu widzenia wartości politycznych i socjalnych jest niemożliwe i niedopuszczalne, gdyż w ten sposób nauka już naprzód wyzbyła by się aspiracji do obiektywności. Obecnie jednak nastąpiła w tym względzie poważna zmiana zapatrywań. W tej chwili zaczyna sobie zdobywać w całym świecie uznanie nowy pogląd na metody naukowe, które można by nazwać „powrotem do rzeczywistości“. Nowa myśl naukowa uwalnia się od czysto abstrakcyjnych spekulacji. Nauka zwraca się znowu do zjawisk życiowych i trzyma się ściśle w swych dociekaniach i metodach właściwego przedmiotu badań.

Wobec tego, że zagadnienie wiedzy komunalnej jest niezmienne aktualne tak ze względu na samą teorię samorządu i podejmowane badania naukowe jak i ze względu na nauczanie i przygotowywanie pracowników samorządowych, zainteresują niewątpliwie i polskich samorządowców tak teoretyków jak i praktyków poglądy na te zagadnienia dwóch narodów, bardzo już zaawansowanych w dziedzinie działalności i wyników pracy samorządowej. Zresztą i u nas, zwłaszcza w ostatnich czasach, zagadnienia te stają się co raz częściej przedmiotem szerszych rozważań¹⁾.

Dr Jeserich zastanawia się nad stosunkiem nauki do praktyki życiowej.

1) Konstanty Krzeczkowski — Czy istnieją nauki komunalne. „Samorząd Terytorialny“, rok 1930, zeszyt 2. Kazimierz Kühn — O potrzebie prac naukowo - badawczych nad samorządem. „Samorząd Miejski“ Nr 5 r. 1937.

W nauce komunalnej, twierdzi autor, więcej może nawet niż w innych naukach, należy wyjść z założenia, że świat socjalny i polityczny (państwowy) stanowi pewien porządek wartości i celów, z których wyprowadza się fundament i kierunek nauki komunalnej i jej praktyczne przeznaczenie. Nauka komunalna właśnie ma za przedmiot badań te wartości i cele socjalne i polityczne gminy, jako zbiorowości ludzkiej. Stąd autor wyprowadza definicję nauki komunalnej, która jest według niego nauką o stosunkach socjalnych mieszkańców gminy, jako związku sąsiedzkiego.

Niema jednak dotąd, w całym świecie zgodnego zapatrywania naukowego na problemy gminne. Różne dyscypliny naukowe zajmowały się dotąd problemami gminnymi raczej okazyjnie. Nauki prawnicze i państwowe, nauki ekonomiczne i handlowe, jak też i nauki techniczne zajmowały się zagadnieniami gospodarki komunalnej tylko o tyle, o ile one dotyczyły ich specjalności. Natomiast nigdzie jeszcze nie było systematycznych badań naukowych nad istotą życia gminnego.

W tym punkcie bardzo są ciekawe i cenne wywody autora, jednak właśnie spowodu braku systematycznych badań naukowych nad istotą życia samorządowego ustalanie definicji jest jeszcze co najmniej przedwczesne. Określanie nauki komunalnej jako nauki o stosunkach socjalnych gminy, jako związku sąsiedzkiego, byłoby włączeniem tej nauki całkowicie do socjologii i tym samym jej całkowite przekreślenie jako odrębnej nauki, należącej tylko do grupy nauk społecznych. Tym czasem nauka komunalna badając zjawiska życia samorządowego musi mieć inny, własny naukowy ośrodek orientacyjny, własne, swoiste podstawowe pojęcia, ustalone na zasadzie badań najistotniejszych elementów tego życia, a tym elementem jest nie tylko gmina, jako związek sąsiedzki. Zresztą autor sam w dalszym ciągu zajmuje się poszukiwaniem tych zasadniczych elementów życia gminnego i ujawnia bardzo trafne podejście, choć nie zawsze udaje mu się wyciągać właściwe wnioski.

Autor podaje, że w Niemczech były czynione niejednokrotnie próby wyprowadzenia pojęcia gminy jako takiej z podstawowych pojęć jakiejś nauki i przy pomocy właściwych jej metod, ale były to próby bezowocne, ponieważ nie możliwym było ująć istotę gminy ani z punktu widzenia czysto prawnego, ani z punktu widzenia czysto ekonomicznego. Toteż utrzymywał się pogląd, że nie ma nauki komunalnej, ponieważ nie można całości życia gminnego ująć jako pewnej zwartej jedności w zamkniętej dziedzinie naukowej.

Tymczasem zmienił się punkt widzenia naukowego. Zwrócił się on do rzeczywistości, widząc w niej organiczną jedność życia i życiowych przejawów. Starano się więc znaleźć punkt

wyjścia i dla nauki komunalnej. Tym punktem wyjścia według poglądu niemieckiego, jak twierdzi autor, miała by być gmina, ale nie jak dotąd pojmowano, jej forma prawna, ale jako zespół funkcji socjalnych gminy i fakt, że jedyną racją jej bytu jest sama ludność.

Ustaliwszy w ten sposób duchowy ośrodek orientacyjny nauki komunalnej, autor wywodzi dalej niezbędne warunki, jakie musi posiadać organizm socjalny gminy, aby mógł być przedmiotem badań nauki komunalnej. Otóż tym niedzownym warunkiem jest względna niezależność gminy. Gmina musi być politycznym i prawnym samodzielnym tworem, którego najbardziej istotną właściwością polityczną jest jej samorządność. Z tego wynika, że nauka komunalna tylko wówczas może mieć swoją właściwą treść, jeżeli gminy w stosunku do państwa posiadają pewną istotną samodzielność. Z tego wynika dalej, że dyscyplina komunalna nie wszędzie w świecie może mieć jednakową treść, ponieważ stosunek państwa do gmin jest w poszczególnych krajach odmienny ze względu na stopień ich samodzielności politycznej.

Tu autor poruszył istotnie bardzo ważne, zasadnicze zagadnienia dla nauki komunalnej. Ale choć słusznie tak mocno podkreślił znaczenie samorządności jako zasadniczego elementu nauki komunalnej, istotę tej samorządności pojmuje dość swoiście, oczywiście ze względu na obecnie panujące w Niemczech stosunki polityczne.

Ustaliwszy w ten sposób niemiecki pogląd na naukę komunalną, autor wyznacza w dalszym ciągu jej stanowisko wśród innych nauk. Słusznie więc autor zalicza naukę komunalną do grupy nauk społecznych, których zadaniem jest badania stosunków ludzkich w organizmach społecznych, przy tym zwraca uwagę na to, że te organizmy społeczne przeważnie jeszcze nie były przedmiotem samodzielnych badań naukowych, za wyjątkiem nauki o państwie, która się zajmowała niektórymi z nich, a jednak wymagają one niewątpliwie samodzielnych studiów. Wobec tego uznać trzeba, że wiedza komunalna posiada znaczenie samodzielnej nauki, musi być jednak traktowana obok wielkiej pokrewnej dyscypliny — nauki o państwie. Bez szerokiej podbudowy i bez fundamentu wiedzy komunalnej nie ma nauka o państwie żadnej życiowej zdolności.

Wyznaczywszy w ten sposób nauce komunalnej jej stanowisko, autor wskazuje następnie na jej systematykę, którą opracował w specjalnej swej pracy, dokąd czytelników odsyła²⁾.

Następnie autor rozpatruje referat generalny profesora

²⁾ Kurt Jeserich. Kommunalwissenschaft. Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. 1 Jahrgang 1934.

Oualida, zgłoszony na przedwstępną konferencję w Lionie w czerwcu 1934 i zestawia pogląd tam wyrażony, a więc niejako pogląd francuski z poglądem własnym, który nazywa poglądem niemieckim.

Profesor Oualid przechodzi na ogół do innych wniosków. Zapytuje on, jakie reformy powinny być podjęte, aby ujednostajnić w poszczególnych krajach wiedzę o gminie, dotąd bowiem zachodzą pod tym względem znaczne różnice. Według jego zapatrywań prowadzą do tego dwie drogi. Albo musiała by być utworzona jednolita wiedza komunalna, która była by wykładana w specjalnych instytutach, w których program nauczania byłby do pewnego stopnia samowystarczalny i sięgałby do innych pokrewnych dyscyplin tylko w miarę koniecznej potrzeby. Dawał by w ten sposób całą wiedzę potrzebną dla wyższego urzędnika komunalnego. Albo też należało by nie tworzyć odrębnej jednolitej nauki komunalnej, lecz osiągnięte wyniki w innych dziedzinach nauk, jak ekonomia, finanse, administracja, medycyna, technika, sztuka itp. potrzebne dla praktyki komunalnej, uzupełnić w pewnym ujęciu syntetycznym. Według zapatrywań profesora Oualida przemawia za tą drugą drogą niemożność dość głębokiego wyposażenia nauki komunalnej przy obecnym stanie prac naukowych na tym polu i wreszcie możliwość wykształcenia w wiedzy komunalnej osób o różnym fachowym przygotowaniu (prawnicy, ekonomiści, medycy itp.) i nadania im jednolitego duchowego nastawienia przez te właśnie syntetyczne wykłady uzupełniające.

Profesor Oualid wypowiada się więc za tą drugą drogą i sądzi, że wobec tego wiedza komunalna może być praktycznie zdefiniowana, jako suma syntetycznych wiadomości, które są dla wyższych urzędników komunalnych każdej gałęzi administracji niezbędne do kierowania dużą nowoczesną gminą.

Dr Jeserich uważa jednak, że z wywodami profesora Oualida mógłby się tylko wówczas zgodzić, gdyby właśnie wiedza komunalna, obejmując te elementy z poszczególnych gałęzi wiedzy, które się odnoszą do życia gminy, utworzyła samodzielną jednolitą naukę.

Przyznać trzeba rację profesorowi Oualidowi, że istotnie wyposażenie obecne nauki komunalnej, jako jednolitej: zamkniętej nauki, było by dość ubogie, jednak z drugiej strony trudno sobie wyobrazić syntetyczne wykłady uzupełniające wykształcenie komunalne studentów bez pewnej naukowej syntezy, wypływającej z szerszych badań naukowych, bez ustalenia zasadniczych pojęć w nauce komunalnej, które przecież nie dadzą się zapożyczyć od innych dyscyplin, a mając specyficznie swoisty charakter mogą dopiero w właściwy sposób prześwieclać zagadnienia komunalne. Dlatego niewątpliwie trzeba by zgodzić się z wywodami profesora Jesericha o potrzebie utworzenia nauki komunalnej, która by mogła podjąć

systematyczne badania naukowe właściwymi dla niej metodami.

W dalszym ciągu dr Jeserich omawia referat generalny profesora Oualida o nauczaniu wiedzy komunalnej w poszczególnych krajach. Referat ten podzielony został według zakładów naukowych, które kształcą w wiedzy komunalnej, a więc: 1) Zakłady dla kształcenia w zakresie wiedzy ogólnej, czyli uniwersytety i inne wyższe szkoły, które do programu nauczania wprowadzają na niektórych wydziałach również wykłady z zagadnień administracji gminnej, o ile te zagadnienia dotyczą ich specjalności; 2) Zakłady, które wyłącznie i specjalnie nauczają wiedzy komunalnej według dwóch stopni: a) o poziomie „wyższych studiów“ (Naukowe Instytuty Komunalne) i b) o poziomie średnich kursów (Kursy dla kształcenia i dokształcania urzędników komunalnych; 3) Zakłady, które wyspecjalizowały się i wyłącznie nauczają pewnej gałęzi administracji gminnej (finanse, rachunkowość itp.) lub techniki (drogi, oświetlenia itp.).

Dr Jeserich znowu w swym referacie podejmuje próbę podziału krajów cywilizowanych świata według tego, czy w poszczególnych krajach istnieje wiedza komunalna w tym znaczeniu, w jakim to ujął na początku swej pracy i w jakim stopniu instytucje w tych krajach popierają tworzenie się wiedzy komunalnej.

Tu autor stwierdza, że prócz Niemiec nie istnieje jeszcze w żadnym kraju Europy wiedza komunalna jako jednolita zamknięta nauka. Również i nauczanie wiedzy komunalnej pod postacią przeróżnych wykładów i kursów nie ustaliło się jeszcze nigdzie w jednolitą całość.

Wobec tego autor zastanawia się, jakie potrzebne są warunki, aby taka właśnie wiedza komunalna mogła się wytworzyć. I tu przychodzi do bardzo ciekawych wyników. Pierwszym warunkiem i to najważniejszym jest istnienie w kraju samorządu o względnie dużej samodzielności. Jeżeli tej samodzielności nie ma, albo jeżeli samorząd jest funkcjonalnie mocno ograniczony przez to, że względnej samodzielności gmin silnie przeciwstawiają się centralistyczne dążenia państwa, to o utworzeniu odrębnej wiedzy komunalnej nie może być mowy.

Tymczasem jednak okazuje się, że nawet w krajach o dużej samodzielności komunalnej, jak szczególnie w Anglii i Stanach Zjednoczonych A. P., nie utworzyła się dotąd odrębna wiedza komunalna. Świadczy to, że prócz powyższego bezwzględnego warunku potrzebny jest jeszcze inny czynnik współdziałający w rozwoju nauki komunalnej. Takim czynnikiem również decydującym jest inicjatywa nauki i zdecydowanie się jej na traktowanie organizmu socjalnego gminy i jej funkcji jako duchowego ośrodka orientacyjnego specjalnej zamkniętej w sobie nauki. W krajach, w których nauka po-

starala się o to, tworzenie się wiedzy komunalnej posunęło się szybko naprzód. A więc do wytworzenia się odrębnej wiedzy komunalnej potrzebne są te dwa czynniki — samodzielność gminna i inicjatywa nauki. Tak się stało w Niemczech, gdzie ośrodkiem prac naukowo - badawczych w zakresie wiedzy komunalnej jest Naukowy Instytut Komunalny przy Uniwersytecie w Berlinie.

We Francji również podjęła nauka inicjatywę wytworzenia wiedzy komunalnej, jak to podaje referat francuski, zgłoszony na kongres i generalny referat profesora Oualida i w tym celu utworzono w zakładzie „Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris“, najpoważniejszy we Francji warsztat naukowy i badawczy wiedzy komunalnej.

Wobec tego autor dzieli poszczególne kraje na: 1) kraje, które uznają naukę komunalną jako samodzielną gałąź wiedzy. Do nich autor zalicza — Niemcy, Francję, Rumunię, Kubę, Japonię i Chiny; 2) kraje, nie posiadające wprowadzie odrębnej zamkniętej nauki komunalnej, ale wysoko rozwinięte poszczególne nauki specjalne, dotyczące samorządu. Do tych autor zalicza: Anglię, Stany Zjednoczone A. P., Węgry, Polskę, Italię, Amerykę Południową, Czechosłowację i inne; wreszcie 3) kraje, w których nauczanie wiedzy komunalnej podejmują głównie władze komunalne lub państwowe. Do tych ostatnich zalicza Holandię i Belgię.

O Polsce autor pisze w ten sposób. W Polsce nie ma jednolitej nauki o gminie. Raczej jest ona uważana za konglomerat specjalnych gałęzi wiedzy, potrzebnych dla urzędnika komunalnego, zaczerpniętych z różnych naukowych dyscyplin, które są wykładane na uniwersytetach. Uniwersytety utrzymują jednak kursy specjalne prawa, administracji komunalnej i finansów komunalnych. Również przy wyższych szkołach handlowych w Warszawie i Krakowie jest specjalne studium administracji komunalnej. W Polsce mają jednak zamiar utworzyć z nauki o administracji gminnej i polityki komunalnej — naukę komunalną i założyć Naukowy Instytut Komunalny.

Profesor dr Kurt Jeserich kończy swój ciekawy, gruntownie opracowany referat rozważaniem nad przyszłym rozwojem wiedzy komunalnej.

Stwierdzając w wielu już poszczególnych krajach istnienie wysoko rozwiniętej nauki o gminie, w innych istnienie przynajmniej punktu wyjścia dla rozwinięcia się tej nauki, autor słusznie uważa, że ostatnim bodźcem w kierunku utworzenia samodzielnej odrębnej wiedzy komunalnej powinna być nauka. Jeżeli nauka zachowa się pasywnie i konserwatywnie utrzymać będzie przydział poszczególnych dziedzin wiedzy komunalnej do dyscyplin prawa, nauk państwowych i ekonomicznych, albo wiedzy technicznej, to oczywiście nie dopro-

wadzi to do rozwoju jednolitej zamkniętej wiedzy komunalnej. Tymczasem tylko naukowe badania zagadnień komunalnych, traktowane jako zagadnienia odrębnej wiedzy mogą przynieść istotny pożytek dla praktyki samorządu i znakomicie ułatwić wykonanie ciężących na nim obowiązków.

Współpracę międzynarodową na polu badań naukowych nad tymi zagadnieniami uważa autor za wielce pożyteczną i prowadzącą do celu.

Kazimierz Kühn.

„Administration et financement des routes dans quinze pays“. Chambre de Commerce Internationale, Paris, 1937. Przedmowa dr F. H. Feutener van Vlissingen, prezesa Międzynarodowej Izby Handlowej.

Międzynarodowa Izba Handlowa w Paryżu opublikowała już szereg prac, omawiających w skali światowej problem drogowy, w szczególności metody finansowania budownictwa drogowego i administracji drogowej. Ostatnia publikacja pt. „Administration et financement des routes dans quinze pays“ zawiera krótką charakterystykę systemów administracji drogowej i finansowania w 15 krajach 5 kontynentów (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Argentyna, Portugalia, Wielka Brytania, Francja, Holandia, Włochy, Niemcy, Polska, Turcja, Abisynia (włoska), Indie holenderskie wschodnie, Chiny, Australia, Afryka francuska równikowa). Jak widać uwzględniono kraje od najbardziej prymitywnych pod względem sieci drogowej do najlepiej zagospodarowanych i wykazujących najwyższą dynamikę.

Kwestia dróg zajęła w nowoczesnym gospodarstwie czołową, dotychczas zupełnie nieznaną rolę, przede wszystkim w związku z rozwojem motoryzacji. Jak zaznacza w przedmowie prezes Międzynarodowej Izby Handlowej „droga, której rola była w ciągu około 75 lat przyćmiona przez kolej żelazną, odzyskuje czołowe znaczenie dla przewozów. To odrodzenie jest wynikiem rozwoju ruchu samochodowego“ (str. 4).

Związek dróg i motoryzacji jest wzajemny. Rozwój motoryzacji stworzył potrzebę aktywnego zajęcia się przez nowoczesne państwa kwestią dróg; równocześnie rozwój ten w najbardziej zaawansowanych pod tym względem państwach stworzył podstawę finansową dla nowoczesnego budownictwa drogowego. Państwa, posiadające małą liczbę pojazdów mechanicznych, wykazują równocześnie mniejszą dynamikę w budownictwie drogowym w związku z mniejszymi możliwościami finansowymi, jak również odróżniają się odmiennym systemem administracji, z reguły mniej centralistycznym.

Obserwacja rozwoju sprawy drogowej w przodujących krajach pozwala dojrzeć pewne wspólne cechy ewolucji. Rozwój automobilizmu rozszerza sieć dróg, mających znaczenie ogólne dla danego kraju; drogi, które w „okresie kolei żelaznej“ i ko-

nia, miały charakter lokalny, we współczesnych warunkach wobec rozpowszechnienia samochodów nabierają charakteru dróg o znaczeniu szerszym, ogólnym. Zjawisko to stanowi podstawę do stopniowego centralizowania administracji i finansów drogowych w rękach Państwa. Zdecydowanie decentralistyczną jest administracja dróg w Anglii. Ale i tu w 1936 r. zrobiono pierwszy krok w kierunku centralizacji przez oddanie w bezpośredni zarząd Ministra Transportów 7242 km głównych dróg. We Francji w r. 1930 podwojono ilość dróg państwowych, zarządzanych przez Ministra Robót Publicznych, z 40000 km na 80000 km. Najdalej idącą centralizację przeprowadziła III Rzesza; od r. 1934 Rzesza bezpośrednio administruje 41000 km dróg tzw. Reichsstrassen, a całość dróg w Rzeszy poddano pod kontrolę specjalnego organu, inspektora generalnego dróg niemieckich, podległego bezpośrednio kanclerzowi. Na tle nieomal powszechnej tendencji do centralizacji administracji i finansów dróg, przejmowania przez Państwo coraz większej ilości dróg, dotychczas utrzymywanych przez samorządy terytorialne, specjalnej wymowy nabiera odwrotna tendencja w Polsce, zarysowana w rządowym projekcie ustawy drogowej, zgłoszonym na sesji zwyczajnej izb ustawodawczych 1936/37 r.

Materiał, zebrany w omawianej publikacji, specjalnie szeroko oświetla zagadnienie finansowania budowy i utrzymania dróg. W tej dziedzinie wyraźnie rysuje się grupa państw o wielkiej ilości pojazdów mechanicznych, w której zagadnienie finansowe nie przedstawia większych trudności, albowiem cały ciężar utrzymania i budowy dróg może być w całości lub w znacznej części przerzucony na użytkowników dróg. Odrębne miejsce zajmuje tu Anglia, gdzie wskutek istniejącej decentralizacji główny ciężar utrzymania dróg spoczywa na samorządach, natomiast wpływy z opodatkowania samochodów pod różnymi tytułami idą w lwiej części na pokrycie ogólnych wydatków Państwa. Opłaty od samochodów np. przewyższały w 1935/36 r. ogólne wydatki drogowe o 16 milionów funtów szterlingów; w r. 1933/34 tylko około 40% wpływów z opłat od samochodów zostało przeznaczonych na wydatki drogowe. Około 75% wydatków drogowych pokrywane jest z budżetów zwyczajnych samorządów. Także we Francji — opłaty z tytułu ruchu samochodowego przewyższają znacznie wydatki wszystkich organów publicznych na drogi. Natomiast we Włoszech specjalna instytucja „Azienda Autonoma Statale della Strada“, utrzymująca drogi państwowe zwykle i autostrady, otrzymuje, poza wpływami z opodatkowania ruchu samochodowego, poważne subwencje państwowe, dochodzące do 60% ogółu wpływów. Samorządy włoskie nie mają prawa pobierania specjalnych danin na budowę i utrzymanie dróg, podobnie jak w Anglii. W Niemczech wpłaty od użytkowników drogi są nieco niższe od ogólnych wydatków wszystkich organów publicznych na drogi.

Osobno potraktowana została w omawianej pracy sprawa dróg ze stanowiska walki z bezrobociem. Budowa dróg jako wymagająca stosunkowo wysokiego odsetka pracy ludzkiej została zaliczona nieomal powszechnie do rzędu tych inwestycji publicznych, które najskuteczniej przyczyniają się do ograniczenia bezrobocia. W Niemczech, gdzie zagadnienie to posiadało specjalną wagę ze względu na olbrzymie rozmiary bezrobocia, obliczają, że 35% sum, wydanych przez Rzeszę na budowę autostrad, musiałoby być wydane na zasiłki bezrobotnych, gdyby nie zostali zatrudnieni przy budowie. Licząc, że od 25 do 30% ogółu wydatków na budowę autostrad wróci do skarbu Rzeszy w postaci zwiększonych wpływów podatkowych w związku z ogólnym ożywieniem, spowodowanym tymi pracami, pozostaje od 35 do 40% wydatków jako rzeczywiście ciężących dodatkowo na skarbie Rzeszy (str. 121).

Specjalnie omówione zostały sposoby finansowania i organizacja budowy autostrad. W dwóch przodujących pod tym względem krajach: Niemczech i Włoszech dla celów tych powołano specjalne instytucje: we Włoszech wspomniana już „Azienda Autonoma Statale della Strada“, w Niemczech towarzystwo np. „Reichsautobahnen“ jako oddział Kolei Niemieckich (Deutsche Reichsbahngesellschaft), przy czym we Włoszech towarzystwo to zarządza tylko niektórymi autostradami, natomiast znaczna ich ilość została wybudowana i jest zarządzana na prawach koncesji przez specjalne towarzystwa z udziałem kapitału prywatnego. Próba włoska oparcia budowy autostrad o formę koncesji dla kapitałów prywatnych nie wykazała, jak podkreśla omawiana praca (str. 106), dodatnich rezultatów z punktu widzenia organizacyjnego i finansowego. Dlatego Państwo wykupiło już niektóre autostrady, bądź podejmuje budowę nowych we własnym zakresie. W Niemczech do r. 1937 budowa autostrad oparta była prawie wyłącznie o kredyt. Dopiero w r. 1937 towarzystwo Reichsautobahnen otrzymało szereg uprawnień finansowych, zapewniających mu stałe źródła dochodowe (monopol na stacje benzynowe, specjalny podatek od transportów samochodowych na dłuższe dystanse).

Dane zawarte w publikacji Międzynarodowej Izby Handlowej pozwalają na porównanie różnych metod administracji i podstaw finansowych gospodarki drogowej w różnych krajach, korzystającej z reguły z dużego uprzywilejowania. Na tle wyników, osiągniętych przez poszczególne kraje, dorobek Polski jest mniej niż skromny. Daleko nam do tego rozmachu i tego natężenia wysiłku, jakie wykazują w zakresie budowy dróg przedujące kraje Europy zachodniej. Pozostajemy jeszcze w okresie kolei żelaznych i konia, okresie, który gdzieś indziej przechodzi już do historii. Już choćby dla uświadomienia sobie naszego stanowiska i olbrzymich zadań, jakie nas oczekują, będzie pożyteczną rzeczą zapoznanie się z omawianą książką.

S.

ZAGADNIENIA SAMORZĄDOWE W PRASIE W PIERWSZYM PÓŁROCZU 1937 ROKU

W pierwszym półroczu 1937 roku zarówno czasopisma samorządowe jak i prasa ogólna - informacyjna poruszały w pierwszym rzędzie problem reformy finansów komunalnych. Zainteresowania te były zresztą zupełnie zrozumiałe wobec wysuwanych w omawianym okresie projektów reformy finansów samorządowych.

Dużo uwagi poświęcano również zagadnieniom polityki komunalnej.

Nie spotykaliśmy natomiast żadnych „pryncypialnych” dyskusji na temat roli samorządu w naszym życiu publicznym. Należy jednak podkreślić, że wielu autorów, przy omawianiu pewnych konkretnych zagadnień samorządowych, poruszało również w sposób zasadniczy problem samorządu terytorialnego w Polsce.

OGÓLNA OCENA SYTUACJI SAMORZĄDU.

Prace naszych ciał ustawodawczych zaktualizowały w pierwszym półroczu 1937 r. problem finansów komunalnych. „Aktualność ta nie tkwi jednak tylko w ofensywie, jaką przedstawiciele samorządu podjęli za rozszerzeniem uprawnień finansowych samorządu; źródłem jej są czynniki głębsze, bardziej istotne, wypływające z wejścia całości gospodarstwa społecznego Polski w nowy okres, wymagający zwielokrotnienia tempa realizacji podstawowych zagadnień życia zbiorowego” (*Wyciągnąć z błota wóz samorządowy*, Kurier Poranny z dn. 8.VII. S. M.). Autor tego artykułu stwierdza jednak, że ta głębsza i zasadnicza aktualność sprawy samorządu nie przeniknęła do opinii publicznej, natomiast przeniknęło przekonanie „o odrodzeniu wybujałego fiskalizmu komunalnego”. Autor podkreśla, że prowadzona ostatnio na ten temat dyskusja nacechowana jest niezrozumieniem przez społeczeństwo funkcji społeczno - gospodarczych samorządu.

Wszyscy niemal autorzy, wypowiadający się w sprawach samorządu, zgodnie oceniają obecną sytuację samorządu, stwierdzając, że jest on „nie zdolny do jakiegokolwiek poważniejszej twórczości a zaledwie do trwania”.

Różnie natomiast oceniane są przyczyny takiego stanu rzeczy.

Stanowisko niektórych autorów sprowadza się do opinii, że przyczyną obecnej sytuacji samorządu jest dotychczasowa, wyraźnie antysamorządowa, polityka władz rządowych. Autor artykułu pt. *Rok 1937 w samorządzie* (Depsza Nr 69, Samorządowiec) uważa, że obecna „ruina” samorządu polskiego jest skutkiem traktowania samorządu, jako terenu rozgrywek politycznych. A przyczyniła się do tego z jednej strony wadliwa postawa władz administracyjnych wobec samorządu, z drugiej zaś bierność przedstawicieli społeczeństwa w samorządzie. Dlatego też należałoby, zdaniem autora, wysunąć tutaj jako najważniejsze następujące postulaty: konieczność wzmocnienia w społeczeństwie idei samorządu, oraz konieczność zasadniczej zmiany polityki państwowej na tym odcinku.

Nieco odmienną opinię reprezentuje autor cyklu artykułów pt. *Wady samorządu i sposoby ich usunięcia* (Czas z dn. 12, 14 i 16.V). Widząc szereg wad w ustroju samorządu polskiego, autor formułuje następujące punkty reformy obecnego stanu rzeczy: Na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie „likwidacji gromad”. Stan bowiem stworzony ustawą z 1933 roku należy, zdaniem autora, uważać za przejściowy „na okres przeprowadzanej unifikacji ustroju gminnego, mającego w każdej dzielnicy państwa odrębną strukturę, po czym winna nastąpić likwidacja gromady, jako zbędnego organu w organizmie samorządu terytorialnego”. Za drugą sprawę, czekającą na rozwiązanie, uważa autor reformę wyborów, w kierunku wprowadzenia do organów ustrojowych samorządu grup ludności, najsilniej obciążonych daninami na rzecz samorządu. „Trzecią wadą strukturalną obecnego samorządu jest zbyt duża zależność samorządu od administracji państwowej”.

Autor wspomnianego już artykułu pt. *Wyciągnąć z błota wóz samorządowy* uważa za najistotniejszy powód, dyskwalifikujący gospodarkę samorządową, z punktu widzenia procesu zaspokajania potrzeb publicznych, wegetacyjność budżetów związków samorządowych. Do czynników pozagospodarczych, które wpływają hamująco na właściwą gospodarkę samorządową, zalicza autor „przede wszystkim brak względnej stabilizacji stosunków prawnych i faktycznych, odnoszących się do podstaw finansowych samorządu oraz brak zaufania do dobrej woli i umiejętności czynników miejscowych... wypływający z założenia, przyjętego w praktyce nadzoru, że interesy związków samorządowych są pod stałą groźbą narażenia ich przez organy samorządowe na szwank”.

I. ZAGADNIENIE NADZORU.

Omawiając zagadnienie stosunku władz nadzorczych do samorządu J. Stamirowski (*O właściwy stosunek władz rządowych do samorządu*, Samorząd Nr 5) podkreśla, że interwencjonizm państwowy w dziedzinie gospodarki publicznej i prywatnej jest w czasach powojennych zjawiskiem coraz powszechniejszym. W związku z kryzysem gospodarczym interwencjonizm ten w stosunku do związków samorządowych specjalnie się zaostriżył. O ile jednak, w pewnych przejściowych okresach, stan taki

może być, zdaniem autora, wręcz konieczny, o tyle utrwalanie go na dłuższą metę wydaje się wręcz szkodliwe dla rozwoju samorządu. Wytworzyła się bowiem u nas w praktyce taka sytuacja, że samorząd ogranicza się do roli wykonawcy postanowień i planów władz centralnych. Omawiając szczegóły współpracy władz rządowych i samorządowych, autor podkreśla, że najważniejszym zadaniem jakie, w związku z koniecznością zmiany stanowiska wobec samorządu, staje przed władzami centralnymi, jest spowodowanie zmiany ustosunkowania się niższych organów administracji rządowej do samorządu. Ustalenie bowiem form współpracy rządu i samorządu u władz naczelných bynajmniej nie zmieni obecnego, wadliwego stanu rzeczy.

Szkodliwe rezultaty przerostu nadzoru władz rządowych w stosunku do gospodarki miast województw wschodnich omawia B. Olechnowicz (*Zagadnienie nadzoru w stosunku do miast województw wschodnich*, Samorząd Miejski Nr 7), podkreślając, że nie może być harmonijnego współdziałania tam „gdzie z jednej strony jest dążenie do podporządkowania, a z drugiej uległość“.

Szczególnie jaskrawo występuje brak należytego współdziałania czynnika rządowego i samorządowego na terenie zbiorowej gminy wiejskiej. W. Weber (*Nadzór nad gminą wiejską*, Samorząd Nr 13) upatruje przyczyny niedomagań gospodarki i administracji gminnej w braku „racjonalnego nadzoru nad gminą wiejską“.

II. FINANSE SAMORZĄDOWE.

AKCJA OSZCZĘDNOŚCIOWO - ODDŁUŻENIOWA.

Sytuacja finansowa samorządu w Polsce jest, jak to powszechnie wiadomo i jak to oficjalnie stwierdzały wielokrotnie najrozmaitsze czynniki — bardzo zła. Dochody samorządowe są niewspółmiernie niskie w stosunku do potrzeb, jakie samorząd powinien zaspokajać. Akcja oszczędnościowo - oddłużeniowa, która miała być narzędziem uzdrowienia finansów samorządowych, została zakończona. A jakkolwiek akcja ta nie mogła zrealizować w pełni pokładanych w niej nadziei „proces oddłużeniowy zrehabilitował, zdaniem S. Dębowskiego (Samorząd Miejski Nr 8, *Zakończenie akcji oddłużeniowej*), w znacznym stopniu gospodarkę samorządową i oczyścił ją z zarzutu rozrzutności“. Powstanie nadmiernego zadłużenia samorządów można, zdaniem autora, wyjaśnić wieloma przyczynami: 1) Zadłużenie powstało w latach dobrej koniunktury, a w latach następnych, gdy dochody gwałtownie spadły, pokrywanie w pełni zobowiązań stało się niemożliwe, 2) Samorządy zostały obciążone nowymi obowiązkami, 3) Ogólne zaniedbanie kraju oraz brak ogólnie - państwowego planu inwestycyjnego stały się powodem, że samorządy przystępowały do inwestycji „za łada impulesem“, przy czym sprzyjała temu niezmierzona łatwość otrzymywania kredytów. Indywidualne postępowanie oddłużeniowe trwało długo i niezawsze było, zdaniem autora, celowe. Jakkolwiek bowiem „akcja oddłużeniowa dała okazję do generalnego przeglądu

gospodarki związków samorządowych, to jednak przegląd ten był przeprowadzany z dużym pośpiechem, przy jednostronnym nastawieniu i w oparciu o niezupełne materiały". Niektóre związki odniosły więc istotne z tej akcji korzyści, inne zaś zostały pokrzywdzone.

Zakończoną obecnie akcję oddłużeniową można, zgodnie z opinią M. Jaroszyńskiego, wyrażoną w artykule pt. *Oddłużanie gmin wiejskich*, (Samorząd Nr 51) ocenić w sposób następujący: „wszystkie te ulgi.. bezwątpienia złagodzą nieco sytuację, ale nie rozwiążą nabrzmiałego ponad wszelką miarę problemu finansów gminy“.

ZDOLNOŚĆ KREDYTOWA SAMORZĄDU.

W związku z zakończeniem akcji oddłużeniowej samorządu S. Zakrzewski podsumowuje wyniki tej akcji (*Zdolność kredytowa samorządu terytorialnego*, Samorząd Nr 16), zastanawiając się nad tym, o ile samorząd stał się obecnie zdolny do normalnej gospodarki oraz o ile i w jakich granicach może on przejść z gospodarki prawie wyłącznie wegetatywnej na gospodarkę aktywną.

Dosyć powszechne jest mniemanie, że jednym z bardzo aktualnych zagadnień jest kwestia przywrócenia kredytu samorządowego. Omawiając to zagadnienie, W. Teodorczyk (*Kredyt samorządowy po oddłużeniu*, Samorząd Nr 8) wyraża obawę, że dopóki zagadnienie zabezpieczenia i spłaty pożyczek samorządowych nie zostanie jasno i kategorycznie załatwione — trudno będzie o odrodzenie i rozwój w przyszłości kredytu komunalnego.

Na łamach Samorządu Miejskiego (*Zagadnienie kredytowania samorządów*, Samorząd Miejski Nr 6) również podkreślano, że pomimo akcji oszczędnościowo - oddłużeniowej część związków samorządowych nie odzyskała zdolności kredytowej. Związki te, aż do chwili zasadniczej poprawy koniunktury, nie będą mogły, w myśl opinii autora artykułu, korzystać z kredytów, licząc tylko na otrzymywanie dotacji i zapomóg.

REFORMA PODATKÓW SAMORZĄDOWYCH.

W ciągu drugiego kwartału 1937 roku uwaga prasy została zaalarmowana wniesionymi do Sejmu projektami, dotyczącymi reformy podatków samorządowych. Fakt ten wywołał obszerną i „namiętą“ dyskusję.

W dyskusji tej zaznaczyło się wyraźnie negatywne stanowisko tzw. sfer gospodarczych w stosunku do wszelkich nowych obciążeń podatkowych.

Już na łamach Depeszy z dn. 18/1. znajdujemy pierwsze notatki (*Nowy podatek samorządowy*), utrzymane w tonie silnej opozycji wobec wszelkich prób stwarzania nowych obciążeń, bez przeprowadzenia uprzedniej gruntownej reorganizacji naszego, z gruntu wadliwego, systemu podatkowego.

Ostre sprzeciwy przeciwko projektowanym nowym obciążeniom podatkowym znajdujemy również w sprawozdaniach z IX Plenarnego Ze-

brania Izb Przemysłowo - Handlowych w Katowicach (Depesza z dn. 11.III) oraz z walnego zebrania Stowarzyszenia Chrześcijańskich Właścicieli Nieruchomości (Depesza z dn. 22.III).

„Czas“, w całym szeregu wstępnych artykułów zajmował również zdecydowanie negatywne stanowisko wobec projektów reformy finansów samorządowych.

W argumentacji swojej „Czas“ stara się zająć bardzo „samorządowe“ stanowisko (*Dążenie do samorządu*, Czas z dn. 31.III), podkreślając że „idea samorządowa w Polsce cofa się nie tylko przez odbieranie samorządom terenu działalności, ale może w szczególnie silnym stopniu przez odbieranie im samodzielności — tym samym przez wypaczanie najistotniejszych atrybucji samorządu“. Sprzeciwiając się zdecydowanie wszelkim projektom zwiększenia uprawnień podatkowych samorządu, jako główny argument swego stanowiska „Czas“ wysuwa brak czynnika obywatelskiego w organach samorządowych. Zmuszony do przyznania, że obecna sytuacja samorządu jest bardzo ciężka, „Czas“ z dn. 29.V. (*Po linii najmniejszego oporu*) stoi na stanowisku, że należy obecnie „wkroczyć na trudną drogę głębszej reformy zarówno podatków jak i samorządu“. Autor tego artykułu usiłuje udowodnić, że potrzeby, które miałyby być zaspakajane z nowych obciążeń podatkowych, mogą być zaspakajane w ramach dotychczasowych uprawnień finansowych samorządu. Samorządowcy musieliby tylko poświęcić nieco więcej energii zagadnieniu odciążenia samorządu od tzw. poruczonego zakresu zadań i kwestii uproszczenia tych zadań oraz usprawnić administrację samorządową. Najlepszym zaś ku temu środkiem będzie właśnie zamknięcie samorządowi łatwych dróg w danym wypadku odmówienie mu nowych obciążeń podatkowych“. Za jeszcze jedno z niedostatecznie wykorzystanych źródeł dochodowych samorządu uważa „Czas“ dochody z przedsiębiorstw samorządowych. Uważając więc przedłożone Sejmowi projekty podatkowe jako *Reformatio in peius* (Czas z dn. 25.V), sfery gospodarcze z pełną aprobatą powitały upadek tych projektów zarówno na plenum Sejmu i Senatu, jak i w komisjach.

Odmiennej opinii reprezentuje na łamach Gazety Polskiej Dr M. Jaroszyński. Autor uważa stanowisko sfer gospodarczych, dążących do obniżenia obciążeń podatkowych, za nierealne. Akcja oszczędnościowo-oddłużeniowa, samorządu wykazała bowiem, że pomimo zastosowania szeregu ulg oddłużeniowych, wiele związków samorządowych posiada nadal deficytowe budżety. W większości wypadków deficyt ten ma charakter stały, obniżenie wpływów podatkowych w tych warunkach jest więc niemożliwe. Obniżenie zaś dochodów związków samorządowych nie jest również wskazane, choćby ze względu na ogólną sytuację gospodarczą naszego kraju, ze względu na rozwój kultury i obrony państwa. Zupełnie błędne jest bowiem mniemanie, że zadania, znajdujące swój wyraz w budżecie państwa, są ważniejsze od zadań samorządu. Zadania te wzajemnie się uzupełniają: „Wiele wydatków, figurujących w budżecie państwowym nie osiągnie pełnej skuteczności, a nawet pójdzie na marne, jeżeli nie znajdzie mocnych odpowiedników w budżecie komunalnym“. (*O kierunku polityki komunalnej*, Gazeta Polska z dn. 17.III). Najbardziej zaś absur-

dalnym wydaje się autorowi twierdzenie „Czasu“, że samorządy mają wystarczające dochody. W praktyce bowiem zakres zaspakajanych przez samorządy potrzeb pozostaje w jaskrawej sprzeczności z elementarnymi potrzebami. „Dłużej taki stan rzeczy utrzymać się nie da zarówno ze względu na socjalnych jak i bezpośrednio państwowych oraz nawet ze względu na obronę Państwa“. Rada „Czasu“, aby samorząd szukał poprawy swych funduszy w oszczędnościach, jest już, zdaniem autora, mało w chwili obecnej użyteczna. Autor nie widzi więc innego wyjścia, jak „danie samorządowi nowych możliwości finansowych“. (*Samorząd i podatki*, Gazeta Polska z dn. 8.IV). Również zdecydowanie negatywnie wypowiada się autor przeciwko wysuwany przez „Czas“ projektowi powiększania dochodów samorządowych na drodze podwyższenia ceny usług przedsiębiorstw samorządowych. Dowodząc fałszywości tych postulatów, autor stwierdza, że przedsiębiorstwa miejskie są to przeważnie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, których celem jest „zaspakajanie uznanych za ważne powszechnych potrzeb zbiorowych“. Dlatego też przedsiębiorstwa takie prowadzone są na „zasadach tylko opłacalności gospodarczej a nie zysku w sensie źródła dochodów fiskalnych“. (*Na manowcach polityki komunalnej*, Gazeta Polska z dn. 1.V.).

Podobne stanowisko zajmuje również Gospodarka Narodowa, która poświęciła kilka artykułów zagadnieniom finansów komunalnych. (Nr 12 i Nr 13). Autor artykułu pt. *Na marginesie dyskusji w sprawach samorządowych* wyraża przekonanie, że wprowadzenie omawianego podatku spowodowałoby nie tyle nowe obciążenie ludności, ile „przesunięcie doryczasowych obciążeń z warstw biednych na sfery zamożniejsze“. Samorządy zmuszone są bowiem pokrywać swoje olbrzymie deficyty z nadmiernych zysków osiąganych przy eksploatacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej“. Olbrzymie wydatki pośrednie, kryjące się w wygórowanych z tego względu cenach za usługi komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej płaci w pierwszym rzędzie ludność najbiedniejsza.

Reasumując wytworzoną ostatnio na odcinku finansów komunalnych sytuację, J. Stamirowski (*Pierwsze kroki ku rozszerzeniu uprawnień podatkowych samorządu terytorialnego*, Samorząd Nr 24) wysuwa cztery następujące postulaty, do których, jego zdaniem, należałoby ograniczyć reformę finansów powiatowych: „1) zmiana zasady podziału kwot z udziału samorządu w podatku dochodowym i z dodatku do tego podatku; 2) przejęcia przez budżet państwowy wydatku na dodatki mieszkaniowe dla nauczycielstwa szkół powszechnych; 3) rozluźnienie pozaustawowych ograniczeń w wymierzaniu opłat i dopłat drogowych i także ich zracjonalizowanie, żeby partycypowały w nich w odpowiedniejszej niż dotychczas wysokości przemysł i handel tj. sfery gospodarcze które narówni z rolnictwem są zainteresowane w rozbudowie i utrzymaniu sieci dobrych dróg, rozwoju motoryzacji itp.; 4) niestawianie przeszkód, pobieraniu podatku inwestycyjnego w granicach przewidzianych dotychczas obowiązującą ustawą“. Finanse gromady i gminy wiejskiej należałoby natomiast, zdaniem autora, zasadniczo i od podstaw zreformować.

III. POLITYKA KOMUNALNA.

GOSPODARKA DROGOWA.

W związku z wniesionym do Sejmu projektem ustawy drogowej prasa, omawiając gospodarkę drogową w Polsce, wypowiada się na ogół przeciwnie proponowanemu w projekcie ustawy przerwaniu na samorządy znacznej części ciężarów, związanych z utrzymaniem dróg.

Krytykując stanowisko tego projektu, autor artykułu pt. *Zwalenie utrzymania połowy dróg na samorządy nie poprawi stanu naszych dróg*. (Depsza z dn. 15.11) nie widzi uzasadnienia ani prawnego, ani rzeczowego dla przerwania ciężarów utrzymywania całego szeregu dróg, posiadających wyraźnie charakter ogólnej użyteczności, na barki czynników lokalnych, jakimi są związki samorządowe. Doprowadzi to, zdaniem autora, najprawdopodobniej do wytworzenia się jeszcze większych dysproporcji pomiędzy drogami państwowymi i samorządowymi, oraz zmusi samorząd do powiększania i tak już nadmiernie wygórowanego obciążenia podatkowego ludności.

Przeciwnie omawianym projektom wypowiedziały się również krakowskie sfery gospodarcze, na specjalnie zwołanej konferencji, z której sprawozdanie podaje Depesza z dn. 25/11 w artykule pt. *Polska polityka drogowa w ślepych zaułku*.

Ujemne konsekwencje, jakie może pociągnąć wprowadzenie w życie projektu ustawy drogowej, zarówno dla gospodarki związków samorządowych jak i dla stanu dróg w Polsce, omawiają na łamach samorządu J. Stamirowski (*Projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych*, Samorząd Nr 10) i Mgr J. Przetocki (*Samorząd tego nie udźwignie*, Samorząd Nr 7). Skutki realizacji projektu ustawy drogowej oświetla, na tle stosunków panujących na terenie woj. krakowskiego, artykuł pt. *Rozważania nad projektem ustawy drogowej* (Przegląd Samorządowy Nr 3 Ludwik Osiecki i Aleksander Praczyński).

„Czas“ z dn. 21.IV w artykule pt. *Wydatki na drogi maleją — straty społeczeństwa rosną* (B. Andrzejewski) sygnalizuje, że rok bieżący przyniesie znaczną redukcję prac drogowych. W omawianym artykule podane są dokładne dane o wysokości sum, preliminowanych na drogi z budżetu państwa i samorządu oraz wyliczone są prace, mogące być wykonane w ramach preliminowanych kredytów. Minimalny zakres projektowanych robót drogowych stanie się, zdaniem autora, powodem bardzo znacznych strat społeczeństwa. Straty, poniesione z tego tytułu, dochodzą, w myśl wyliczeń autora, do dziesiątków milionów złotych.

Bardzo ciekawe informacje o stanie gospodarki drogowej w Polsce i jej postępach w latach 1924/35 podaje St. Rodwicz w artykule pt. *Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg państwowych i samorządowych* (Samorząd Nr 27).

W okresie sprawozdawczym sporo miejsca zajmują w prasie kwestie, związane z techniką gospodarki drogowej.

Konieczność tworzenia planów rozbudowy sieci drogowej oraz sposobu pełniejszego wykorzystywania uprawnień gminnych w zakresie świad-

czeń w naturze omawia inż. E. Pol (*Budowa dróg gminnych przy pomocy świadczeń w naturze*, Samorząd Nr 27).

Niedomagania w organizacji budowy dróg gminnych za pomocą szarwarku omawia F. Róg (*Problem drogowy w gminach wiejskich*, Przegląd Samorządowy Nr 4), podkreślając, że główna przyczyna tych niedomagań mogłaby być częściowo usunięta przez oddanie gminom egzekucji świadczeń w naturze, przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu stosowania przymusu bezpośredniego, a w ostateczności i egzekucji pieniężnej.

O tym: *Jak szkolić służbę drogową* pisze na łamach Wiadomości drogowych (Nr 114/115) Henryk Niziński, słusznie stwierdzając, że racjonalne wykorzystywanie robót szarwarkowych może mieć miejsce tylko wówczas, gdy posiadamy odpowiednio wyszkolony personel drogowy. Wyszkolenie naszych dróżników i dozorców drogowych pozostawia jednak wiele do życzenia. Zachodzi tutaj konieczność organizowania odpowiednich kursów, których program obejmowałby szereg niezbędnych dla tych pracowników wiadomości.

Zagadnienie budowy dróg i ulic przy stosowaniu kamienia krajowego omawia St. Wasiak (Samorząd Miejski Nr 4).

Ciekawe rozważania na temat: *Od czego jest zależne kształtowanie się i gęstość sieci drogowej* przeprowadza inżynier Leon Borowski w Nr 27 Samorządu.

OŚWIATA.

Wydatki na szkolnictwo powszechne stanowią, jak wiadomo, jedną z najpoważniejszych pozycji w budżetach gminnych.

Zagadnienie możliwości pełnej realizacji powszechnego nauczania, w ramach obecnych finansów komunalnych, omawia Zygmunt Załęski w artykule pt. *Szkolnictwo powszechne a finanse komunalne* (Samorząd Nr 25). Autor wylicza, że przy wzroście liczby etatów nauczycielskich o koniecznych 17 tys. nauczycieli wydatki gmin wiejskich na szkolnictwo wzrosną do 112% ich normalnych wpływów podatkowych. Ten sam autor w artykule pt. *Podział kosztów utrzymania szkolnictwa powszechnego* (Samorząd Nr 26), wysuwa zastrzeżenie przeciwko stosowanej obecnie sztucznej zasadzie podziału kosztów utrzymania szkół pomiędzy Skarb Państwa i gminy. Wydatkiem najbardziej tutaj spornym są, jak wiadomo, dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli szkół powszechnych. Analizując, obowiązujące w tym zakresie, ustawodawstwo, autor stwierdza bezpodstawność specjalnego uprzywilejowania nauczycieli, podlegających na równi z innymi funkcjonariuszami państwowymi powszechnym normom uposażeniowym. Wobec zakończonego obecnie procesu przeszerzegowania, dodatki mieszkaniowe nauczycieli tracą, zdaniem autora, rację bytu.

Projekt stopniowej likwidacji dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli podaje F. Branny w Nr 11 Samorządu.

Wobec niezmiennie słabej, w stosunku do istniejących potrzeb, rozbudowy w Polsce zawodowego szkolnictwa rolniczego, specjalne obawy budzi fakt, że związki samorządowe realizują swoje obowiązki w zakresie utrzymywania ludowych szkół rolniczych zaledwie w 10%.

Warunki pracy powiatowych związków samorządowych w zakresie szkół rolniczych omawia Z. Hartleb - Wojciechowska (Samorząd Nr 25), podkreślając że „Utrzymywanie ludowych szkół rolniczych jest w obecnych warunkach, dla powiatowych związków samorządowych przedsięwzięciem bardzo kosztownym, na co wskazuje wysokość dopłat powiatów do tych szkół... Wobec bezspornej konieczności dążenia do powiększenia w Polsce sieci ludowych szkół rolniczych w budżecie każdego powiatowego związku samorządowego powinien znaleźć się odpowiedni na ten cel wydatek. Niezbędnym jednak tutaj warunkiem jest: 1) aby wydatek ten mógł nie przekraczać możliwości finansowych samorządu, 2) aby sumy, przeznaczone na ten cel przez związki samorządowe, były istotnie celowo wydatkowane“.

Zagadnienie bibliotekarstwa zaczyna wysuwać się na plan pierwszy w pracach samorządu gminnego. Coraz bardziej bowiem upowszechnia się przekonanie, że samorząd jest jedynym czynnikiem, powołanym w Polsce do zrealizowania zagadnienia bibliotecznego. „Organizacje społeczne — stwierdza autor artykułu pt. *Jeszcze o bibliotekarstwie słów kilka* (Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 11/12) czy nawet specjalne instytucje, w tym celu powołane, w żadnym wypadku nie mogą podolać zadaniu, a to ze względu na wąski zakres oddziaływania i tendencje natury zarówno politycznej, jak i społecznej... Co więcej — organizacje społeczne, rozpraszając swoją uwagę na szereg innych zagadnień i pod ich kątem nasilając czytelnictwo, musiały, siłą rzeczy, zwać sam problem czytelnictwa, a przy tym wszystkim, niestety, zbyt często grzeszyły dyletantyzmem“.

Od dłuższego czasu toczy się też na łamach prasy samorządowej dyskusja na temat zagadnienia bibliotek samorządowych. W dyskusji tej nikt się zasadniczo nie wypowiadał przeciwko celowości organizacji samorządowych bibliotek oświatowych. Poszczególni autorzy różnili się natomiast przy omawianiu metod pracy w tym zakresie. Jedni autorzy opowiadają się bowiem stanowczo za celowością organizowania powiatowych central bibliecznych (np. *Spór o powiatowe centralne biblioteki ruchomych*, Samorząd Nr 52 Antoni Myjak). Przeciwnie stanowisko reprezentują inni autorzy (np. J. Krasowski, *Kosztowne pomysły centralistów w zakresie tworzenia bibliotek samorządowych*, Samorząd Nr 46), którzy uważają za bardziej celowe tworzenie bibliotek gminnych.

Jeszcze inne stanowisko reprezentuje F. Gąsiorek, który w artykule pt. *Sprawa bibliotek dla wsi* (Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 6) przewiduje dwa etapy: w pierwszym etapie — tworzenia bibliotek gminnych — Centrala Powiatowa musi spełniać w danym terenie rolę fachowego organizatora; w drugim okresie większego zgęszczenia sieci bibliotek gminnych trzeba będzie rozgranaczyć zakres działania central powiatowych i bibliotek gminnych.

Na łamach „Prasy Oświatowej“ Nr 6 znajdujemy artykuł J. Janiczka pt. *Biblioteki Samorządowe Gmin Wiejskich*, który pozwala na dosyć wszechstronne zorientowanie się w zagadnieniu bibliotek gminnych. Autor przeprowadza bowiem szczegółową analizę danych statystycznych, ilustrujących, na podstawie materiału ankietowego, stan akcji bibliecznej w Polsce.

ZDROWIE I OPIEKA SPOŁECZNA.

Na zorganizowanej w czerwcu br. przez Instytut Spraw Społecznych konferencji, poświęconej zagadnieniom opieki społecznej na wsi, wiele miejsca zajęło omawianie sprawy organizacji opieki lekarskiej nad ludnością wiejską w Polsce. Przedstawiony na omawianej konferencji plan organizacji tej opieki, obciążałby, przy ewentualnym wprowadzeniu go w życie, w pierwszym rzędzie samorząd terytorialny. Dr K. Niedziałkowski (*W sprawie organizacji opieki lekarskiej na wsi*, Samorząd Nr 22), omawiając finansowe możliwości realizacji tego planu w ramach samorządu, stwierdza, że: „Finansowe urealnienie omawianego planu mogłoby nastąpić tylko w tym wypadku, o ileby koszty budowni lokali dla ośrodków zdrowia zostały włączone do ogólnego państwowego planu inwestycyjnego, koszty urządzeń wewnętrznych tych ośrodków pokrył Skarb Państwa, a dopiero koszty utrzymania i prowadzenia mogłyby objąć celowe powiatowe związki samorządowe o charakterze korporacji prawa publicznego, przy czym związki te przyjęłyby również dotychczas leżącą odlegiem, a nie mniej ważną, sprawę pomocy i leczenia szpitalnego“.

Realizacja obowiązków samorządu w zakresie opieki społecznej napotyka na dwie zasadnicze przeszkody: na ogromną dysproporcję zachodzącą pomiędzy potrzebami w zakresie opieki społecznej a posiadanymi przez samorząd środkami oraz na szereg braków natury organizacyjnej.

Zastanawiając się nad formami organizacyjnymi dotychczasowej pracy samorządu w zakresie opieki społecznej Wacław Pigłowski w artykule pt. *O formę organizacyjną opieki społecznej* (Gazeta Administracji Nr 11) stwierdza, że „głównym ośrodkiem organizacyjnym powinien tu właśnie być samorząd. Należy go tylko w przeprowadzeniu akcji opieki społecznej tak ze społeczeństwem zespolić, ażeby ta akcja mogła się stać naprawdę żywą komórką organizmu państwowego. W organizacji opieki społecznej mamy dziś dwa zasadnicze elementy. Są to, z jednej strony, związki samorządu terytorialnego, z drugiej — komisje opieki społecznej“. Ze względu na swój czysto opiniodawczy charakter, komisje te przejawiają, zdaniem autora, bardzo małą działalność. Dla uaktywnienia ich działalności autor proponuje nadanie komisjom uprawnień wykonawczych oraz silniejsze związanie ich ze społeczeństwem.

Na marginesie dyskusji sejmowej nad budżetem Min. Opieki Społ. autorka artykułu pt. *Opieka społeczna a budżety gminne* (Czas z dn. 23/1, Amelia Łączyńska) omawia działalność gmin wiejskich w zakresie opieki, podkreślając, że hamulcem dla tej działalności są niezmienne małe kwoty, jakie gminy mogą przeznaczać ze swoich budżetów na opiekę społeczną. Ponieważ jednak gmina wiejska jest powołana do spełniania całokształtu zadań z zakresu opieki społecznej, autorka wysuwa propozycję osiągnięcia koniecznych w tym celu funduszy przez zredukowanie nadmiernie wybujałej administracji gminnej. Gdyby jednak oszczędności, uzyskane w ten sposób, okazały się nie wystarczające, byłoby bardzo, jej zdaniem, celowe, wprowadzenie specjalnego podatku na opiekę społeczną, któryby w całości mógł być przekazany do dyspozycji gmin wiejskich.

Skutki „oszczędnościowej“ polityki związków samorządowych na

odcinku opieki społecznej omawia autorka artykułu pt. *Tańszość czy celowość* (Samorząd Nr 3, Z. Hartleb - Wojciechowska). Skutki te szczególnie silnie przejawiają się na pewnych odcinkach działalności samorządu w zakresie opieki społecznej. Ponieważ np. sprawowanie opieki zakładowej przysparza samorządom wiele kosztów zaczęły więc one powszechnie stosować formy tzw. opieki zastępczej, która jest znacznie tańsza. Oplakane skutki takiej polityki dają się już dzisiaj wyraźnie odczuwać. O ile bowiem odpowiednio stosowane formy opieki zastępczej przedstawiają duże walory wychowawcze, o tyle stosowanie tej formy, głównie pod kątem widzenia równowagi budżetowej, jest, zdaniem autorki, w najwyższym stopniu niebezpieczne i nie celowe.

IV. PROBLEM INWESTYCJI SAMORZĄDOWYCH.

Problem inwestycji nabiera obecnie w Polsce specjalnego znaczenia.

Omawiając inwestycje z funduszy państwowych, zamierzone na terenie okręgu centralnego, inż Alfred Konopka (*Inwestycje z funduszy państwowych i miasta okręgu centralnego*, Samorząd Miejski Nr 11), podkreśla, że zaprzestanie operowania pojęciem robót publicznych a wysunięciem pojęcia planu inwestycji świadczy o poważnych tendencjach w kierunku strukturalnej przebudowy naszego gospodarstwa i o dążeniu do rozszerzenia obszarów przemysłowych Polski.

Rozpoczęta ostatnio na wielką skalę akcja inwestycji państwowych znalazła żywy oddźwięk i na terenie gospodarki komunalnej.

Ślusznie też podkreśla autor artykułu pt. *Warunki inwestowania* (Samorząd Nr 14 i 15, S. W.), że projektowana akcja inwestycyjna będzie mogła dać rezultaty tylko wtedy, gdy będzie oparta o jedną podstawę dyspozycyjną. „Państwo zaspokaja potrzeby o zasięgu ogólnokrajowym, samorząd terytorialny — miejscowe. Działalność obu tych czynników musi być scharmonizowana, intensywność wysiłku równoległa, by proces podnoszenia Polski rozwijał się równomiernie i widocznie“. Konieczne więc wydaje się autorowi przeprowadzenie studiów nad inwestycjami samorządowymi w skali ogólnopolskiej, w szczególności zaś opracowanie zagadnienia wzajemnej relacji inwestycji państwowych i samorządowych. Pracę inwestycyjną samorządu uzależnia autor omawianych artykułów od następujących warunków: „1) Samorząd musi mieć zapewnioną względną stabilizację stosunków prawnych i faktycznych, ujawnienie jednolitej polityki władz rządowych w stosunku do poczynąń samorządu. 2) Rola koordynowania wszelkich poczynąń inwestycyjnych powinna przypaść czynnikiem centralnym, przy czym warunkiem niezbędnym tutaj jest zaufanie tych czynników do organów miejscowych. 3) Warunkiem akcji inwestycyjnej jest rozbudowany kredyt, szczególnie zaś kredyt długoterminowy“.

Przy omawianiu programu inwestycji samorządowych wysuwany jest w prasie na pierwszy plan problem inwestycji miejskich. Potrzeby inwestycyjne w tym zakresie, szczególnie na terenie miast województw wschodnich, są, jak wiadomo, ogromne. Rodzaj i zakres tych potrzeb

analizuje M. Wójcik w artykule pt. *Potrzeby inwestycyjne miast województw wschodnich* (Samorząd Miejski Nr 8).

St. Zbrożyna, omawiając *Program inwestycyjny miast i możliwości jego sfinansowania* (Samorząd Miejski Nr 4), podkreśla, że za podstawę tego programu należy przyjąć zaspakajanie elementarnych potrzeb publicznych, a więc: zapotrzebowanie na wodę, usuwanie nieczystości, budowę dróg, szkół itp. Do oceny potrzeb miasta powołane są, zdaniem autora, zarządy miejskie, które powinny ustalać program prac inwestycyjnych na okres pięcioletni. Autor podkreśla, że rzeczą konieczną jest, by plany inwestycyjne miasta robione były przez miejskie czynniki autonomiczne. Plany, będące wyrazem osobistych poglądów burmistrzów, czy prezydentów, nie wydają się autorowi racjonalne.

V. GMINA I GROMADA WIEJSKA.

Jakkolwiek miasta w Polsce zasługują na najwyższą troskę, kwestie, związane z sytuacją wsi polskiej wysuwają się zdaniem M. Jaroszyńskiego (*Wies też żąda głosu*, Gazeta Polska z dn. 1 i 2 lipca), „jako aktualnie palące potrzeby“. „Koniunktura poprawiła się niezawodnie i sprawiła, że, jak się to mówi, na wsi jest nieco lepiej. Jednakże główne przyczyny niedoli wiejskiej tkwiły nie tylko i nie tyle w złej koniunkturze, ile, i to przede wszystkim, w złej strukturze, a ta ostatnia nie uległa przecież widocznej poprawie“. Silnie natomiast daje się odczuwać gwałtowny wzrost intensywności potrzeb wiejskiego życia zbiorowego. Zło obecnej sytuacji nie polega tylko na tym, że „nie zdążamy nadrobić zaniedbań przeszłości i stoimy na miejscu. Obawiam się, podkreśla autor, że nie przestaliśmy się cofać“. Tendencje wsteczne w rozwoju polskiej wsi szczególnie silnie uwypuklają się w stanie obsługi dwóch najelementarniejszych potrzeb, jak drogi publiczne i oświata. Autor stwierdza, że ludność wiejska uległa w ostatnim czasie poważnym przemianom, stając się obecnie dojrzałą do samodzielnego wprowadzenia „nowego ładu gromadzkiego życia“. Szanując ten wzrost poczucia samodzielności i uświadomienia obywatelskiego, należy stworzyć warunki wejścia na drogę chociażby powolnej, lecz stałej poprawy życia wiejskiego. Poszukując możliwości otwarcia gminom nowych źródeł dochodu, autor wysuwa w pierwszym rzędzie postulat przyspieszenia zasadniczej reformy podatku gruntowego i dochodowego, gdyż na tych podatkach oparte są zasadnicze dochody publiczne na wsi. Dalej autor wysuwa konieczność przeprowadzenia korektur w podziale dochodów publicznych pomiędzy wsie i miasta, gdyż podział obecny, jego zdaniem, krzywdzi „prowincję“, to znaczy wieś i mniejsze miasta.

W związku z wydanym w okresie sprawozdawczym rozporządzeniem Min. Spr. Wewn. o gromadach (Dz. U. R. P. Nr 9 1937 r., poz. 71) prasa poświęcała specjalną uwagę problemom, związanym z rolą gromady w naszym życiu publicznym.

M. Jaroszyński w artykule pt. *Sprawy gromady* (Samorząd Nr 10) stoi na stanowisku, że wprowadzenie gminy zbiorowej, przy równocze-

snym zlikwidowaniu samorządu gromadzkiego, okazało się wielkim błędem. Nie można bowiem realizować jakiegokolwiek akcji, zmierzającej do podniesienia kultury i dobrobytu wsi bez przyznania samorządu miejscowościom wiejskim. Trzy następujące przymusowe i powszechne jednostki organizacyjne obejmują swoją działalnością wieś: powiatowy związek samorządowy, zbiorowa gmina wiejska i gromada. Autor omawia kolejno zakres działania tych trzech jednostek terytorialnych, przyjmując, jako podstawę podziału poszczególnych funkcji samorządu, następującą zasadę: „poszczególne zagadnienia życia zbiorowego powinna rozwiązywać ta jednostka organizacyjna, która obejmuje społeczność miejscową najbardziej bezpośrednio w rozwiązaniu zainteresowaną“. Wnioski z tego przeglądu funkcji poszczególnych jednostek są następujące: „działalność samorządu, zmierzająca do podniesienia kultury i dobrobytu wsi, wymaga niezbędnie zmontowania mocnego ogniwa organizacyjnego na samym dole w postaci gromady. Bez aktywnej gromady akcja nie tylko pozostanie nie pełna, ale ponadto niejednokrotnie zawisnie w powietrzu, pozabawiona oparcia o realny grunt wiejski. Omawiając „polityczno - społeczne“ oblicze zagadnienia gromady autor podkreśla, że: Zakres działalności gminy i powiatu jest ściśle określony, do wykonywania tych zadań powołany jest czynnik zawodowy. Rola więc elementu obywatelskiego jest zarówno na terenie gminy jak i powiatu bardzo ograniczona. W tych warunkach gromada mogłaby się stać „ostoją samorządu na wsi“ oraz szkołą życia obywatelskiego. W końcu swoich rozważań autor stwierdza, że zarówno ustawa z 1933 r. jak i rozporządzenie wykonawcze o gromadach nie stwarzają warunków dla rozwoju gromady, grzesząc przede wszystkim zasadniczą nieufnością do społeczności wiejskiej. Dlatego też, za problem najbliższej przyszłości uważa autor reformę prawa o gromadach.

Przeciwnikiem wyżej omówionego stanowiska jest J. Stamirowski (*Sprawa gromady*, Samorząd Nr 11), który nie znajduje w obowiązującym ustawodawstwie „zasadniczej nieufności do społeczeństwa“. Głównej zaś przyczyny niedomagań samorządu gminnego i gromadzkiego dopatruje się autor w wadliwym nastawieniu władz nadzorczych do samorządu, polegającym na zbytym krępowaniu jego samodzielności. Postulat finansowego wyposażenia gromady wiejskiej wiąże autor z zasadniczą reformą podstaw finansowych gmin wiejskich.

Szczegółowym omówieniem rozporządzenia o gromadach zajmuje się dr Ludwik Bar (*Rozporządzenie o gromadach*, Samorząd Nr 8). Autor omawia trudności, na jakie napotykało opracowywanie rozporządzenia o gromadach, oraz referuje najważniejsze postanowienia tego rozporządzenia, które ocenia: „jako faktyczne wprowadzenie w życie ustawy samorządowej na odcinku samorządu gromadzkiego“.

W odniesieniu do gromad nie posiadamy żadnych informacji, charakteryzujących ich finanse, działalność gospodarczą i społeczną. Sprawa tą zajęto się na łamach Głosu Gminy i Gromady Wiejskiej (*Co wiemy o gromadzie i jej działalności finansowo - gospodarczej*, Nr 4), podkreślając, że ponieważ w myśl obowiązującego ustawodawstwa, gromada posiada dochody i wydatki, gospodarka gromady powinna dokonywać się

w ramach budżetu. Z punktu widzenia ogólnej polityki samorządowej, nasuwa się konieczność podjęcia prac, w kierunku badania gospodarki gromad.

VI. PRZEDSIĘBIORSTWA SAMORZĄDOWE.

Jakkolwiek powszechne jest mniemanie, że zagadnienie przedsiębiorstw komunalnych jest jednym z najistotniejszych problemów gospodarki komunalnej w Polsce, zarówno prasa codzienna jak i fachowe czasopisma samorządowe niezmiernie rzadko decydują się na poruszanie tego tematu. Trzeba przyznać, że ostrożność ta jest w zupełności uzasadniona. Zagadnienie przedsiębiorstw komunalnych jest bowiem, zarówno w polskim ustawodawstwie jak i w praktyce naszego życia samorządowego, nieregulowane i zorientowanie się w problemach, z tą kwestią związanych, wymaga dużej znajomości rzeczy.

W okresie sprawozdawczym spotykamy obszerną pracę S. Dębowskiego na temat: *Zagadnienia organizacyjne przedsiębiorstw samorządowych* (Samorząd Miejski Nr 4). W pracy tej autor porusza szereg następujących kwestii, których rozstrzygnięcie, jego zdaniem, byłoby celowym przy opracowywaniu przepisów o tworzeniu, prowadzeniu i znoszeniu przedsiębiorstw samorządowych: 1. Ustawodawstwo polskie musi rozstrzygnąć, jak daleko ma sięgać swoboda samorządu w dziedzinie tworzenia przedsiębiorstw. 2. Usystematyzowanie przedsiębiorstw samorządowych według typów, przewidzianych w ustawodawstwie. 3. Kwestia zasięgu ingerencji władz nadzorczych przy decydowaniu o założeniu przedsiębiorstwa. 4. Stopień samodzielności administracji przedsiębiorstwa w stosunku do ogólnej administracji samorządowej. 5. Możliwość wydawania łącznie z przepisami o przedsiębiorstwach tj. statutów wzorowych. 6. Kwestia formy zarządu przedsiębiorstw, zapewniającej organom ustrojowym możność kształtowania polityki przedsiębiorstw oraz dającej równocześnie przedsiębiorstwom niezbędną swobodę działania. 7. Zmiana formy budżetu przedsiębiorstw w kierunku upodobnienia jej do stosowanego w przedsiębiorstwach prywatnych rachunku strat i zysków. 8. Ustalenie kwestii, jakie fundusze mają być w przedsiębiorstwach gromadzone z obowiązku, a jakie fakultatywnie. 9. Ustalenie warunków, w jakich związek samorządowy może korzystać z zysków przedsiębiorstwa. 10. Konieczność sprecyzowania, jak należy traktować pożyczki, udzielane przez związki samorządowe przedsiębiorstwom oraz, co należy rozumieć pod „pojęciem oprocentowania i umorzenia kapitału zakładowego“. 11. Kwestia opłat i taryf w przedsiębiorstwach zmonopolizowanych oraz zagadnienie charakteru opłat i charakteru stosunku prawnego pomiędzy przedsiębiorstwami komunalnymi. 12. Opodatkowanie przedsiębiorstw na rzecz Państwa. 13. Sposób pokrywania ewentualnych strat w przedsiębiorstwach. 14. Zagadnienie personelu w przedsiębiorstwach. 15. Określenie wypadków, w których prowadzenie przedsiębiorstwa staje się nie możliwe. 16. Kwestia likwidacji przedsiębiorstw. 17. Nadzór i kontrola nad przedsiębiorstwami.

Na łamach Kuriera Porannego z dn. 2.III. S. Paszkowski w arty-

kuł pt. *Rozwój elektryfikacji a polityka taryf.* omawia ten niezmiernie aktualny temat, podkreślając fakt, że Polska, pod względem spożycia energii elektrycznej na jednego mieszkańca zajmuje w szeregu państw europejskich jedno z ostatnich miejsc. Ustawodawstwo polskie niedostatecznie, zdaniem autora, broni szerokich rzesz konsumentów przed wyzyskiem obcego kapitału, w którego rękach znajduje się niemal wyłącznie przemysł elektryczny w Polsce. Pomimo ogólnego spadku cen, kapitał zagraniczny starał się utrzymać ceny prądu elektrycznego na dawnym poziomie: zmuszony do obniżenia cen dążył do powiększenia dochodów na drodze zwiększenia konsumpcji prądu i dlatego wprowadził t.z. „taryfę blokową”. Jednakże taryfa ta została wprowadzona bez dostatecznego liczenia się z ogólnym ubóstwem naszego kraju i nie przyczyniła się właściwie do pokaźnego powiększenia konsumpcji. Polityka taryfowa, prowadzona przez elektrownie komunalne, może, zdaniem autora, dawać bardziej gospodarczo dodatnie efekty.

Na marginesie Ogólnokrajowego Zjazdu Przedstawicieli Elektrowni we Lwowie w numerze 22 *Depeszy (Więcej światła)* omawiano, poruszaną na Zjeździe, sprawę braku programu elektryfikacji kraju oraz kwestię braku odpowiedniego ustawodawstwa, pozwalającego na konsekwentną realizację takiego programu, poruszano również zagadnienie, kto ma być przedsiębiorcą w zakresie wytwarzania prądu: państwo, samorząd, czy kapitał prywatny.

W numerze 24 *Głosu Gminy i Gromady Wiejskiej* znajdujemy artykuł pt. *Garść wiadomości o przedsiębiorstwach gmin wiejskich*, zawierający dane o wydatkach i dochodach przedsiębiorstw gmin wiejskich na podstawie preliminarzy budżetowych za rok 1936/37. Zestawienia te pozwalają na zorientowanie się, jakiego rodzaju przedsiębiorstwa prowadzi gminy wiejskie.

VII. KREDYTOWE INSTYTUCJE SAMORZĄDOWE.

Sytuacja finansowa Komunalnych Kas Oszczędności nie jest, jak wiadomo, obojętną dla związków samorządowych, będących ustawowymi gwarantami zobowiązań K. K. O. Jest więc rzeczą naturalną, że prasa samorządowa poświęca sporo uwagi gospodarce tych kas.

W okresie sprawozdawczym mamy do zanotowania obszerny artykuł E. Kazimirskiego pt. *Ustosunkowanie się związku założycielskiego do Komunalnej Kasy Oszczędności* (Oszczędność Nr 23/24), w którym autor podkreśla, że, mimo odseparowania kas oszczędnościowych od wpływów czynników społecznych, istnieje bardzo silna wspólność interesów pomiędzy związkiem założycielskim, a wyłonioną przez niego placówką finansową. Do tych wspólnych celów należy rozwój ekonomiczny powiatu lub miasta, tępienie szkodliwych przejawów kryzysu, oraz potęgowanie możliwości płatniczych miejscowej ludności. K. K. O., gromadząc wkłady oszczędnościowe i uprzedniając kredyty na cele produkcyjne, przyczynia się niewątpliwie do podniesienia dobrobytu na danym terenie. Samorząd korzysta ze skutecznej działalności K. K. O. pośrednio bowiem pomoc, udzielana przez K. K. O., może przyczynić się do powiększenia wpły-

wów podatkowych samorządu. Dlatego też samorzady winny skutecznie popierać rozwój i działalność K. K. O. W praktyce dzieje się jednak odwrotnie: samorzady np. zaciągają w kasach nadmierne pożyczki. Zjawisko takie jest, zdaniem autora, nader niepożądane, gdyż utrudnia właściwą działalność kas, szczególnie wtedy, gdy spłaty tych należności są bardzo nieregularne. Przy akcji oddłużeniowej pożyczki te zostały skonwertowane nieraz bardzo niekorzystnie dla kas komunalnych. Drugim niepożądanym zjawiskiem są nieporozumienia pomiędzy kierownikami kas a samorządem na tle niedoceniania przez czynniki samorządowe konieczności rygorystycznego, zgodnego z ustawodawstwem, załatwiania spraw finansowych w K. K. O.

Zagadnienie kredytu samorządowego w K. K. O. omawia W. Teodorczyk (*Oszczędność* Nr 12), stojąc na stanowisku, że jedną z przyczyn trudnej sytuacji niektórych K. K. O. jest nadmierne zadłużenie związków samorządowych w tych kasach. „Zadłużenie to stanowi 25% ogólnej sumy wkładów w K. K. O. W kasach słabych finansowo, zadłużenie to jest z reguły największe. Stąd istnieje konieczność spłaty zadłużenia samorządowego i upłynnienia zamrożonych kredytów. Stosunkowo znaczne wierzytelności K. K. O. od samorządów nie będą jednak mogły zostać upłynnione przez spłatę obligacjami. Spłata ta, biorąc zagadnienie realnie, jest możliwa jedynie przez zaciągnięcie nowego zobowiązania w innej instytucji finansowej na pokrycie długów K. K. O. Uzyskanie obecnie takiego kredytu przedstawia dla związku samorządowego wiele trudności i może spowodować zwiększenie wydatków na obsługę długów oraz utrudnić lub nawet uniemożliwić wykonanie planu oddłużeniowego, i naruszyć równowagę budżetową związku samorządowego“.

Specjalnie dużo uwagi poświęcono w okresie sprawozdawczym gminnym kasom pożyczkowo - oszczędnościowym.

Na temat gospodarki tych kas wywiązała się na łamach Samorządu dyskusja, w której S. Kopczyński (*Gospodarka w gminnych kasach pożyczkowo - oszczędnościowych*, Samorząd Nr 13), wyraża opinię, że nie celowość gospodarki tych kas ma swoje źródło w zbyt daleko posuniętej i nie zawsze dla kas celowej opiece Państwowego Banku Rolnego. „Utrzymanie zaś kas w dzisiejszym stanie beczynności kosztem nakładu przeszło miliona złotych rocznie ze strony wsi i trudem paru tysięcy osób jest jednym z błędów naszej administracji państwowej i akcji gospodarczej rządu, za którą we wcześniej czy później zapłaci samorząd gminny“.

Zarzuty te stara się odeprzeć St. Ostrowski w artykule pt. *W sprawie gospodarki w gminnych kasach pożyczkowo - oszczędnościowych* (Samorząd Nr 16).

Na łamach Głosu Gminy i Gromady Wiejskiej ukazało się obszernie opracowanie St. Kopczyńskiego (*Gminne kasy pożyczkowo - oszczędnościowe* — Nr 13), w którym autor charakteryzuje, na podstawie wydanego przez P. B. R. „Rocznika Gminnych Kas Pożyczkowo - Oszczędnościowych za rok 1935“, stan i działalność tych kas, oceniając ich sytuację jako bardzo ciężką. Główną przyczynę takiego stanu widzi autor w tym, że kredyt udzielany przez P. B. K. kasom pożyczkowo - oszczędnościowym, jest dla tych kas zbyt drogi. Dlatego też rozprowadzanie tego kredytu wśród

ludności wiejskiej napotyka na znaczne trudności. Drugą przyczyną ciężkiego położenia gminnych kas jest zbyt droga i mało sprawna administracja.

VIII. ORGANIZACJA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

Zagadnienia, związane z organizacją administracji publicznej, poruszane są na łamach polskiej prasy dosyć często, omawiane są one jednak raczej w sposób fragmentaryczny i przypadkowy. Tym większą uwagę należy zwrócić na artykuł pt. *Postulaty prawa a funkcjonowanie administracji* (Droga Nr 12, Henryk Broydy), w którym autor stawia, w sposób zasadniczy, pewne kwestie, związane z funkcjonowaniem administracji publicznej. Doba powojenna, stwierdza autor, nastręcza administracji cały szereg trudnych zagadnień, od rozwiązania których zależy korzystny rozwój życia państwowego. W myśl opinii szeregu polskich uczonych, przed administracją polską stoją specjalnie skomplikowane zadania, których rozwiązanie będzie możliwe tylko na drodze wciągnięcia szerokich rzesz ludności do życia państwowego. Prawo publiczne, szczególnie zaś prawo administracyjne, osiągnęło w ostatnich czasach znaczne postępy, wkraczając niemal we wszystkie dziedziny życia, wpływając nawet na prawo prywatne. Polska Konstytucja Kwietniowa przyjęła zasadę, że administracja państwowa jest służbą publiczną. Ustawodawstwo publiczne nie jest jednak w stanie unormować ściśle wszystkich wypadków, które nasuwa życie, więc szereg wypadków pozostawionych jest wykładni i swobodnej ocenie organów administracyjnych. Dlatego też koniecznym warunkiem sprawnego funkcjonowania administracji jest: 1-o aby administracja była wykonywana przez fachowo wykształcony personel, 2-o musi istnieć odpowiednia organizacja organów administracyjnych. W związku z tym autor uważa za fakt niezmiernie szkodliwy dla naszego państwa, że nauka prawa administracyjnego jest na naszych uniwersytetach bardzo zaniedbana, a stanowiska w administracji nie są na ogół obsadzone przez siły fachowo - prawnicze.

Zagadnienie, które nasza prasa wysuwa w dziedzinie administracji samorządowej, jako kwestię najpilniejszą, jest sprawa odciążenia i uproszczenia administracji gminnej. „Gmina jest bowiem podstawową komórką administracji publicznej i dobry zarząd sprawami publicznymi państwa w dużej mierze uzależniony jest od sprawnej administracji gminnej“ (*Sprawa odciążenia i uproszczenia administracji gminnej* — Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 1, K. P.).

Ostatnio daje się zauważyć wysiłek rządu w kierunku odciążenia i uproszczenia administracji gminnej. Na łamach Głosu Gminy i Gromady Wiejskiej (NrNr 1, 4, 7) publikowane są referaty, omawiające zagadnienie uproszczenia administracji gminnej w poszczególnych resortach.

Drugą kwestią, wysuwającą się dzisiaj na naczelne miejsce, są zagadnienia personalne w samorządzie. Autorzy, poruszający te kwestie, zgodni są w poglądzie, że zagadnienia personalne w samorządzie polskim nie zostały w ciągu 18 lat niepodległości załatwione, a ponieważ „wielotorowość polityki personalnej, brak ustalonych wymogów kwalifi-

kacyjnych od kandydatów, brak dostatecznych możliwości awansów dla pracowników samorządowych, należy uważać za szkodliwe dla samorządu" (*Zagadnienie personalne w samorządzie — Pracownik Samorządowy* Nr 8), J. Krasowski proponuje rozwiązanie nasuwających się tutaj trudności przez: „Ustalenie i przestrzeganie wymogów kwalifikacyjnych w stosunku do ludzi nowych, napływających do samorządu oraz przez odrobienie zaległości przez uzupełnianie kwalifikacji pracowników dotychczasowych“.

Konsekwencją wyżej zaznaczonego stanu rzeczy jest coraz żywiej na łamach prasy omawiana kwestia doksztalcenia pracowników samorządowych (*Dyskusja w sprawie liceów administracyjnych*, Samorząd Nr 2, dr Ludwik Bar).

Na łamach fachowych czasopism samorządowych sporo uwagi poświęcono w okresie sprawozdawczym zagadnieniom, związanym z techniką pracy w administracji samorządowej. Między innymi poruszano kwestie, związane z usprawnieniem księgowości samorządowej (*Księgi biercze a zamknięcie roczne dziennika głównej; Księgowanie likwidacji niedoboru budżetowego* — Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr Nr 8, 11/12, mgr J. Banaś), z usprawnieniem systemów wymiaru i poboru podatków samorządowych (*Ujednostajnienie wymiaru i poboru podatków w zarządach gminnych*, Samorząd Nr 17, M. Korwin - Piotrowski; *O zmianę systemu wymiaru i kontroli podatku gruntowego w województwach*, Pracownik Samorządowy Nr 2), z usprawnieniem pracy na terenie wydziałów powiatowych i zarządów miejskich (*Minimalny etat biura wydziału powiatowego*, Samorząd Nr 11; W. Weber, *Uwierzytelnianie podpisów w zarządach miejskich*, Samorząd Miejski Nr 2), poruszano wreszcie konieczność zorganizowania stałych kancelarii w gromadach (*Kancelaria „soltysa“*, Samorząd Nr 2, Stanisław Dębowski).

IX. PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY PAŃSTWA.

Jednym z problemów, oczekujących w Polsce rozwiązania, jest kwestia podziału administracyjnego naszego państwa.

Jakkolwiek podział Polski na województwa jest rzeczą bezsporną (*Podział Rzeczypospolitej na województwa*. (Gazeta Polska z dn. 4.VI. M. Jaroszyński), dotychczas nie mamy jeszcze, wynikającego z rzeczowych przesłanek, definitywnego podziału państwa na województwa. Autor stwierdza, że kryteria takiego podziału muszą wynikać z zasadniczego ustalenia, czym ma być województwo w całości ustroju naszego państwa. W naszym ustroju, opartym na dekoncentracji i decentralizacji, do organów województwa należy, zdaniem autora, głównie nadzorowanie a nade wszystko nastawianie i ogólne kierowanie pracą niższych jednostek administracyjnych. Województwo ma być zatem „ośrodkiem zdekoncentrowanego rządzenia“. W podziale terytorium państwa na województwa muszą być zatem uwzględniane te zjawiska terenowe, które wywierają wpływ na funkcje rządzenia. „Dotychczasowy podział państwa polskiego na województwa, pokrywając się z dawnymi granicami zaborów, jest w stosunku do wysuniętych kryteriów zupełnie przypadkowy. Z biegiem

lat ten sztuczny podział utrwalił się, przysparzając ogólnej polityce państwowej szereg trudności. Przedłużanie więc takiego stanu jest ze wszystkich miar szkodliwe“.

Ostatnio został wniesiony do Sejmu projekt zmiany granic pomiędzy województwami: poznańskim, pomorskim, warszawskim i łódzkim.

Omawiając skutki realizacji tego projektu, K. Żakowski (*Wielkopolska wobec nowego podziału administracyjnego*, Kurier Poranny z dn. 5.V), stwierdza, że województwo pomorskie wzmocni się gospodarczo przez otrzymanie kilku dobrze zagospodarowanych powiatów. Równocześnie zaś spadnie na dzielnicę zachodnią obowiązek wchłonięcia kilku powiatów z województw centralnych i podciągnięcia tych powiatów do ogólnego poziomu Wielkopolski.

W związku z obiegającymi prasę pogłoskami o zamierzonych zmianach granic województw krakowskiego i kieleckiego odbyło się w dn. 12.VI na ratuszu w Krakowie zebranie organizacyjne Ogólno - Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego, zawiązanego celem ustalenia opinii w sprawie granic województwa krakowskiego. Przybyli na zebranie przedstawiciele samorządu, społeczeństwa, związków samorządowych i organizacji wypowiedzieli się przeciwko jakimkolwiek pomniejszaniu terytorium województwa krakowskiego: Sprawozdanie z tego zebrania podaje Kurier Poranny z dn. 15.V. w artykule pt. *Apel Krakowa o utrzymanie granic województwa*. (Dr E. Witkowska).

Na łamach Ilustrowanego Kuriera Codziennego Jan Tutaj wyowiada się bardzo ostro przeciwko likwidacji województwa kieleckiego. Omawiając konsekwencje, jakie pociągnęłaby za sobą likwidacja tego województwa autor podkreśla, że nieuniknionym skutkiem takiej operacji będzie, w pierwszym rzędzie, ruina gospodarcza Kielc, które są typowym miastem urzędniczym.

Z. Hartleb-Wojeiechowska.

BIBLIOGRAFIA

Książki polskie.

Altenberg M(aurycy), Inż. Kozłowski S. Dr.— Działalność elektryfikacyjna m. Lwowa. Warszawa, 1937, str. 19. Druk. Polska.

Bar Ludwik Dr. — Prawo gromadzkie. Przepisy prawne dotyczące gromady i jej organów, zakresu i zasad działalności, gospodarki gromadzkiej oraz nadzoru nad gromadą. Warszawa, 1937. Nakł. Samorządowego Instytutu Wydawniczego, str. VIII + 159.

Bardecki Stanisław. — Podręcznik dla referentów opieki społecznej województwa poznańskiego i pomorskiego. Poznań, 1937, str. 110, Druk. Katolicka.

Biblioteka Imienia Tomasza Zana w Wilnie. — Wilno — Warszawa, 1937, str. 10 + 2 nłb. Odbitka z n-ru 8 — 9 — 10 „Biblioteczka“ z 1936/37.

Biegeleisen Leon Władysław. — Wstęp do nauki ekonomii społecznej. T. I. Teoria relatywizmu gospodarczego. Warszawa, 1937, str. XIII + 537. Nakł. „Naszej Księgarni“ Zw. Nauczycielstwa Polskiego przy współudziale Bratniej Pomocy Stud. Wolnej Wszechnicy Polskiej.

Bilans płatniczy Polski 1934 i 1935. — Warszawa 1937. str. VIII + 47. Główny Urząd Statystyczny.

Bykowski Leon. — Współczesna polityka biblioteczna w zakresie bibliotek oświatowych. Szkic dyskusyjny. Wyd. 2 uzupełnione recenzjami. Warszawa, 1937, str. 59 + 1 nłb. Wydawnictwa Biblioteki Publicznej m. st. Warszawy. Z. zas. Min. W. R. i O. P.

Chmielewski Zygmunt. — Spółdzielczość rolnicza w rozmaitych krajach. Warszawa, 1937, str. 158 + 1 nłb. Wyd. Spółdzielczy Instytut Naukowy.

Chodźko W(itold) Dr. — Walka z gruźlicą w Polsce. Warszawa, 1937, str. 21. Odbitka z n-ru 2 — 3 „Lekarza Polskiego“ z r. 1937.

Chojecki Zygmunt. — Produkcja rolnicza i przemysł rolniczy w Polsce współczesnej. Warszawa, 1937, str. XVI + 484. Wyd. Towarzystwa Oświaty Rolniczej Księgarnia Rolnicza. Z zasiłku Izby Przemysłowo - Handlowej w W-wie i Państw. Banku Rolnego.

Chomicz Bolesław. — Odbudowa kapitału ojczystego. Rola i zadania komunalnych kas oszczędności. Warszawa, 1937, str. 32. Druk. Salezjańska.

Czapieński Władysław. — Zrzeszenia zbliżone do instytucji stowarzyszeń. (Na pograniczu instytucyj). Warszawa, 1937, str. 75 + 1 nłb.

Danielski Jan Dr. — Rejon sanitarny (rejonowy ośrodek zdrowia) jako podstawowa jednostka lokalnej administracji sanitarnej. (Warszawa, 1936) str. 15. Odbitka z n-ru 11 czas. „Zdrowie Publiczne“ z 1936 r.

Dąbrowska Maria. — Rozdroże. Studium na temat zagadnień wiejskich. Warszawa, 1937, str. 205. Wyd. J. Mortkowicza.

Dobrowolski T. Inż. Szniolis A. Inż. — Łaźnie ludowe. Podręcznik techniczny, 22 tablice, 91 rys. 6 projektów z kosztorysami. Warszawa, 1937, str. 224 + 7 tablic. Nakł. Centrali Wydawnictw Higienicznych przy Państwowym Zakładzie Higieny.

Domąński Bogdan. — Potrzeby inwestycyjne powiatu kostopolskiego w ciągu następnego czterolecia 1937 — 1941. Kostopol, 1937, str. 32. Druk Zinger.

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Miasto st. Warszawa. — Warszawa, 1937, str. XXXI + 289. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski, Seria C, zeszyt 49).

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Miasto Wilno. — Warszawa, 1937, str. XXX + 103 + mapa. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski, Seria C, zeszyt 48).

Dużyk Ludwik Mag. — Wodociąg miasta Krakowa. (Zestawienie poglądowe. Z Zakładu Higieny Uniwersytetu Jagiellońskiego). Wilno, 1936, str. 30. Tow. Wyd. „Pogoń”. Odbitka z zesz. 2 „Archivum Higieny” z 1936 r. t. 4.

Dziadosz Ignacy Mag. — Potrzeby gospodarcze Polesia Wołyńskiego. Łuck, 1937, str. 72 + 2 mapy. Nakł. Wołyńska Izba Rolnicza.

Dziakiewicz Włodzimierz. — Stosunki i wydarzenia na tle budowy wodociągu i kanalizacji w król. woln. mieście Rzeszowie w latach 1933 — 1937. Rzeszów, 1937, str. 32. Nakład autora.

Enfield A. Honora. — Spółdzielczość, jej problemy i możliwości. Autoryzowany przekład dr. M(arii) Orsetti. Warszawa, 1937, str. 109 + 2 nlb. + tabl. 1. „Społem” Zw. Spółdzielni Spożywców Rz. P.

Fularski Mieczysław. Polska w międzynarodowym ruchu turystycznym. Warszawa 1937, str. 80 + 1 tabela.

Gajda Antoni. — Monografia Sompolna z dodatkiem o Lubstowie i okolicy. (Koło 1936), str. 2 nlb. + 111 + 1 nlb. + str. 16 Informatora. Nakład autora.

Grabski Władysław. — Parcelacja agrarna wobec struktury, koniunktury i chwili dziejowej Polski. (Warszawa, 1937 str. 39. Odb. z zesz. 4 „Ekonomisty” z 1936 r.

Grajewski Alfons. — Ordynacja podatkowa. Zbiór przepisów postępowania podatkowego wraz z orzecznictwem Sądów Najwyższych. Warszawa, 1937, str. 385 + 3 nlb. Izba Przemysłowo - Handlowa w Warszawie.

Gorzuchowski Stanisław Dr. — Osiedla miejskie w Polsce i ich materiał budowlany w zależności od czynników przyrody. Warszawa, 1936, str. 1 nlb. + 110 + 1 nlb. + mapa. Nakł. Powsz. Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych.

Grzegorzewski Edward Dr. — Służba zdrowia a opieka społeczna i ich współpraca w terenie. (Warszawa 1937), str. 10 + 1 nlb. Odb. z n-ru 1-go „Zdrowia Publicznego” z 1937.

Guderski Idzi Inż. — Dziesięcioletni plan zalesienia nieużytków w pow. ciechanowskim. (Wojew. warszawskie). Lwów, 1937, str. 28. Nakł. Polskiego Towarzystwa Leśnego. Odbitka z n-ru 3 — 4 „Sylwana” z 1937 r.

Hausner Roman. — Skorowidz ustawodawstwa polskiego. Część VII za czas od 1 stycznia 1935 do 1 stycznia 1937. Warszawa, 1937, str. XXIV + 360. Nakład autora.

Haubold Karol. — Młodzież wiejska w ruchu spółdzielczym. Warszawa, 1937, str. 69. Wyd. Towarzystwo Kooperatystów.

Hołub M. — Ustawa samorządowa. T. II. Gmina wiejska i gromada. Rohatyn, 1937, B-ka Ustaw Gminnych.

Homicki Teofil Inż. — Letniska i uzdrowiska Pomorza. Informator letniskowo - krajoznawczy. Toruń, 1937, str. 92. Nakł. Toruńskiej Delegatury Ligi Popierania Turystyki.

Inspekcja pracy w 1935 roku. Sprawozdanie głównego inspektora pracy. Warszawa, 1936, str. 91 + 1 nlb. + 10 tabl. Ministerstwo Opieki Społecznej.

Instrukcja ogólna określająca warunki przyrodnicze i sposób w jaki one przy klasyfikowaniu poszczególnych gruntów ornych będą brane pod ocenę. (Załącznik do Zarządzenia Min. Skarbu z dn. 31 marca 1937 r. w porozumieniu z Min. Rolnictwa i Ref. Rolnych w sprawie instrukcji do klasyfikacji gruntów ornych dla podatku gruntowego). Warszawa, 1937, str. 243. Monitor Polski.

Instrukcje o świadczeniach w naturze obowiązujące na terenie powiatu garwolińskiego. — Garwolin, 1937, str. 71. Nakł. Wydz. Powiatowego Zarządu Drogowego.

Iserzon Emanuel Dr. — Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo. Okólniki. Kraków, 1937, str. XIII + 4 nlb. + 308. Księgarnia Powszechna.

Janiczek Józef. — Biblioteki samorządowe gmin wiejskich. Warszawa, 1937, str. 27 + 1 nlb. Odbitka z n-ru 6-go mies. „Praca Oświatowa“ z 1937 r.

Karpiński L. Mag. — Stan szkolnictwa i projekt budowy szkół na terenie gminy Letnisko - Falenica, oprac. kierownik szkoły pow. w Świdrze. Świder, w marcu 1937, str. 8. Sekcja Kierowników Szkół przy Ognisku przy Związku Nauczyciela Polskiego w Falenicy.

Kaufman Stefan i Maryniarczyk Roman. — Roboty publiczne w województwie śląskim. Katowice, 1937, str. 70 + 2 mapy. Wyd. Instytutu Śląskiego.

Kłembukowski Bolesław. — Mircze. Wieś powiatu hrubieszowskiego. Zarys stosunków ekonomicznych, kulturalnych i społecznych. Hrubieszów, 1937, str. 174. Nakł. Hrubiesz. Pow. Zw. Sam.

Kołodziej T. Mag. — Przepisy o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego. Poznań, 1937, str. 62. Księgarnia Wł. Wilaka.

Komar F. Inż. — Mleczarstwo województwa pomorskiego w latach 1934 — 1935. Toruń, 1936, str. 23. Nakł. Pomorskiej Izby Rolniczej.

Komarnicki Wacław Prof. Dr. — Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system. Wilno, 1937, str. 443 + 1 nlb.

Korzonek Jan Dr, Rosenblüth Ignacy Dr. — Dodatek do kodeksu zobowiązań wydania pierwszego. Kraków, 1937, str. 370. Księgarnia Powszechna.

Kuncewicz A. Inż., Szymkiewicz G. — Zasady sporządzania planów zabudowania. Warszawa, 1937, Związek Miast Polskich.

Ku przebudowie gospodarczej. — Wytyczne inwestycji państwowych. Warszawa, 1937, str. 79 + 3 nlb. + 16 tablic. Nakł. tyg. „Polska Gospodarka“.

Kühn Kazimierz Inż. — O potrzebie prac naukowo-badawczych nad samorządem. Warszawa, 1937, str. 29 + 1 nlb. Odbitka z n-ru 5 „Samorządu Miejskiego“ z 1937 r.

Łebieński Tadeusz. — Ustawa o wykonaniu reformy rolnej. Poznań, 1937, str. 248. Księgarnia Wł. Wilaka.

Małżeństwa, urodzenia i zgony. 1929, 1930. — Warszawa, 1937, str. X + 2 nlb. + 188 + 2 nlb. Główny Urząd Statystyczny, (Statystyka Polski, Seria C, zeszyt 45).

Manowce ubezpieczeń w Polsce w okresie ubiegłych lat 18. — Warszawa, 1937, str. 110. Druk B-ci Albertynów.

Materiały na nadzwyczajne zebranie ogólne członków Związku Miast Polskich. — (Zjazd Miast) w dn. 26 — 27 kwietnia 1937 r. Warszawa, 1937, str. 47. Związek Miast Polskich.

Materiały o organizacji i działalności Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie. — Pod red. J. Starczewskiego i dr. J. Konopnickiego. Rok budżetowy 1935/36. Warszawa, 1937, str. 2 nlb. + 212 + 4 nlb. + 2 tabl. + 3 tabele. Biblioteka Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie. t. II.

Michalski Jerzy. — Zagadnienie emerytalne w Państwie Polskim. Warszawa, 1937, str. 130 + 1 nlb. Skł. Gł. Księgarnia św. Wojciecha. Poznań — Warszawa.

Okólnik Nr 90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 9.12.1936 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na rok 1937/38. Uzupełnił i objaśnieniami zaopatrzył J. B(anaś). — (B. m. w.) 1937, Związek Gmin Wiejskich R. P. Sekcja Inspektorów Samorządu Gminnego.

Orzechowski K(azimierz) Dr. — Aktualne zagadnienia w szpitalnictwie m. st. Warszawy. Rok 1937. Warszawa, 1937, str. 63 + 1 tabela + 3 tablice. Wyd. Wydziału Szpitalnictwa Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy.

Palester Henryk Dr, Hirszfild Ludwik Prof. — Ostre choroby zakaźne w Polsce w r. 1935 i prace Rządu w celu ich zwalczania. Warszawa, 1936, str. 22. Odbitka z n-ru 11 „Lekarza Polskiego“ z 1936 r.

Pamiętnik III-go Zjazdu Prawników Polskich. Katowice — Kraków. 5 — 8.XI.1936. — Cz. I. wstępna. Warszawa, 1937. (Druk. Zw. Zaw. Prac. Samorządu Teryt.).

Panejko Jerzy Prof. Dr. — Administracja społeczna. Wilno, 1937, str. 144. Wyd. Koło Prawników Stud. U. S. B.

Peszyński Stanisław. — Przepisy dotyczące zaopatrywania ludności w wodę oraz usuwania nieczystości i wód opadowych. Z objaśnieniami, orzecznictwem Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego i przepisami związkowymi. Warszawa, 1937, str. 194 + 1 nlb. Nakł. Związku Zawodowego Pracowników Samorządowych m. st. Warszawy.

Pierwszy ogólnopolski zjazd przedstawicieli opieki społecznej samorządu terytorialnego. — Poznań, 24. do 25.IX.1933.

Pierwszy ogólnopolski zjazd przeciwzebraczy. — Poznań 24 do 26.II.1937. Zebrał i opracował Mgr. Kazimierz Motyliński. — Poznań, 1937, str. VIII + 207 + 1 nlb. Druk. Rolnicza i Księgarnia Nakładowa.

Planowanie pracy w kole młodzieży wiejskiej. — Instrukcja. Praca gromadzka pod kierunkiem Romualda Ty-

czyńskiego. Warszawa, 1937, str. 247 + 1 nlb. Nakł. Związku Młodej Wsi Wojew. Warszawskiego.

Pomykaj Stanisław. — Miasto Środa w latach 1919 — 1934. Środa, 1936, str. 90 + 1 nlb. Nakł. Zarządu Miejskiego m. Środa.

Pomorze czy Toruń? — O siedzibie władz wojewódzkich rozstrzygnąć musi interes całego Pomorza. Bydgoszcz, 1937, Nakł. Obyw. Komitetu m. Bydgoszczy, str. 47 + 1 mapa.

Poniatowski Józef. — Rozmiary przeludnienia rolnictwa w świetle krytyki. Warszawa, (1937) str. 19. Tow. Oświaty Rolniczej. Księgarnia Rolnicza. Odb. z zesz. 2-go t. IV. Nr 87 „Rolnictwa“ z 1937 r.

Poprawki, zmiany i uzupełnienia do projektów ustaw o służbie, o odpowiedzialności służbowej i o uposażeniach w samorządzie terytorialnym. — Warszawa, 1937, str. 13 + 1 nlb. Zrzeszenie Związków Zawodowych Pracowników Miejskich Rz. P.

Prace Instytutu Spraw Społecznych wobec aktualnych zadań polityki społecznej. — Przemówienie programowe, wygłoszone przez dyr. Instytutu Spraw Społecznych na posiedzeniu Rady Zarz. Instytutu w dn. 25.XI.36. Warszawa, 1937, str. 30 + 2 nlb. Nakł. Instytutu Spraw Społecznych.

Prawo karne skarbowe. Przepisy związkowe. — Wyd. 2. Kraków, 1937, str. VIII + 156 + 23. Księgarnia Powszechna.

Preliminarz budżetowy miasta stołecznego Warszawy 1.IV.1937 — 31.III.1938. Warszawa, 1937, str. 5 nlb. + LXI + 533. Druk. Miejska.

Przewodnik literacki i naukowy 1933 — 1935. — Kontynuacja „Książki w Bibliotece“. Praca zbiorowa pod redakcją Wandy Dąbrowskiej. Z zas. Min. Wyznań Rel. i Ośw. Publ. Warszawa, 1937, str. XV + 503. Poradnia Biblioteczna Warsz. Koła Zw. Bibliotekarzy Polskich.

Rabczewski Włodzimierz Inż. — Wodociągi i kanalizacja miast polskich. Referat wygłoszony na Zjeździe Inżynierów Wodnych R. P. w Warszawie w dniu 31.I.1937 r. Warszawa, 1937, str. 20. Odb. z czas. „Gospodarka Wodna“.

Rabinowicz Henryk Dr. — Przyczynek do warunków społecznych i stanu zdrowia młodzieży pracującej Warszawy. Warszawa, 1936, str. 36. Odb. z nr 10 „Zdrowia Publicznego“ z 1936 r.

Rasiński Faustyn. — Bilans pracy społecznej w Polsce z roku 1933. Warszawa, 1937, str. 31. Skł. gł. Gebethner i Wolff.

Rejs Jan, Stolzenwaldt Leonard. — Zbiór przepisów o państwowym podatku gruntowym. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1936 roku o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym. Obowiązujące przepisy b. państw zaborczych. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego. Ordynacja podatkowa. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 marca 1937 r. o wykonaniu ordynacji podatkowej. Przepisy związkowe. Warszawa, 1937, str. 265. Skł. Gł. Spółdzielnia Wyd. „Spółnota Pracy“.

Rewski Wł. — O brakach i potrzebach m. Chełma. Chełm, 1936, str. 35.

Rocznik polityczny i gospodarczy 1937. Warszawa, 1937, str. 1158. P. A. T.

Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych. (Annales D'Histoire Sociale et Economique) pod redakcją Prof. Franciszka Bujaka i Prof. Jana Rutkowskiego. T. V. Rok 1936. Lwów, 1936, str. XVIII + 475. Towarzystwo Naukowe we Lwowie. Sekcja Hist. Społ. i Gospodarczej. Wydano z zas. Funduszu Kultury Narodowej.

Roemer A., Rydzkowski W. — Powiat Świecki jako teren letniskowo - turystyczny. Świecie, 1937, str. 60+mapa. Druk. Pomorskie Zakłady Graficzne.

Rolnictwo a mleczarstwo. Łuck, 1936, str. 339. Wołyńska Izba Rolnicza.

Romanowski Henryk Dr Doc. — Ogólne uwagi o organizacji gospodarstw chłopskich. Wilno, 1937, str. 29. Prace Zakładu Ekonomii Rolniczej Uniw. Stefana Batorego Nr 14.

Romer Eugeniusz. — Polski stan posiadania na południowym wschodzie Rzeczypospolitej (Referat wygłoszony na zebraniu obywatelskim we Lwowie 21.II.1937 r.). Lwów, 1937, str. 64. Nakład autora.

Rudolf Zygmunt inż. mag. — Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w Polsce. Warszawa, 1937, str. 19+1 nlb. Odbitka z nr 4 kwart. „Biuletyn Wodociągowo - Kanalizacyjny“ z 1936 r.

Sand Herbert. — Chałupnictwo i jego związek z przemysłem, rzemiosłem oraz bezrobociem. Zagadnienie przyszłej ustawy chałupniczej. Łódź, 1937, str. 92. Z zas. Izby Przemysłowo - Handlowej w Łodzi.

Sikorski Brunon. — Problem inwestycyjny w Polsce. Przemówienia sejmowe. Warszawa, 1937, str. 86. Nakł. Izby Przemysłowo - Handlowej.

Solarz Ignacy. — Wiejski Uniwersytet Orkanowy. Cel i program. Warszawa, 1937, str. VII+88+1 nlb.+3 tabl. Instytut Oświaty Dorosłych.

Sprawozdanie Biblioteki Publicznej m. st. Warszawy za rok 1935/36. — Warszawa, 1937, str. 15+1 nlb. Biblioteka Publiczna m. st. Warszawy.

Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r. Warszawa, 1937, str. 94+2 nlb. Nakł. Funduszu Pracy.

Sprawozdanie z działalności Towarzystwa Popierania Budowy Publicznych Szkół Powszechnych za rok 1936 i plan pracy na rok następny. Warszawa, 1937, str. 116. Zarząd Główny Towarzystwa Popierania Budowy Publicznych Szkół Powszechnych.

Sprawozdanie z działalności „Zrzeszenia“ Gospodarczego Samorządu Terytorialnego w 1936 r. oraz bilans zamknięcia i rachunek strat i zysków na dzień 31.XII.1936. (Zatwierdzony przez Radę Nadzorczą na posiedzeniu dnia 17 kwietnia 1937 r.). Warszawa, 1937, str. 16. Gospodarcze Zrzeszenie Samorządu Teryt.

Sprawozdanie Komunalnej Kasy Oszczędności powiatu warszawskiego r. VIII, 1936. Warszawa, 1937, str. 33+1 nlb. K. K. O.

Sprawozdanie Pocztowej Kasy Oszczędności z działalności w r. 1936. Warszawa, (1937), str. 98+2 nlb. Pocztowa Kasa Oszczędności.

(XVII) Sprawozdanie Polskiego Banku Komunalnego 1936. Warszawa (1937), str. 36. Polski Bank Komunalny.

Sprawozdanie Polskiego Związku Przeciwgruźliczego 1935/36. Warszawa, (1937) str. 111+1 nlb. (Polski Związek Przeciwgruźliczy).

Sprawozdanie Wojewody Krakowskiego z działalności administracji państwowej na obszarze województwa za czas od 1.I.1936 r. do 31.III.1937 r. (Kraków, Urząd Wojewódzki) 1937, str. 253+3 nlb.

Sprawozdanie z XIV ogólnego Zebrania

członków Związku Miast Polskich (Zjazd Miast) odbytego w Warszawie w dniach 26—27 kwietnia 1937 r. Warszawa, 1937, str. 125+1 nlb. Związek Miast Polskich.

Starczewski Jan. — Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce. Warszawa, 1937, str. 8. Odb. z nru 4 „Opiekuna Społecznego“ z 1937 r.

Starzyński Stefan. — Przemówienie Prezydenta m. st. Warszawy Stefana Starzyńskiego, wygłoszone na 27 posiedzeniu Tymczasowej Rady Miejskiej w dniu 16 grudnia 1936. Warszawa, 1937, str. 44+1 nlb. Zarząd Miejski w m. st. Warszawie.

Stasek Leon. — Przysposobienie samorządowe młodzieży. (Z doświadczeń) Warszawa, 1937, str. 14. Związek Młodej Wsi Woj. Warszawskiego. (Odb. z nru 9 „Samorządu“ z 1937 r.).

Stasek Leon. — Szarwark. Wskazówki dla organów gminnych i gromadzkich. Warszawa, 1937, str. 112. Nakł. Samorządowego Instytutu Wydawniczego.

Statut publicznych szkół powszechnych (z uwzględnieniem zmian do r. 1937). Wstępem i przypisami bibliograficznymi opatrzyła Stefania Łotocka. Lwów, 1937, str. 46. Skł. Gł. Księgarnia R. Schweitzera.

Statystyka szkolnictwa 1935/36. Warszawa, 1937, str. XV+1 nlb.+67. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski, Seria C, zeszyt 56).

Struktura społeczna wsi polskiej. (Edward Strzelecki — Ankieta rolna Instytutu Gospodarstwa Społecznego. (Metoda i zakres ankiety, formularze, instrukcje). — Konstanty Czerniewski. — Zagadnienia struktury agrarnej. — Roman Jabłonowski — Ludność bezrolna. — Kazimiera Bentlewska — Wiejscy procederzyści, renciści oraz pracownicy umysłowi i fizyczni o stałych uposażeniach). Warszawa, 1937, str. XVI + 322 + 1 nlb. + 2 tabl. + 1 mapa. Instytut Gospodarstwa Społecznego.

Styś Wincenty. — Wpływ uprzemysłowienia na ustrój rolny. Lwów, 1936, str. 259 + 1 mapa. Towarzystwo Naukowe we Lwowie.

Suchodolski Bohdan. — Polityka kulturalno-oświatowa w Polsce współczesnej. Warszawa, 1937, str. 134. Nakł. „Naszej Księgarni“. Zw. N. P.

Szczygielski Adam Daniel. — Kodeks zobowiązań. Warszawa, 1937, str. XII + 268. Wyd. „Biblioteka Prawnicza“.

Thaler Arnold Dr. — Reforma rolna. Dodatkowe ustawy rolne, orzecznictwo, objaśnienia, okólniki. Kraków, 1937, str. 311 + 1 nlb. Skł. gł. Udziałowa Spółka Wydawnicza.

Toruń w granicach wielkiego Pomorza. — Kilka uwag w sprawie siedziby władz państwowych województwa pomorskiego. Toruń, 1937, str. 32 + 1 nlb. + 5 tabl. map. 12. Nakł. Komitetu Obywatelskiego m. Torunia.

Trylski Zbigniew Inż. — Potrzeby rolnictwa w zakresie służby weterynaryjnej. Łuck, 1937, str. 25. Wołyńska Izba Rolnicza.

Ustawy i rozporządzenia z lat 1918 — 1934. t. VI. — Rok 1932 według stanu prawnego z dnia 1 kwietnia 1937 r. Warszawa, 1937, str. 4 nlb. + 769 + 1 nlb. Wydawnictwo Ministerstwa Sprawiedliwości.

Uwagi o budownictwie wiejskim i letniskowym opracowane przez Biuro Regionalnego Planu Zabudowania Okręgu Krakowskiego. — (Inż. arch. Henryk Jasieński i inż. arch. Zygmunt Novak). Warszawa, 1937, str. 9 + 1 nlb. + 17 plansz negrograficznych. Wyd. Związku Powiatów R. P.

Wesołowski Bronisław. — Ustrój i gospodarka gro-

mady na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (z wyjątkiem wojew. śląskiego). Warszawa, 1937, str. 160. *Zw. Prac. Samorz. Teryt. R. P.*

Wiejscy działacze społeczni. — Tom I. Życiorysy włościan. Warszawa, 1937, str. XII + 432. Instytut Socjologii Wsi Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Wyd. z zas. Państw. Instytutu Kultury Wsi.

Witkiewicz — Koszczyć Jan. — Dom biblioteki gminnej. Warszawa, 1937, str. 9 + 1 nłb. Odb. z n-ru 11 — 12 „Bibliotekarza“ z 1936/37.

Wojdan Stanisław. — Do czego zmierzają rządowe projekty ustaw dla pracowników samorządowych. Warszawa, 1937, str. 20. *Nakł. Zarz. Gł. Zw. Prac. Komunaln. i Instytucyj Użyteczności Publ. w Polsce.*

Wolski Jan. — Sprawa kooperacji pracy w Polsce. Warszawa, 1937, str. 52. Wyd. Tow. Popierania Kooperacji Pracy.

Wyszomirski Kazimierz. — Jakim celom służy spółdzielnia zdrowia. Warszawa, 1937, str. 22 + 2 nłb. *Nakł. Zw. Spółdz. Roln. i Zarobkowych — Gospodarczych.*

Zakrzewska J. — Odbudowa Kalisza po Wielkiej Wojnie. Kalisz, 1936, str. 85.

Zbiór ustaw i rozporządzeń z zakresu opieki społecznej. — Warszawa, 1937, str. 139. Biblioteka Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy. 4.

Zestawienia roczne 1932 — 1936. — (Dane za rok 1936 — tymczasowe). Warszawa 1937, str. 16. Wydział Statystyczny Zarządu miejskiego w m. st. Warszawie. Dodatek do „Miesięcznika Statystycznego“.

(Zjazd). VI Ogólnopolski Zjazd Przeciwgruźliczy w Wilnie w dn. 31 maja, 1 i 2 czerwca 1936 r. Pamiętnik. Pod red. d-ra Miłosza Grodeckiego. Warszawa, (1937) Polski Związek Przeciwgruźliczy, str. 2 nłb. + 320 + 1 nłb. + 6 tabl. + 1 tabela.

Živny' Ladislav J. — W sprawie racjonalnej organizacji bibliotek publicznych. Z rękopisu czeskiego przełożył Leon Bykowski. Warszawa, 1937, str. 18 + 2 nłb. B-ka Publiczna m. st. Warszawy.

Czasopisma polskie *).

Adamczewski Tadeusz. — Polityka lokacyjna K. K. O. Bank, 5, 4, 325 — 336 (kwiecień 1937 r.).

Babicki Czesław J. — Formy opieki społecznej. *Opiekun Społeczny* 2, 6, 2 — 5 (marzec 1937).

Babicki Czesław. — Formy opieki społecznej. Opieka całkowiata zakładowa. *Opiekun Społeczny*, 2, 4, 7 — 9, (styczeń 1937).

Babicki Czesław. — Kolonie i półkolonie letnie. *Opiekun Społeczny*, 2, 8, 9 — 16 (maj 1937).

Babicki Cz. J. — Na temat kolonii letnich. *Życie Dziecka*, 6, 5, 139 — 142 (maj 1937).

Bar Józef. — Na manowcach sprawozdawczości w gospodarce publicznej. *Samorząd*, 19, 3, 33 — 34 (17.I.1937).

Bar Józef. — Niepisane obowiązki gmin wiejskich. *Samorząd*, 19, 4, 51 — 52 (24.I.1937).

Bar Ludwik Dr. — Nowa zasada. *Samorząd*, 19, 21, 321 — 322 (23.V.1937).

*) Pierwsza cyfra oznacza rocznik danego czasopisma, druga — numer, trzecia, czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę.

- Bar Ludwik Dr. — Rozporządzenie o gromadach. Samorząd, 19, 8, 113 — 115 (21.II.1937).
- Bar Ludwik Dr. — W sprawie czynnika społecznego w prawie gromadzkim. Samorząd, 19, 14, 211 — 213 (4.IV.1937).
- Blachowski Marian. — Dynamika wkładów oszczędnościowych a światowa sytuacja walutowa w 1936 r. Przegląd Oszczędnościowy, 4, 1 (13), 8 — 14 (kwartał pierwszy 1937).
- Bernadzikiewicz Tadeusz Dr. — Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych w Polsce. Przegląd Gospodarczy, 18, 8, 268 — 276 (15.IV.1937).
- Bernadzikiewicz Tadeusz Dr. — Rozmiary gospodarki państwowej w Polsce (I). Przegląd Gospodarczy, 18, 3, 70 — 75 (1.II.1937); (II) zesz. 4, 117 — 122 (15.II.1937).
- Białkowski Tadeusz Inż. — Powiatowa Komisja Oświaty Pozaszkolnej w Lublinie. (Z prac i doświadczeń). Oświata Pozaszkolna, 4, 6, 358 — 361 (czerwiec 1937).
- Bielecki J. i Kłapkowski T. Dr. — Sprawa kształcenia spółdzielczego w szkolnictwie rolniczym. Spółdzielczy Przegląd Naukowy, 10, 4, 39 — 43 (kwiecień 1937).
- Bieliński K. inż. — Problem obniżki cen w przedsiębiorstwach i zakładach miejskich. Samorząd Miejski, 17, 1, 14 — 15 (1.I.1937).
- Bobrowski Cz. — Polityka rolnicza wobec przemian koniunkturalnych. Polska Gospodarcza, 18, 1, 3 — 6, (2.I.1937).
- Bolesta J. — Zagadnienie pomocy bezrobotnym w Polsce. Przegląd Gospodarczy, 18, 10, 346 — 352 (15.V.1937).
- Bonarek Stanisław. — Sytuacja finansowa gmin wiejskich woj. wileńskiego. Głos Gminy i Gromady Wiejskiej, 13, 7, 121 — 122 (1.IV.1937).
- Burakowski P. — Budownictwo mieszkaniowe w miastach w okresie lat 1932 — 1936. Samorząd Miejski, 17, 6, 307 — 317 (15.III.1937).
- Branny F. — Ogródki działkowe na wsi. Samorząd, 19, 23, 358 — 359 (6.VI.1937).
- Branny F. — Stopniowa likwidacja dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli. Samorząd, 19, 11, 161 — 162 (14.III.1937).
- Branny F. — W sprawie planowej gospodarki w samorządzie ziemskim. Samorząd, 19, 17, 257 — 259 (25.IV.1937).
- Branny F. — W sprawie pomocy zimowej dla wsi. Samorząd, 19, 2, 17 — 18, (10.I.1937).
- Branny F. — Wojewódzkie związki międzykomunalne opieki społecznej. Samorząd, 19, 20, 306 — 308 (16.V.1937).
- Buczkowski Stefan Dr. — Warunki rozwojowe kredytu w Polsce. Bank, 5, 2, 116 — 130 (luty 1937).
- Bujalski Jerzy Dr. — Uwagi o zachorowalności i śmiertelności wśród uprawnionych do świadczeń ubezpieczenia na wypadek choroby. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, 12, 3, 131 — 135 (marzec 1937).
- Celichowski Stefan. — Sadownictwo w województwie poleskim. Nowoczesne Ogrodnictwo, 2, 8, 9, 10, 149 — 152, 166 — 168, 185 — 188 (15.IV, 1.V., 15.V.1937).
- Charszewski A. — Sieć szkół dokształcających zawodowych w Polsce. Szkoła Dokształcająca Zawodowa, 4, 9, 198 — 207, (maj 1937).
- Charszewski A. — Wydatki na szkoły dokształcające zawodowe. Szkoła Dokształcająca Zawodowa, 4, 7/8, 161 — 174 (marzec-kwiecień 1937).
- Chodźko W. — Walka z gruźlicą w Polsce. Lekarz Polski, 13, 2, 3, 22 — 25, 46 — 48 (1.II., 1.III.1937).
- Curzytek Jan Inż. — Gospodarstwo karłowate w okresie

dobrej koniunktury i kryzysu. *Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 7 (17), 6, 161 — 173 (czerwiec 1937).

Cwojdzńska Iza Dr. — Higiena pracy i uwagi w sprawie współpracy lekarzy powiatowych z inspekcją pracy. *Zdrowie Publiczne*, 52, 422 — 427, (maj 1937).

Czarnecki Józef Mgr. — Mieszkania rodzin wiejskich. *Życie Dziecka*, 6, 6 — 7, 169 — 178, (czerwiec - lipiec 1937).

Czernicki Karol Mgr. — Samorządowe szkoły średnie ogólnokształcące. *Samorząd Miejski*, 17, 9, 489 — 499 (I.V.1937).

Czerniewski K. Inż. — Pierwszy powszechny spis rolniczy. *Polska Gospodarcza*, 18, 11, 377 — 379 (13.III.1937).

Dalbor Tadeusz Dr. — Znaczenie gospodarcze nowelizacji ustawy o rozbudowie miast. *Polska Gospodarcza*, 18, 19, 669 — 670 (8.V.1937).

Dalbor Władysław Dr. — Aktualne problemy miejskiej polityki terenowej na tle gospodarki miasta Poznania. *Samorząd Miejski*, 17, 3, 123 — 133 (I.II.1937).

Dec Jan. — Problem szkoły wiejskiej. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3 (14), 4/5, 102 — 111 (grudzień — styczeń 1936/7).

Dębowski St. — Zagadnienia organizacyjne przedsiębiorstw samorządowych. *Samorząd Miejski*, 17, 4, 189 — 195 (15.II.1937).

Dębowski Stanisław. — Zakończenie akcji oddłużeniowej. *Samorząd Miejski*, 17, 8, 419 — 424 (15.IV.1937).

Dinter Henryk. — Sieroty w wieku pozaszkolnym w rodzinach zastępczych. *Życie Dziecka*, 6, 4, 97 — 104 (kwiecień 1937).

Dubiel Paweł (Burmistrz). — Geneza i rozwój zaopatrzenia w wodę do picia mieszkańców miasta Chorzowa. *Orędownik Samorządu*, 13, 3, 44 — 46 (marzec 1937).

Dziedzic Franciszek. — Rozważania metodyczne nad zagadnieniem okręgów rolniczych do podatku gruntowego. *Rolnictwo* 9, t. I. z. 2, 5 — 56 (II kwartał 1937).

F. G. — Zdrojnictwo krajowe i turystyka wewnętrzna a prasa. *Prasa*, 8, 4, 6 — 8 (kwiecień 1937).

Firkowski St. — O podniesienie jakości pracy społecznej na wsi. *Samorząd*, 19, 9, 129 — 130 (28.II.1937).

Fogelson Samuel. — Rola wędrowek w rozwoju demograficznym Polski. *Ekonomista*, 37, 1, 55 — 77 (kwartał pierwszy 1937).

Fomiczy A. Dr. — Uwagi w sprawie osiedlania młodych lekarzy na wsi (tyczy się terenu b. Kongresówki). *Nowiny Społeczno - Lekarskie*, 11, 1, 15 — 16 (styczeń 1937).

Fredyk Stefan. — Ustawowe uregulowanie stosunków służbowych i emerytalnych urzędników samorządowych w województwach zachodnich. *Samorząd*, 19, 5, 69 — 71 (31.I.1937).

Gabański Józef, Michalski Karol, Pęska-Kieniewiczowa Wanda Dr i Kulmatycki Włodzimierz Dr. (Z Działu Rybackiego P. I. N. G. W. w Bydgoszczy) — O zanieczyszczeniu rzeczki Dąbroczni w okolicy Miejskiej Górki. *Zdrowie Publiczne*, 52, 2, 87 — 110 (luty 1937).

Gąsiorek Franciszek. — Sprawa bibliotek dla wsi. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 13, 6, 98 — 99 (16.III.1937).

Gliszczyński St. — Samorząd a rolnictwo. *Samorząd*, 19, 19, 289 — 291 (9.V.1937).

Godziński Stefan. — Jedynie biblioteki gminne mogą zaspokoić potrzebę książki na wsi. *Samorząd*, 19, 4, 53 — 54 (24.I.1937).

Grabski Władysław Prof. — Mniejsze czy większe gospodarstwa włościańskie przy reformie rolnej. *Studia nad reformą rolną* nr 2*). *Rolnictwo*, 9, t. I. z. 1, 5 — 20 (I-szy kwartał 1937).

*) Nr 1 stanowi „Parcelacja agrarna wobec struktury, koniunktury i chwili dziejowej Polski“. *Ekonomista*, kwartał IV-ty 1936.

Grzegorzewski Edward Dr. — Służba zdrowia a opieka społeczna i ich współpraca w terenie. *Zdrowie Publiczne*, 52, 1, 22 — 31 (styczeń 1937).

Grzymała-Pokrzywnicki J. — Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego. *Gazeta Administracji*, 19, 10, 567 — 573 (15.V.1937).

Hartleb-Wojciechowska Zofia. — Taniść czy celowość (kilka uwag na marginesie opieki społecznej otwartej i zamkniętej. (Artykuł dyskusyjny). *Samorząd*, 19, 3, 34 — 37 (17.I.1937).

Herbich H. Inż. — Program robót wodno - komunikacyjnych na rok 1937/38. *Polska Gospodarcza*, 18, 20, 680 — 682 (15.V.1937).

Horszowski Józef Dr. — Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego. *Samorząd Miejski*, 17, 11, 535 — 541 (1.VI.1937).

Hryniewicz Edward. — Dzieci biedoty miejskiej. *Życie Dziecka*, 6, 5, 131 — 138 (maj 1937).

Hryniewicz Edward. — Dziecko na wsi. *Życie Dziecka*, 6, 6 — 7, 163 — 168 (czerwiec — lipiec 1937).

Ichheiser Gustaw Dr. — Niektóre zagadnienia i wyniki socjologii wsi. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3 (14), 4/5, 111 — 116 (grudzień — styczeń 1936/37).

Ichheiser Gustaw Dr. — Psychologia robotnika. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3/14, 6, 145 — 150 (luty 1937).

Idziak Z. — Ubezpieczenie społeczne w samorządzie terytorialnym. *Pracownik Samorządowy*, 19, 8, 9, 165 — 167, 189 — 192 (15. IV., 1.V.1937).

Jakiel Albin. — Potrzeba Polskiego Instytutu Oświaty i Wychowania. *Oświata i Wychowanie*, 9, 2, 142 — 163, (luty 1937).

Janczyk T. — Lisków, wzorowa wieś polska. *Spółem*, 31, 7—8, 23 — 25 (25.IV.1937).

Jaroszyński Maurycy. — Sprawa gromady. *Samorząd*, 19, 10, 145 — 148, (7.III.1937).

Jasiński Stefan i Jarzyski Andrzej. — O statutach fundacyjnych. *Praca i Opieka Społeczna*, 16, 4, 329 — 337 (październik — grudzień 1936).

J. O. — Zagadnienie kredytowania samorządów. *Samorząd Miejski*, 17, 6, 322 — 326 (15.III.1937).

J. St. — O właściwy rozwój bibliotekarstwa i czytelnictwa na Polesiu. *Oświata Pozaszkolna*, 4, 3, 155 — 157 (marzec 1937).

Kacprzak M. — Pielęgniarka społeczna na wsi. *Zdrowie Publiczne*, 52, 1, 43 — 59 (styczeń 1937).

Kacprzak M. — Prawo do zdrowia i jego realizacja. *Lekarz Polski*, 13, 5, 94 — 98 (1.V.1937).

Kacprzakowa W. Inż. — Organizacje kobiece na wsi. *Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 7, (17), 5, 135 — 144 (maj 1937).

Kaiserowa Zofia. — Propaganda oszczędności na łamach prasy. *Oszczędność*, 13, 4, 58 — 62 (20.II.1937).

Kaiserowa Zofia. — Propaganda prasowa komunalnych kas oszczędności. *Oszczędność*, 13, 5, 71 — 74 (5.III.1937).

Kijok Kazimierz Inż. — Sprawa koncesji wycieru kominów na wsi. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 13, 8, 134 — 135 (16. IV.1937).

Kirkor St. Dr. — Opodatkowanie przyrostu wartości w miastach. *Polska Gospodarcza*, 18, 3, 73 — 76 (16.I.1937).

Klenowicz Marian. — Ociążenie samorządu gminnego. *Samorząd*, 19, 23, 355 — 358 (6.VI.1937).

Kobendza Roman Dr. — Ogólne uwagi nad kwestią za-

drzewienia kraju. Nowoczesne Ogrodnictwo, 2, 2, 3, 21 — 24, 41 — 44 (15. I., 1.II.1937).

Kochanowski Włodzimierz Inż. — Kilka uwag w sprawie polityki stypendialnej. Samorząd, 19, 8, 117 (21.II.1937).

Komar Witold. — Podatek od przyrostu wartości nieruchomości. Samorząd Miejski, 17, 2, 59 — 63 (15.I.1937).

Konopka Alfred L. Inż. — Inwestycje z funduszy państwowych i miasta okręgu centralnego. Samorząd Miejski, 17, 11, 542 — 547 (1.VI.1937).

Kopczyński Stanisław. — Gospodarka w gminnych kasach pożyczkowo - oszczędnościowych (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 19, 13, 195 — 198 (28.III.1937).

Kopczyński St. — Jak oszczędzała ludność miejska w r. 1936. Oszczędność, 13, 4, 55 — 58 (20.II.1937).

Kopczyński S. — Warunki, charakter i zadania oszczędności chłopu polskiego. Przegląd Oszczędnościowy, 4, 1 (13), 49 — 54 (I-szy kwartał 1937).

Kopczyński St. — Wpływ oddłużenia w rolnictwie i samorządach na obroty K. K. O. Bank, 5, 5, 468 — 473 (maj 1937).

Korniłowicz Kazimierz. — Prace Instytutu Spraw Społecznych wobec aktualnych zadań polityki społecznej. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, 12, 1, 2 — 8 (styczeń 1937).

Korwin-Piotrowski M. — Ujednostajnienie wymiaru i poboru podatków w zarządach gminnych. Samorząd, 19, 7, 12, 102 — 103, 180 — 183 (14.II., 21.III.1937).

Korytowska Maria. — Pogotowie Opiekuńcze dla dzieci w Warszawie (Zakład obserwacyjno - rozdzielczy). Opiekun Społeczny, 2, 8, 3 — 8, (maj 1937).

Krasowski Józef. — Jeszcze w sprawie bibliotek gminnych. Samorząd, 19, 6, 81 — 86 (7.II.1937).

Krasowski J. — Zagadnienie personalne w samorządzie (Artykuł dyskusyjny). Pracownik Samorządowy, 19, 8, 167 — 170 (15. IV.1937).

Królikowski Jerzy Inż. — Inwestycje drogowe w roku 1936. Polska Gospodarcza, 18, 4, 103 — 105 (23.I.1937).

Królikowski J. Inż. — Roboty drogowe w roku 1937/38. Polska Gospodarcza, 18, 18, 616 — 618 (1.V.1937).

Kubalski J. Inż. — Rozwój stolicy a inwestycje komunikacyjne stolicy. Kronika Warszawy, 12, 4, 202 — 213, (IV-ty kwartał 1936).

Kucharski Stanisław Dr. — Szczepienie przeciwbłonicze dzieci szkolnych na terenie powiatu działowskiego w 1935 i 1936 r. Zdrowie Publiczne, 52, 2, 118 — 122 (luty 1937).

Kuphal Włodzimierz. — Stan i potrzeby ludowego szkolnictwa rolniczego. Szkoła Rolnicza, 2, 4, 92 — 98 (luty — kwiecień 1937).

Kuszyński Władysław. — O potrzebie przygotowania wsi do handlu. Przewodnik Oświatowy, 34, 3, 74 — 78 (maj — czerwiec 1937).

Kuśmierek Jan. — Wadliwa struktura finansów uprzemysłowionych gmin wiejskich. Samorząd, 19, 15, 228 — 231 (11.IV.1937).

Kühn Kazimierz Inż. — Instytut Komunalny (Teoria samorządu. Potrzeba prac naukowo - badawczych). Samorząd Miejski, 17, 5, 235 — 261 (1.III.1937).

Likowski Władysław Dr. — Gminne Kasy Chorych. Zdrowie Publiczne, 52, 4, 324 — 330 (kwiecień 1937).

Lindenberg St. Mgr. — Orzecznictwo karno - administracyjne gmin a nowa ustawa o szkodnictwie leśnym i polnym. Przegląd Samorządowy, 4, 6, 3 — 6 (1.VI.1937).

Ludkiewicz Z. Prof. — Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich. Życie Rolnicze, 2, 24, 3 — 6 (12.VI.1937).

Łazarowicz K. Dr. — Na jakich zasadach powinna się opierać organizacja pomocy lekarskiej dla całej ludności. Nowiny Społeczno-Lekarskie, 11, 4, 50 — 54 (15.II.37).

Magdziorz Henryk Mg r. — Reforma podatku gruntowego. Orędownik Samorządu, 13, 3, 34 — 37 (marzec 1937).

Malanowicz Stanisław Mg r. — Zagadnienia personalne w samorządzie. Samorząd, 19, 2, 19 — 21 (10.I.1937).

Marczak Bolesław. — Weterynaria samorządowa. Samorząd, 19, 21, 322 — 325 (23.V.1937).

Marcinek Stanisław. — Sprawy gospodarcze w pracy oświatowej na wsi. Przewodnik Oświatowy, 34, 3, 69 — 74 (maj — czerwiec 1937).

Matakiewicz Maksymilian Prof. — Sandomierz, elektryfikacja, gazyfikacja, a droga wodna Wisły. Czasopismo Techniczne, 55, 4, 61 — 64 (25.II.1937).

M(ichalski)S. — Możliwości finansowe akcji inwestycyjnej. Samorząd, 19, 15, 225 — 227 (11.IV.1937).

M(ichalski)S. — Warunki inwestowania. Samorząd, 19, 14, 209 — 211 (4.IV.1937).

Miklaszewski Szczesny Inż. — Wytyczne polityki budżetowej izb rolniczych. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze. 7 (17), 1, 1 — 8 (styczeń 1937).

Miśkiewicz Witold. — Nauczanie zawodowe w szkołach przysposobienia rolniczego i przysposobienia gospodyń wiejskich. Oświata i Wychowanie, 9, 4, 353 — 369 (kwiecień 1937).

M. K. — Problemy polityki budowlano - mieszkaniowej. Polska Gospodarcza, 18, 1, 21 — 22 (2.I.1937).

Müller Czesław. — W sprawie reformy szarwarku (artykuł dyskusyjny). Głos Gminy i Gromady Wiejskiej, 13, 1, 5, 8 — 9, 87 — 88 (1.I, 1.III.1937).

Nadobnik Marcin Prof. Dr. — Wyludnianie się wsi wielkopolskiej. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 17, 1, 89 — 100, (I-szy kwartał 1937).

Nagurski Teodor. — Stan gospodarczy i finansowy miast województw wschodnich. Samorząd Miejski, 17, 5, 262 — 272 (1.III 1937).

Niedźwiałowski Kanil Dr. — W sprawie organizacji opieki lekarskiej na wsi. Samorząd, 19, 22, 339 — 341 (30.V.1937).

Nowicki L. — Zagadnienie elektryfikacji. Polska Gospodarcza, 18, 17, 578 — 579 (24.IV.1937).

Olechnowicz Bronisław. — Zagadnienie nadzoru w stosunku do miast województw wschodnich. Samorząd Miejski, 17, 7, 366 — 376 (1.IV.1937).

Osiecki L. — Obecna sytuacja gospodarstwa wsi i wnioski, jakie z niej wynikają dla pracownika oświatowego. Przewodnik Oświatowy, 34, 1, 9 — 20 (styczeń — luty 1937).

Osiecki Ludwik i Praczyński Aleksander. — Rozważania nad projektem ustawy drogowej. Przegląd Samorządowy, 4, 3, 1 — 3 (1.III.1937).

Ostromiecki B. — Typy małych pawilonów dla chorób zakaźnych przy powiatowych (miejskich) szpitalach ogólnych. Zdrowie Publiczne, 52, 1, 1 — 11 (styczeń 1937).

Pacholczyk A. — Biblioteki publiczne. Pracownik Samorządowy, 19, 11, 244 — 245 (I.VI.1937).

Pawlak Zygmunt. — O organizacji biur zarządów miejskich. Samorząd Miejski, 17, 1, 7 — 19 (1.I.1937).

Pągowski Stanisław. — Kominarstwo a bezpieczeństwo pożarowe miast. Samorząd Miejski, 17, 3, 134 — 147 (1.II.1937).

P i g ł o w s k i W a c ł a w. — O formę organizacyjną opieki społecznej. *Gazeta Administracji*, 19, 11, 597 — 620 (1.VI.1937).

P n i e w s k i H e n r y k. — Zasady finansowe reformy rolnej. *Gospodarka Narodowa*, 7, 5, 62 — 63 (1.III.1937).

P o l a k i e w i c z K a r o ł D r. — Wójt w gminie, jego obowiązki i prawa, stanowisko i znaczenie. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 13, 10, 162 — 164 (16.V.1937).

P o n i k o w s k i W a c ł a w. — Projekt metody podziału Polski na okręgi rolnicze do podatku gruntowego. *Rolnictwo* 9, t. I, zesz. 2, 57 — 76 (II-gi kwartał 1937).

P o ł u d n i a k H e n r y k i n ż. — Kontrola wykonania przepisów o ochronie i utrzymaniu dróg publicznych oraz współudział służby drogowej. *Wiadomości Drogowe*, 11, 118 — 119, 45 — 59 (styczeń — luty 1937).

P r z e t o c k i J ó z e f m g r. — Oddłużenie gmin wiejskich. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 13, 5, 82 — 84 (1.III.1937).

P r z e t o c k i J ó z e f m g r. — Zadłużenie gmin wiejskich województwa krakowskiego. *Przegląd Samorządowy*, 4, 3, 3 — 6 (1.III.1937).

P r z e t o c k i J ó z e f m g r. — Problem letniskowy, Samorząd, 19, 10, 151 — 153 (7.III.1937).

P t a s z y Ń s k i W i t o ł d. — Dynamika zadłużenia drobnych gospodarstw wiejskich. *Bank*, 5, 5, 457 — 467 (maj 1937).

P u ł a w s k i Z y g m u n t i n ż. — Bezpieczeństwo pożarowe. *Praca i Opieka Społeczna*, 16, 4, 341 — 345 (październik — grudzień 1936).

R a b c z e w s k i W ł o d z i m i e r z i n ż. — 50 lat usuwania ścieków Warszawy. *Samorząd Miejski*, 17, 8, 431 — 443 (15.IV.1937).

R a b k o w a J a n i n a. Dziecińce oraz Ogniska Matki i Dziecka na wsi. *Życie Dziecka*, 6, 6 — 7, 179 — 184 (czerwiec — lipiec 1937).

R a c i n o w s k i S a t u r n i n. — Praca społeczno - oświatowa w małym miasteczku. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3 (14), 6, 151 — 159 (luty 1937).

R a d w a n W ł a d y s ł a w. — Czym ma być szkoła kształcąca w Polsce? Szkoła Doksztalająca Zawodowa, 4, 4 — 5, 86 — 91, (grudzień — styczeń 1936/7).

R a p a c k i A. — Sprawa Izby Spółdzielczej. *Spółdzielczy Przegląd Naukowy*, 10, 2, 24 — 33 (luty 1937).

R o g o w i c z S t e f a n D y r. — Plantacje miejskie i zadrzewienie dróg i osiedli miejskich. *Nowoczesne Ogrodnictwo*, 2, 4 i 5, 63 — 65, 81 — 84 (15.II, 1.III.1937).

R o s t k o w s k i L u d w i k D r. — Metody zwalczania jaglicy w Polsce. *Zdrowie Publiczne*, 52, 1, 32 — 41 (styczeń 1937).

R ó g F r a n c i s z e k. — Problem drogowy w gminach wiejskich. *Przegląd Samorządowy*, 4, 4, 1 — 3 (1.IV.1937).

R ó g F r a n c i s z e k. — Uwagi o rachunkowości komunalnej. *Przegląd Samorządowy*, 4, 5, 6 — 8 (1.V.1937).

R u d o l f Z y g m u n t i n ż. m g r. — Nowoczesne prądy urbanistyczne. *Praca i Opieka społeczna*, 16, 4, 346 — 356 (październik — grudzień 1936).

R u d z i Ń s k i K a z i m i e r z. — Oszczędność a młodzież szkolna. *Przegląd Oszczędnościowy*, 4, 1 (13), 44 — 48 (kwartał I-szy 1937).

R u d z i Ń s k i K. — Poczta Kasa Oszczędności w roku 1936. *Polska Gospodarcza*, 18, 5, 146 — 147 (30.I.1937).

S a k ł a k S t a n i s ł a w. — Sędziowie pokoju, czy gminne urzędy rozjemcze. (Odpowiedź na art. dra L. Bara pt. „Gminne urzędy rozjemcze“ (Samorząd, 19, 1, 2 — 3 (3.I.1937).

S a ł a k B o ł e s ł a w d r. — Jeszcze w sprawie Ośrodków Opieki Społecznej. *Zdrowie Publiczne*, 52, 3, 199 — 200 (marzec 1937).

S k o k o w s k a - W i t o ł d o w a M. d r. — Opieka nad matką

i dzieckiem w świetle ustawodawstwa istniejącego i projektowanego. *Le-karz Polski*, 13, 2 i 3, 34 — 36, 56 — 58 (I.II, I.III 1937).

Skwarczyński Stanisław. — Rolnictwo w okręgu centralnym. *Rolnictwo*, 9, t. I, zesz. 2, 77 — 102 (II-gi kwartał 1937).

Smolec Stefan mgr i Przetocki Józef mgr. — Letniska województwa krakowskiego organizują się. *Przegląd Samorządowy*, 4, 2, 1 — 3 (I.II.1937).

Smolec Stefan mgr. — Sprawy lotniskowe. *Przegląd Samorządowy*, 4, 1, 4 — 5 (I.I.1937).

Sławiński T. — Plan inwestycyjny. *Przegląd Gospodarczy*, 18, 4, 108 — 115 (15.II.1937).

Stamirowski J. — O właściwy stosunek władz rządowych do samorządu. *Samorząd*, 19, 5, 65 — 67 (31.I.1937).

Stamirowski J. — Pierwsze kroki ku rozszerzeniu uprawnień podatkowych samorządu terytorialnego. *Samorząd*, 19, 24, 372 — 374 (13.VI.1937).

Stamirowski J. — Projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych. *Samorząd*, 19, 10, 148 — 151 (7.III.1937).

Stamirowski J. — Sprawa gromady. *Samorząd*, 19, 11, 164 — 165 (14.III.1937).

Staniewicz Witold. — Znaczenie społeczne niepodzielności gospodarstw włościańskich. *Życie Rolnicze*, 2, 24, 1 — 3 (12.VI.1937).

Starczewski Jan. — O kartotekę opieki społecznej w stolicy. *Opiekun Społeczny*, 2, 4, 10 — 12 (styczeń 1937).

Starczewski Jan. — Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce. *Opiekun Społeczny*, 2, 4, 6, 7, 1 — 6, 6 — 9, 6 — 8 (styczeń, marzec, kwiecień 1937).

Starzyński Ludomir. — Podatek wyrównawczy dla gmin wiejskich. *Gazeta Administracji*, 19, 8, 418 — 425 (15.IV.1937).

Stasek Leon. — Normy rozporządzeń wojewodów w sprawie świadczeń w naturze. *Gazeta Administracji*, 19, 10, 552 — 566 (15.V.1937).

Stawarski Kazimierz Dr. — Zadania kontroli sanitarnej i jej organizacja w miastach śląskich. *Orędownik Samorządu*, 13, 1, 2 — 4 (styczeń 1937).

Starzyński Tadeusz. — Czy nasze szkolnictwo rolnicze pracuje dla wiejskiej oświaty pozaszkolnej. (Odpowiedź na artykuł „Oświata pozaszkolna szkół rolniczych w Czechosłowacji“). *Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 7/17, 2, 39 — 45 (luty 1937).

Stella-Sawicki I. Prof. Inż. — Problem motoryzacji kraju i sprawa drogowa. (odeczyt wygłoszony w Polskim Towarzystwie Politechnicznym we Lwowie 17.II.1937). *Czasopismo Techniczne*, 55, 9 i 10, 157 — 166, 176 — 184 (10.V., 25.V.1937).

Stella-Sawicki I. Prof. Inż. — Walka z klęską bezrobocia. *Czasopismo Techniczne*, 55, 4, 64 — 77 (25.II.1937).

Stęplewski S. — Ludność, powierzchnia i wielkość budżetów gmin wiejskich w Polsce. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 13, 4 i 5, 61 — 63, 84 — 86 (16.II., I.III.1937).

Stęplewski St. — Sytuacja finansowa gmin wiejskich w 1935/36 r. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 13, 9, 10, 151 — 153, 165 — 168 (I.V., 16.V.1937).

Stęplewski St. — Sytuacja finansowa związków samorządu terytorialnego w świetle preliminarzy budżetowych na r. 1936/37. *Samorząd Miejski*, 17, 1, 16 — 25 (I.I.1937).

Stęplewski St. i Bonarek St. — Sytuacja finansowa miast. *Samorząd Miejski*, 17, 7, 377 — 388 (I.IV.1937).

Strzelecki E. — Ruch budowlany w Warszawie, a inwestycje miejskie. *Kronika Warszawy*, 12, 4, 179 — 190 (IV-ty kwartał 1936).

Stypułkowski Stanisław Dr. — Ośrodek Zdrowia

i Opieki. Opiekun Społeczny, 2, 5 i 7, 6 — 15, 9 — 15 (luty, kwiecień 1937).

Stypułkowski Stanisław Dr. — Podopieczni 1-go Miejskiego Ośrodka Zdrowia i Opieki. Zdrowie Publiczne, 52, 3, 182 — 198 (marzec 1937).

Szamior Franciszek. — Roślinność w miastach. Nowoczesne Ogrodnictwo, 2, 7, 121 — 124 (I.IV.1937).

Szaynowski Marian. — Stan gospodarczy i finansowy miast województwa lubelskiego. Samorząd Miejski, 17, 3, 148 — 156 (I.II.1937).

Szułdrzyński J. — Niepodzielność gospodarstw a prawo. Życie Rolnicze, 2, 24, 6 — 10, (12.VI.1937).

Świerżewska Wanda. — O utrwalenie wyników przebudowy ustroju rolnego. Rolnictwo, 9, t. I. zeszyt 1, 21 — 56 (I-szy kwartał 1937).

Święcicki B. — O konieczności zalesiania nieużytków. Głos Gminy i Gromady Wiejskiej, 13, 8, 135 — 137 (16.IV.1937).

Teodorczyk Wacław. — Kredyt samorządowy po oddłużeniu. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 19, 8, 115 — 116 (21.II.1937).

Teodorczyk Wacław. — Uwagi o zdolności inwestycyjnej samorządu. Samorząd, 19, 20, 305 — 306 (16.V.1937).

Teodorczyk W. — Zadłużenia samorządów w K. K. O. Samorząd, 19, 12, 178 — 180 (21.III.1937).

Uwagi do niektórych projektów ustawodawczych w zakresie gospodarki i finansów powiatowych związków samorządowych i gmin wiejskich. — Samorząd, 19, 1, 7 — 13 (3.I.1937).

Wasiak St. — Zagadnienie budowy dróg i ulic oraz stosowanie kamienia krajowego. Samorząd Miejski, 17, 4, 196 — 206 (15.II.1937).

Weber W. — Jeszcze raz o nadzorze nad gminą wiejską (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 19, 20, 308 — 310 (16.V.1937).

Weber W. — Minimalny etat biura wydziału powiatowego. Samorząd, 19, 11, 162 — 163 (14.III.1937).

Weber W. — Nadzór nad gminą wiejską. Samorząd, 19, 13, 193 — 195 (28.III.1937).

Wesołowski Bronisław. — W sprawie przysposobienia samorządowego działaczy gromadzkich. Pracownik Samorządowy, 19, 11, 225 — 227 (15.V.1937).

Wierusz Antoni Dr. — Organizacja publicznej służby zdrowia w powiecie. Zdrowie Publiczne, 52, 4, 318 — 323 (kwiecień 1937).

Więckowski T. — Domy ludowe w Polsce. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 7 (17), 4, 114 — 119 (kwiecień 1937).

Witaszek E. Dr. — W sprawie lekarzy rejonowych i ośrodków zdrowia w Wielkopolsce. Nowiny Społeczno - Lekarskie, 11, 3, 38 — 40 (1.II.1937).

Witkowski Z. Dr. — Konwersja kredytów komunalnych i hipotecznych. Spłata długów komunalnych w K. K. O. obligacjami. Czasopismo Kas Oszczędności, 12, 4, 51 — 55 (kwiecień 1937).

Witkowski Z. Dr. — Komunalne Kasy Oszczędności w 1936 roku. Czasopismo Kas Oszczędności, 12, 1, 1 — 4 (styczeń 1937).

Witwicki Bohdan. — Ruch oszczędnościowy w roku 1936. Przegląd Oszczędnościowy, 4, 1 (13), 1 — 7, (I-szy kwartał 1937).

Wojtyła J. — Wzorowy regulamin dla mniejszych targów zwierzęcych. Polska Gospodarcza, 18, 7, 239 — 240 (13.II.1937).

Woyciechowski K. — Kwestia terenowa w akcji letniskowej na Huculszczyźnie. Samorząd, 19, 5, 71 — 73 (31.I.1937).

Wójcik M. — Potrzeby inwestycyjne miast województw wschodnich. Samorząd Miejski, 17, 8, 425 — 430 (15.IV.1937).

Wścieklica Bolesław. — Cztery lata polityki zatrudnienia. Polska Gospodarcza, 18, 6, 185 — 190 (6.II.1937).

Wyniki akcji oddłużenia związków samorządowych województwa krakowskiego. — Przegląd Samorządowy, 4, 5, 1 — 3, (1.V.1937).

Zakrzewski Stanisław. — Problem sfinansowania inwestycji samorządowych. Samorząd, 19, 24, 369 — 372 (13.VI.1937).

Zakrzewski Stanisław. — Zdolność kredytowa samorządu terytorialnego po oddłużeniu. Samorząd, 19, 16, 241 — 245 (18.IV.1937).

Załęski Zygmunt. — Podział kosztów utrzymania szkolnictwa powszechnego. Samorząd, 19, 26, 401 — 403, (27.VI.1937).

Załęski Zygmunt. — Szkolnictwo powszechne a finanse komunalne. Samorząd, 19, 25, 385 — 387, (20.VI.1937).

Zamknięcie rachunków Komunalnych Kas Oszczędności. Kwartalnik Kas Oszczędności, 9, 33, 52 — 89 (styczeń — luty — marzec 1937).

Zbrożyna St. — Program inwestycyjny miast i możliwości jego sfinansowania. Samorząd Miejski, 17, 4, 179 — 188 (15.II.1937).

Zbrożyna St. — Na progu programu polityki inwestycyjnej stolicy. Kronika Warszawy, 12, 4, 190 — 201, (IV-ty kwartał 1936).

Zdanowski Stanisław. — Zagadnienie bezrobocia na terenie miast województwa lubelskiego. Samorząd Miejski, 17, 2, 64 — 82 (15.I.1937).

Zwierzchowski Jan. — Świetlice ruchome na wsi. Oświata Pozaszkolna, 4, 3, 152 — 154 (marzec 1937).

Żabko-Potopowicz A. Doc. Dr. — Charakterystyka naszej wsi w polskich pracach naukowych i publicystycznych po uwłaszczeniu włościan. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 7 (17), 2, 3, 4, 5, 33 — 39, 65 — 74, 97 — 108, 129 — 135 (luty, marzec, kwiecień, maj 1937).

Książki niemieckie.

Battista Ludwig. — Die österreichische Volksschule, ihr gemeinden. Berlin 1937. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart/Berlin und Bildungsarbeit. Wien: Oesterr. Bundesverlag 1937. S. 335. M. 4.

Bickel Johannes. — Verwaltung und Wirtschaft der Landgemeinden. Berlin 1937. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin und Verlag Felix Meiner, Leipzig. S. 126, M. 4.80.

Bürger Fritz. — Das kommunale Elektrizitätswerk Mark. Essen: Essener Verl.-Aust. 1937. S. 110, M. 3,—.

Danielcik Hans Peter. — Das neue Mietrecht. Systemat. Darst. d. jetzigen Mietrechtes nach d. Bürgerl. Gesetzbuch u. d. neuen Mieterschutzrecht nebst Gesetzestexten u. Sachreg. Berlin: Hobbins 1936. S. 259. M. 5,60.

Dieckmann Carl. — Verwaltungsrecht. Verlag Friedrich Kühle, Herford i. W. 1937. S. 1280, geb. M. 18,—.

Die Elektrizitätswirtschaft im Deutschen Reich 1937. — Hrsg. v. der Wirtschaftsgruppe Elektrizitätsversorgung der Reichsgruppe Energiewirtschaft. Verlag Hoppenstedt & Co., Berlin, in Gemeinschaft mit Franck'sche Verlagshandlung W. Keller & Co. Berlin 1936. S. 791. M. 50,—.

Die Wohnungs- und Siedlungspolitik der Nachkriegszeit in den wichtigsten europäischen Ländern sowie in den Vereinigten Staaten von Amerika. Hrsg. von Rudolf Stegemann im Auftr. d. Dt. Akad. f. Bauforschung. Dresden 1937: Laube — Dr. S. 145. M. 4,—.

Fragen des Landverkehrs. — Berlin: Dt. Betriebswirte - Verl. 1937. S. 72 (Wirtschaft u. Verkehr 1). M. 4,—. (Enthält 9 Aufsätze verschiedener Verfasser).

Frick Wilhelm. — Freiheit und Bindung der Selbstverwaltung. München, Eher 1937. (Schriften zur dt. Gemeindepolitik). S. 52. M. 0,60.

Gesammelte gesundheitsstatistische Abhandlungen und Kurzberichte. — Bearbeitet von Kurt Pohlen. Folge 1. 1936. Berlin, Springer 1936. S. 159. (Arbeiten aus dem Reichsgesundheitsamte. 71, 1). M. 15,60.

Grohe Anton. — Die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe. Berlin 1937. Otto Elsner Verlagsgesellschaft. S. 87. M. 2,70.

Günther Hans F. K. — Die Verstädterung. Ihre Gefahren für Volk und Staat vom Standpunkte der Lebensforschung und der Gesellschaftswissenschaft. 2. Aufl. Leipzig: Teubner 1936. S. 54. M. 1,60.

Handbuch der Gemeindeverwaltung. — Hrsg. von Karl Fiehler und Kurt Jeserich. Bd. 1. 2. München: Kommunalschr.-Verl. 1937. M. 55,—.

Huber Ernst Rudolf. — Verfassung. — Hamburg: Hanseat. Verl.-Aust. 1937. S. 338 (Grundzüge der Rechts — u. Wirtschaftswissenschaft. Reihe A). M. 6,50.

Kaiser Felix. — Die Schulzahnpflege in England. Eine Darstellung ihres Entwicklungsganges u. gegenwärtigen Standes. Bonn 1936: Brand. S. 30. Bonn, Diss.

Kleinsorg Franz Josef. — Verkehrsrecht im Dritten Reich. Berlin 1937. Carl Heymanns Verlag. S. 84. M. 1,40.

Kolbow K. F. — Die Kulturpflege der preussischen Provinzen. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart u. Berlin 1926.

Loschelder Wilhelm. — Das Finanzrecht der preussischen Gemeinde, Ämter und Kreise. Eine Zusammenstellung sämtlicher geltenden Vorschriften mit Vorbemerkungen, Anmerkungen und Hinweisen auf die Durchführungsbestimmungen. 3. erweiterte Auflage. Berlin: Dt. Gemeindeverl. 1937. (Kommunale Schriften. 37). S. 166. M. 2,50.

Mensens Christoph. — Das gemeindliche Steuerrecht in Bayern. München 1937. Kommunalschriften — Verlag J. Jehle, München/Berlin. S. 488. M. 13,80.

Otter Paula. — Der Wert der nachgehenden Fürsorge. Luzern: Inst. f. Heilpädagogik, Verl. Abt. 1936. S. 30. Fr. 1,50.

Piccoli D. S. — Die Jugendorganisationen in Italien. Roma: Società Ed. di „Novissima“ 1936. S. 80. Abb. M. 1,—.

Schlipphak Fritz. — Die Umschuldung der deutschen Gemeinden. Hamburg: Evert 1936. S. 88. M. 3,80.

Schönebeck — Seel — Krauthausen. — Die Besoldung der Kommunalbeamten in Preussen unter Berücksichtigung der 24. Ergänzung zum Reichsbesoldungsgesetz und des Deutschen Beamtengesetzes. Berlin 1937. Verlag G. Stilke. M. 6,50.

Schultze Joachim Heinrich. — Deutsche Siedlung, Raumordnung und Siedlungswesen im Reich und in den Kolonien. Stuttgart: Enke 1937. S. 158. M. 6,20.

Siegfried Alfred. — Zehn Jahre Fürsorgearbeit unter dem fahrenden Volk. Zürich: Zentralsekretariat Pro Iuventute 1936. S. 40, Abb. (Kinder der Landstrasse. 4).

Stratmann Alfred. — Die Staatsaufsicht über die Gemeinden nach der deutschen Gemeindeordnung. Berlin: Weidmann 1937. S. 81. M. 4,50.

Strommenger. — Der öffentliche Kraftomnibusverkehr. Verlag: Fr. Wilh. Ruhfus — Dortmund. 276 Seiten Text, 127 Bilder im Text u. auf 27 Bildtafeln. M. 12,50.

Weidemann. — Gemeinde und Staat, Partei, Volk, Wirtschaft.

Lieferung 51 der Verwaltungs - Akademie. Industrieverlag Spaeth & Linde, Berlin 1937.

Wiedemann Wilhelm. — Kurzarbeiterfürsorge — Berlin 1937. Verlag O. Elsner. S. 146. M. 2,40.

Werner-Meier u. Enskat. — Regelung und Förderung des Wohnungsbaues, Gesetze, Verordnungen und Erlasse. Berlin 1937. Carl Heymanns Verlag. S. 395. M. 9,—. brosch.

Czasopisma niemieckie.

Ausländische Wandererfürsorge und — gesetzgebung. in: Wanderer 54, 2, 33 — 43. (Febr. 1937).

Bernsee Hans. — Das Problem der ledigen Mutter und die deutsche Volksgemeinschaft. in: Soziale Praxis 46, 20, 579 — 582, (14.5.37).

Bertram. — Zum Volksschul finanzgesetz — in: Landgemeinde 46, 7, 172 — 175, (10.4.1937).

Blum O. — Die Auflockerung der Grossstädte — Ph. Kremer. — Die Konjunktur der deutschen Strassenbahnen. — R. Roffhack. — Tariff Fragen bei Strassenbahnen. Tarifbildung. — Begünstigungstarife. in: Verkehrstechnik 18, 2, 25 — 43, (20.1.37).

Brauer. — Die Entgiftung des Stadtgases. in: Reichsarbeitsbl. N. F. 17, 8, III 72 — III 76, (15.3.37).

Bresky Georg. — Die Gemeinden und Gemeindeverbände als Förderer der privaten Wirtschaft. in: Gemeindetag 31, 6, 165 — 169, (15.3.1937).

Delius K. — Die ländliche Mädchenberufsschule. in: Soziale Praxis 46, 3, 71 — 75, (15.1.1937).

Die Unternehmungen der Bundeshauptstadt Wien in den Jahren 1929 — bis 1935. in: Statist. Nachricht. (Wien), 15, 3, 49 — 51, (27.3.1937).

Dillgardt. — Die baulichen Aufgaben der Gemeinden. in: Gemeindetag 31, 11, 308 — 313, (1.6.1937).

Dötsch M. — Der Wendepunkt im Wohnungsbau und die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. in: Soziale Praxis 46, 22, 631 — 638, (28.5.1937).

Edwards. — Die Geisteskrankheiten in den Vereinigten Staaten. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 12, 12, 734 — 737. (März 1937).

Eicher Friedrich. — Die Schulden der Kreisverbände. in: Sparkasse 57, 2, 24 — 27, (15.1.1937).

Fiehler. — Gegenwartsfragen der deutschen Selbsterhaltung. in: Gemeindetag 31, 8/9, 229 — 238, (20.4.1937).

Fiehler. — Gemeinden und Verkehr. in: Z. f. öffentliche Wirtschaft 4, 7, 202 — 204, (Juni 1937).

Frick. — Grundsätzliche Fragen der Verwaltungsreform. in: Gemeindetag 31, 8/9, 214 — 219, (20.4.1937).

Goebbels Hans. — Die öffentlich - rechtlichen Versicherungsanstalten als wesentlicher Bestandteil der öffentlichen Tätigkeit. in: Dt. öffentl. - rechtl. Versicherung. 69, 1, 1 — 3, (1.1.1937).

Goetz Harry. — Tokio. — Die Verwaltung einer Weltstadt. in: Gemeindetag 31, 1, 8 — 12, (1.1.1937), u. 31, 6, 169 — 171, (15.3.37).

Göring. — Gemeinden und Vierjahresplan. in: Gemeindetag 31, 8/9, 219 — 222, (20.4.1937).

Groot Gerhard. — Die Organisation der kommunalen Wohlfahrtspflege. in: D. nationalsozialist. Gemeinde 5, 6, 159 — 165, (15.3.1937).

Heintze J. — Die Sparkassen im mittelständischen Kreditgeschäft. in: Dt. Sparkassen - Ztg. 14, 5, 1 — 2, (14.1.1937).

H e y e r F. — Das neue englische Wohnungsgesetz. in: Dt. Wohnungs - Archiv 12, 1, 24 — 28, (Jan. 1937).

H il b l e F r i e d r i c h. — Die Neuregelung der unterstützenden Arbeitslosenhilfe. in: Gemeindetag 31, 4, 99 — 104, (15.2.1937).

H o f f m a n n. — Grundsätze und Formen neuer Tarifarten in der deutschen Gaswirtschaft. in: Z. f. öffentl. Wirtschaft 4, 1, 13 — 17, (Jan. 1937).

I h n e n. — Die vierte Verordnung zur Durchführung der Vorschriften über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand. in: Z. f. öffentliche Wirtschaft 4, 4, 134 — 136, (1.4.1937).

13 J a h r e s o z i a l e r V e r s o r g e i n I t a l i e n. in: Nachrichtendienst d. dt. Vereins f. öffentliche u. private Fürsorge 18, 2, 62 — 64, (Febr. 1937).

K e m p f l e r. — Probleme der Landgemeinden. Aus der Praxis eines Kreisamtleiters für Kommunalpolitik. in: Die nationalsozialistische Gemeinde 5, 3, 62 — 64, (1.2.1937).

K n o l l. — Die rechtlichen Grundlagen der Wohnungs — und Siedlungspolitik. in: Reichsplanung 3, 1, 1 — 7, (Jan. 1937).

K n o l l. — Deutsche Bodenpolitik. in: J. B. f. Sozialpolitik. Hrsg.: L. Münz. (Leipzig: Breitkopf & Härtel 1937), 96 — 106.

K o c h. — Zur Aufsicht über die Sparkassen — preussischer — kreisangehöriger Gemeinden. in: Reichsverwaltungsbl. 58, 12, 238 — 241, (20.3.1937).

K o e n i g. — Zur Neugestaltung der Rechtsstellung des ausserhehlichen Kindes. in: Soziale Praxis 46, 9, 245 — 251, (26.2.1937).

K o l l a t h W e r n e r. — Grundlagen, Methoden und Ziele der Hygiene. Leipzig: Hitzel 1937. S. 508. M. 18,—.

K r a u t h a u s e n U d o. — Das neue Berliner Gemeindeverfassungs — und Verwaltungsrecht. in: Reichsverwaltungsbl. 58, 4, 69 — 71, (23.1.1937).

L e h n m a n n. — Die Förderung des Arbeiterwohnstättenbaues durch die Gemeinden. in: Gemeindetag 31, 11, 313 — 318, (1.6.1937).

L i s t e m a n n. — Die Umschuldung der Gemeinden. in: Gemeindetag 31, 1, 1 — 5, (1.1.1937).

L u d w i g. — Aufgaben der Landkreise. in: Gemeindetag 31, 8/9, 246 — 252, (20.4.1937).

L ü t g e F r i e d r i c h. — Leistungen und Aufgaben im deutschen Wohnungs — und Siedlungswesen. in: Dt. Wohnungs — Archiv 12, 2, 66 — 76, (Febr. 37).

M a y e r F r a n z. — Von der Wanderarbeitsstätte zum Arbeiterheim. (Warburg). — Oskar Meister: Wanderer und Herbergen in Oesterreich. in: Soziale Praxis 46, 1, 11 — 20, (20.1.1937).

M a y e r — L ü l m a n n. — Neue Volksschullastenregelung in Preussen. in: Gemeindetag 31, 1, 5 — 6, (1.1.1937).

M o o s W i l h e l m. — Der Kampf gegen die Asozialen. (bes. Bettler, Landstreicher) im nationalsozialistischen Staats. in: Polizei 34, 3, 48 — 52, (5.2.1937).

M ö l l e r. — Entwicklungstendenzen im gemeindlichen Prüfungswesen. in: Gemeindetag 31, 5, 125 — 133, (1.3.1937).

O h l a n d A. — Der Erfolg der deutschen Fürsorgeerziehung. Kritische Darstellung der bisheriger Untersuchungsergebnisse. in: Deutsche Jugendhilfe 29, 1, 6 — 16, (April 1937).

P f u n d t n e r H a n s. — Die neuen Beamtengesetze und die Gemeinden. in: Gemeindetag 31, 4, 97 — 99, (15.2.1937).

P i s s e l A n n e m a r i e. — Familienfürsorge. in: Soziale Praxis 46, 19, 538 — 543, (8.5.1937).

P l a n k. — Einheit der Familienfürsorge. in: Gemeindetag 31, 2, 41 — 46, (15.1.1937).

P o r s a c k R. H. — Gemeindehaushaltswirtschaft und Staatsaufsicht. in: Gemeindetag 31, 4, 105 — 107 (15.2.1937).

Reiland. — Anstalt oder Pflegestelle? in: D. Z. f. Wohlfartspflege, 13, 1, 12 — 14, (April 1937).

Rosborg G. — Die Neuordnung des Prüfungswesens für die öffentlichen Sparkassen. in: Sparkasse 57, 5, 77 — 80, (1.3.1937).

Schwarz Max K. — Obstbäume an den Strassen. in: Strasse 4, 5, 1933 — 138, (1.3.1937).

Seldte. — Städtebauliche Aufgaben. in: Gemeindetag 31, 10, 277 — 278, (15.5.1937).

Seltmann E. — Neuerungen auf dem Gebiete der Städtereinigung. in: Z. f. öffentliche Wirtschaft 4, 5, 149 — 151, (1.5.1937).

Sommer Viktor. — Aufgaben und Befugnisse der Wohnungssämter. in: Alg. dt. Haus- u. Grundbesitzer - Ztg. 44, 8, 119 — 121, (20.2.1937).

Sommer Albrecht. — Neuordnung des Sparkassenwesens. in: JB. f. Nationalökon. u. Statistik 145, 3, 292 — 321, (März 1937).

Stuckart W. — Das Gesetz über Gross — Hamburg und andere Gebietsvereinigen. in: Dt. Verwaltung 14, 2, 40 — 43, (10.2.1937).

Sümmermann. — Staat und Selbstverwaltung im Kulturbauwesen. in: Landgemeinde 46, 9, 223 — 229, (10.5.1937).

Süpfle K. — Wohnung und Gesundheit. in: Reichs — Gesundheitsbl. 12, 2, 21 — 26, (13.1.1937).

Trauer. — Wirtschaftliche Fragen beider Erschliessung von Wohngebieten. in: Gemeindetag 31, 5, 133 — 141, (1.3.1937).

Vogel Christian. — Selbstverwaltung und Staatsaufsicht im Ständerecht. in: Dt. Gemein - u. Wirtschaftsrecht. 1937, 2, 17 — 22, (15.1.1937).

Volmers Robert. — Zur Lage der öffentlichen Fürsorge. in: Soziale Praxis 46, 10, 289 — 295, (5.3.1937).

Weidemann. — Die Gemeindeverwaltungs - und Sparkassenschulen. in: Gemeindetag 31, 11, 305 — 308, (1.6.1937).

Weidemann. — Die Neuordnung des Zweckverbandsrechts. in: Gemeindetag 31, 8/9, 239 — 245, (20.4.1937).

Weiland R. — Jugendfürsorge in der Schweiz. in: JB. f. Nationalökon. u. Statistik 145, 2, 215 — 234, (Febr. 1937).

Weiss. — Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände auf dem Gebiete des Volks — und Berufsschulwesens und ihre Lösung, in: Landgemeinde 46, 12, 309 — 313, (25.6.1937).

Westermann. — Haushaltsfragen der preussischen Provinzialverbände 1937. in: Gemeindetag 31, 7, 185 — 190, (1.4.1937).

Winkler L. — Tarife, Preisstellung und Werbung der Public Utilities in den Vereinigten Staaten in: Z. f. öffentliche Wirtschaft. 4, 1, 18 — 25, (Januar 1937).

Książki francuskie.

Aide — mémoire des ingénieurs, architectes, entrepreneurs, conducteurs de travaux, agent voyers, dessinateurs, etc. Partie pratique. Paris 1937. Librairie Dunod. 2 volumes. P. XXX + 2296.

Aubrun Henri. — Guide pratique d'assistance. Paris 1937. Edition du Musée Social. P. 93.

Baudry G. — L'expropriation pour cause d'utilité publique. Paris 1937. Recueil Sirey. 2 vol. de 253 et 212 pages.

Becker Joseph et Becker Alfred. — Les communes belges devant le problème économique. Bruxelles 1936. Edition du Comité Central Industriel de Belgique. P. 187.

Bonnard Roger. — Précis de droit public. Paris 1937. Recueil Sirey. P. 503.

Carret J. — Manuel pratique de la réglementation concernant l'Office du Blé. Besançon 1937. Jaques Demotond. P. 255.

Courcelle L. — Traité administratif des travaux publics. Paris 1937. Librairie Dunod. 2 vol. P. LXIV + 2561.

Feignet R. — Manuel élémentaire de droit administratif. Vingtième édition. Paris 1937. Librairie Rousseau et Cie. P. 800.

Herrenschmidt Jean Daniel. — Le problème des petites communes en France. Paris 1937. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence. P. 162.

Hoeche Claude. — La responsabilité de l'état et des communes dans les grèves d'occupation. Paris 1937. Recueil Sirey. P. 231.

Lavedan Pierre. — Géographie des villes. 1 vol. contenant 32 planches hors texte. Paris 1937. La Nouvelle Revue. Française.

Leydet Victor. — Le syndicat des communes. Paris 1937. Librairie technique et économique. P. 322.

Lorrain Alfred et Pléot Eugène. — Agenda de poche à l'usage des maires. Librairie administrative Berger — Levrault 1937. P. 447.

Porteu et Gueguen M. — Lois et institutions protégeant la santé publique. Sèvres 1937. Docteur Porteu. P. 290.

Renter Paul. — Les participations financières. La société anonyme au service des collectivités publiques. Paris 1937. Recueil Sirey. P. 116.

Trotabas Louis. — Les finances publiques et les impôts de la France. Paris 1937. Librairie Armand Colin.

Vandervynck Eugène. — Le remboursement parmi les améliorations foncières rurales. Paris 1937. Edition Baillière. P. 400.

Vohl. — Code de la route et police de la circulation. Charles Lavauzelle et Cie 1937. P. 522.

Wlocewski S. — L'établissement des Polonais en France. Paris 1937. Librairie Picart. P. 305.

Czasopisma francuskie.

Albrespy Marcel. — La paiement par chèque des dépenses des communes et des établissements communaux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 161, 176 — 181 (avril 1937).

Albrespy Marcel. — La réorganisation de la caisse de crédit aux départements et aux communes. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 158, 2 — 15 (janvier 1937).

Bathélémy Georges. — Le rôle des municipalités en matière de sport. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 159, 66 — 69 (février 1937).

Blampain de St.-Mars G. — Le délégué cantonal. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 162, 223 — 227 (mai 1937).

B. M. — Le reboisement communal. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 16, 163, 291 — 292 (juin 1937).

Condore Daniel. — Une politique nouvelle de crédit local. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 162, 218 — 223 (mai 1937).

de Félice Pierre. — L'assainissement de la marché de la viande et les municipalités. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 159, 69 — 75 (février 1937).

H. M. — Le droit de vaine pâture et de parcours. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 162, 227 — 231 (mai 1937).

de Lacharrière R. — Les impôts municipales sur les spectacles. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 160, 122 — 131 (mars 1937).

Maupas Jacques. — L'arrondissement. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris) 16, 163, 274 — 283 (juin 1937).

Mouzet Henri. — Les progrès de l'éclairage public. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris) 14, 158, 21 — 25 (janvier 1937).

Pierrepond H. — Les procédés modernes de la lutte contre l'incendie. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris) 14, 161, 186 — 190 (avril 1937).

Pressac Pierre. — La réforme administrative de Paris et du département de la Seine. Dans: *Revue de Paris*, 44, 2, 412 — 426 (15.1.1937).

Raynaud Jean B. — Du recouvrement des libéralités faites aux communes. Dans: *La Vie communale et Départementale* (Paris) 14, 159, 75 — 85 (février 1937) et 14, 160, 136 — 141 (mars 1937).

le Strat A. — La désinfection des réseaux de canalisation d'eau potable avant leur mise en service. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris) 14, 161, 181 — 186 (avril 1937).

Vaucher Paul. — L'évolution du gouvernement local en Angleterre de 1835. Dans: *Revue de Sciences Politiques* (Paris) 59, 497 — 510 (octobre — décembre 1936).

Książki angielskie.

Basset Edward M. — Zoning. New York 1936. Russell Sage Foundation. P. 275.

Bettters Paul V. — City problems of 1936. Washington 1937. United State Conference of Mayors. P. 181.

Bibliography of municipal and state accounting. — Bulletin No. 7. Chicago 1937. National Committee on Municipal Accounting. P. 30.

Bradshaw William L. and Garrison Milton. — Township organization in Missouri. Columbia 1936. University of Missouri. P. 70.

Bromage Arthur W. — State government and administration in the United States. New York 1936. Harper and Brothers. P. 678.

Buchler Alfred G. — Public finance. New York 1936. Mc Graw Hill Book Company. P. 632.

The civil service in modern government. — New York 1936. The National Civil Service Reform League. P. 58.

Cost of government in Indiana. — Indianapolis 1936. Indiana Taxpayers Association. P. 88.

Egger Rowland Andrews and James Edward Gates. — Municipal ownership of electric undertakings in Virginia. Virginia 1937. Bureau of Public Administration. P. 132.

Garland J. V. and Charles F. Philipps. — The crisis in the electric utilities. New York 1936. Wilson. P. 216.

Greenfield Beatrice Rosahn and Abraham Goldfeld. — Housing management: principles and practices. New York 1937. Covici - Friede. P. 414.

Hurt Elsey. — California state government; an outline of its administrative organization from 1850 to 1936. Bureau of Public Administration. P. 252.

League of Virginia Municipalities Year Book 1936 — 1937. — Richmond 1937. League of Virginia Municipalities. P. 298.

Marshall A. H. — Local authorities: internal financial control. London 1936. Institute of Public Administration.

Morey Lloyd. — Introduction to governmental accounting. New York 1936. John Wiley and Sons. P. 318.

Newcomer Mabel. — Central and local finance in Germany and England. New York 1937. Columbia University Press. P. 381.

Rankin E. R. — Government ownership and operation of electric utilities; debate handbook. New York 1936. Chapel Hill. P. 132.

Rappard William E., Sharp Walter R., Schneider Herbert W., Pollock James K. and Harper Samuel N. — Source book on European governments. New York 1937. Van Nostrand Company. P. 198.

Report. — The house trailer, its effect on state and local government. Chicago 1937. American Municipal Association. P. 32.

Robson William A. — Public enterprise: developments in social ownership and control in Great Britain. London 1937. Allen and Unwin. P. 416.

Roscoe C. Martin. — Urban local government in Texas. Texas 1937. University of Texas. P. 357.

Selco Daniel T. — Town administered special districts and the control of local finance in New York 1937. Special report of the state tax commission. P. 175.

Some of the experiences with government ownership in the Scandinavian countries. — Chicago 1936. Transportation Association of America. P. 29.

State planning. — A review of activities and progress. Washington 1936. Government Printing Office. P. 310.

Tourist and trailer camp regulations. — Washington 1937. United State Conference of Mayors. P. 20.

Walker Charles R. — American city. A rank and file history. New York 1937. Ferrar and Rinehart. P. 678.

Waltersdorf M. C. — Regulation of public utilities in New Jersey. Baltimore 1936. The Author. P. 225.

Waterman M. H. — Public utility financing, 1930 — 1935. University of Michigan 1936. (Michigan business studies). P. 144.

Czasopisma angielskie.

Abbot Charles C. — The government corporation as an economic institution. In: Harvard Business Review (New York) 1268, 724 — 725 (7.5.1937).

Altmeyer A. J. — Interstate problems in social security. In: National Municipal Review (New York) 16, 4, 185 — 193 (April 1937).

Bane Frank. — Progress and prospects under the social security act. In: National Municipal Review (New York) 16, 2, 57 — 62 (February 1937).

Baumes Harold I. — A successful experiment in public assistance. In: National Municipal Review (New York) 16, 5, 247 — 251 (May 1937).

Behling B. N. — Competitive significance of substitutes for public utility service. In: American Economic Review (Cambridge Mass.) 27, 1, 17 — 30 (March 1937).

Borak Arthur. — Public contributions of municipally owned electric utilities compared with taxes of private electric utilities in Minnesota. In: The Journal of Land and Public Utility Economics (Chicago) 13, 2, 116 — 130 (May 1937).

Chazeau M. — The nature of the rate base in the regulation of public utilities. In: Quarterly Journal of Economy (Cambridge Mass.) 51, 2, 298 — 316 (February 1937).

Coleman Raymond W. — Pledged revenue as security for government bonds. In: American Economical Review (Cambridge Mass.) 26, 4, 667 — 682 (December 1936).

Denison Robert F. — Bondholders protective committees and municipal credit. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 1, 12 — 16 (January 1937).

Dession George H. — Municipal debt adjustment and the supreme court. In: *Yale Law Journal* (New Haven) 46, 2, 199 — 227 (December 1936).

Dodds Harold W. — A citizens' agency for community planning. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 1, 5 — 8 (January 1937).

Dorr Harold M. — Tightening the direct primary in Michigan; first applications of the Filing Fee. In: *American Political Science Review* (Madison) 31, 1, 56 — 65 (February 1937).

Ellis Douglas. — The development of local government administration since the eighteenth century, showing the transfer of functions from the justices of the peace to local authorities. In: *Public Administration* (London) 15, 2, 215 — 226 (April 1937).

Fairlie John A. — The London passenger transport board. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 1, 23 — 28 (January 1937).

Franklin Zilpha C. — Public assistance in relation to municipal welfare problems. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 3, 117 — 124 (March 1937).

Grace Alonzo G. — Development of satisfactory units of school administration. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 4, 164 — 168 (April 1937).

Herbeson Robert W. — A recent effort to improve rate regulation: temporary rate orders in New York. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 1, 78 — 87 (February 1937).

Hill L. — Advertising local government in England. In: *Public Opinion* (Princeton) 1, 2, 62 — 72 (April 1937).

Hodges Henry C. — The city manager steps into an emergency. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 2, 88 — 92 (February 1937).

Matson Carlton K. — Progress under the city manager plan. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 3, 113 — 117 (March 1937).

McCombs Carl. — Local selfgovernment and the state. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 4, 168 — 175 (April 1937).

McHenry Dean E. — The London county council under the labour rule. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 3, 124 — 127 (March 1937).

Morehouse E. W. — Innovations in public utility accounting regulation. In: *Yale Law Journal* (New Haven) 46, 6, 955 — 984 (April 1937).

Morey Lloyd. — Progress toward accepted principles of municipal accounting. In: *Journal of Accountancy* (New York) 63, 2, 127 — 138 (February 1937).

Newcomer Mabel. — English local government finance under the local government act of 1929. In: *Political Science Quarterly* (New York) 51, 4, 538 — 568 (December 1936).

Ogden Gladys. — Municipalities and the federal works program. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 2, 62 — 71 (February 1937).

Ostrander E. D. — Public utility financing in the fourth quarter and the year 1936. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 1, 71 — 78 (February 1937).

Phillips, Jewell Cass. — Excess condemnation for city, county, township and regional planning. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 2, 174 — 181 (May 1937).

Ridley Clarence. — Annual appraisal of municipal reports. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 1, 31, 36 (January 1937).

Rightor E. C. — Financial statistics of America's large cities. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 3, 132 — 137 (March 1937).

Shepard H. B. — Fire insurance for forests. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 2, 111 — 116 (May 1937).

Smith Christopher. — Social selection in community leadership. In: *Social Forces* (Baltimore) 15, 4, 530 — 535 (May 1937).

Stafford Paul Tutt. — Public assistance in London. In: *National Municipal Review* (New York) 16, 5, 241 — 247 (May 1937).

Williams, C. Dickerman and P. R. Nehemkis. — Municipal improvements as affected by constitutional debt limitations. In: *Columbia Law Review* (New York) 37, 2, 177 — 211 (February 1937).

Williams Kerwin J. — The status of cities under recent federal legislation. In: *American Political Science Review* (Madison) 30, 6, 1107 — 1114 (December 1936).

Wirth, Louis. — Localism, regionalism and capitalization. In: *American Journal of Sociology* (Chicago) 42, 4, 493 — 509 (January 1937).

Wright C. Kent. — Public relations. A new policy of government departments and local authorities. In: *Nineteenth Century* (London) 121, 700, 204 — 214 (February 1937).

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7.

Telefony: Redakcji 9-66-06, Administracji 9-61-92.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł 20, zeszyt pojedynczy zł 5.
