

SAMORZĄD MIEJSKI

MIESIĘCZNIK



ORGAN ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
POŚWIĘCONY SPRAWOM SAMORZĄDU MIAST
I SPRAWOM GOSPODARSTWA KRAJOWEGO



WYDAWCA: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH
REDAKTOR: HENRYK GROTOWSKI

REDAKCJA I ADMINISTRACJA
WARSZAWA MAZOWIECKA 7 TEL 10711

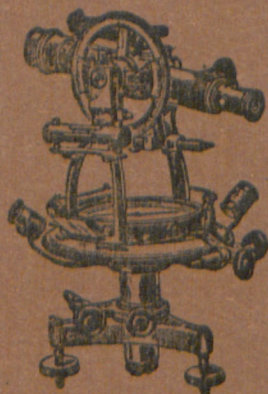


G. GERLACH

Warszawa, ———— Tamka № 40

FABRYKA INSTRUMENTÓW GEODEZYJNYCH I RYSUNKOWYCH

POLECA



DLA BUDOWY DRÓG I MOSTÓW:

Teodolity—Niwelatory—Busole

Kierownice—Toromierze—Łaty

Libele — Taśmy stalowe

Miary wszelkiego rodzaju

RÓWNIEŻ URZĄDZENIA KREŚLARŃ

WYKONYWA WSZELKIE ROBOTY PRECYZYJNE I PODZIAŁOWE

BIURO

Związku Miast Polskich

WARSZAWA, Mazowiecka 7,

Telefon 107-11

podaje do wiadomości Zarządów miast, poszukujących fachowych pracowników do służby komunalnej, oraz zainteresowanych, poszukujących pracy w dziedzinie samorządu miejskiego, iż dążąc do skupienia całokształtu spraw pracy w gminach miejskich, stale prowadzi dział pośrednictwa pracy szczegółową ewidencję zgłoszeń obu stron i bezpłatny dział ogłoszeń w „Samorządzie Miejskim”, w specjalnym dziale — pośrednictwa pracy.

SAMORZĄD MIEJSKI

MIESIĘCZNIK

ORGAN ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
POŚWIĘCONY SPRAWOM SAMORZĄDU MIAST
I SPRAWOM GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

WYDAWCA: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH.

REDAKTOR: HENRYK GROTOWSKI.

REDAKCJA I ADMINISTRACJA:

WARSZAWA, MAZOWIECKA Nr. 7. TEL. 107-11.

			Ceny ogłoszeń:	
Prenumerata:	kwartalna	Zł. 9	1 strona za tekstem	Zł. 100
"	półroczna	" 18	1/2 strony " "	" 50
"	roczna	" 36	1 strona przed tekstem	" 150
Pojedynczy zeszyt miesięczny	"	3	1/2 strony " "	" 75
			Zewnętrzna strona okładki	" 200
			Wewnętrzna " "	" 180
			Ustępstwo dla miast 10 ⁰ /o.	

Ogłoszenia miast o wakujących stanowiskach w gospodarce miejskiej oraz zgłoszenia na te stanowiska umieszczone będą bezpłatnie w dziale pośrednictwa pracy.

Treść zeszytu maj 1928 r.

	<i>Str.</i>
1) Dr. Marcei Chłamtacz: „Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z dnia 19 stycznia 1928 r. w stosunku do samorządu miejskiego“	173
2) L. Wł. Biegeleisen: „Przedsiębiorstwa komunalne“	190

0700. 3099/8/5.

W. 815/56/286.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz admini- stracji ogólnej z dnia 19 stycznia 1928 r. w stosunku do samorządu miejskiego.

Organizacja władz administracji ogólnej w Państwie Polskiem przez powołane powyżej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej uzyskuje jednolitą w całym Państwie strukturę opartą na zasadach przewidzianych art. 65 i 66 Konstytucji. Trójjazborowa mozaika różnych dotąd władz administracji ogólnej staje się historyczną reminiscencją z pierwszych lat odrodzonej Polski, a poza władzami centralnymi w województwach, powiatach miejskich i wiejskich, spełniać mają zadania administracji ogólnej, w hierarchicznym do siebie wzajemnym ustosunkowaniu się, władze administracji ogólnej.

Według art. 2 powyższego rozporządzenia władzami administracji ogólnej są:

1) wojewodowie, komisarz rządu, starostowie powiatowi i starostowie grodzcy;

2) organa komunalne, które spełniają zadania administracji ogólnej w zakresie ustalonym przez rozporządzenie niniejsze oraz inne przepisy prawne.

Celem tego artykułu jest określenie stanowiska i zakresu samorządu miejskiego; jako jednego ogniwa w strukturze władz administracji ogólnej, a w związku z tem odpowiedź na pytanie, czy owym rozporządzeniem ustalona organizacja władz administracji ogólnej nie ścieśniła zakresu samorządu, czy go nie ukróciła w sferze jego samodzielności, czy nie spycha go do rzędu i znaczenia władzom państwowym podporządkowanego organu opiniodawczego i wykonawczego. Wszak w swojej ogólnikowej ocenie tego rozporządzenia w odniesieniu do samorządu, w szczególności zaś do samorządu miast większych, miast o własnym statucie, wypowiedział Dr. Przeorski w artykule p. t. „Zagrożony samorząd miejski w Małopolsce” („Samorząd Miejski”, marzec z r. 1928) pogląd o znaczeniu wprost zasadniczym „że samorząd ten ze stanowiska władzy administracyjnej przeszedł w ustroju administracji państwowej

do roli organu zależnego od arbitralnej każdorazowej decyzji czynników rządowych administracji Państwa", (str. 86).

Jestem zdania, że tylko szczegółowa analiza postanowień tego rozporządzenia, o ile one dotyczą samorządu, w związku z ustaleniem w teorii prawa administracyjnego pojęciem i zadaniem samorządu, może dać odpowiedź na pytanie, czy powołane rozporządzenie, aby użyć drastycznych słów Dr. Przeorskiego „niszczy zupełnie samorząd miast większych w Małopolsce rządzących się własnym statutem", czy mając na oku samorząd miejski wogóle i stanowisko jego przed wydaniem powyższego rozporządzenia, mówić można, że rozporządzenie to jest zapowiedzią zmiernych zmian miejskiego samorządu!

Gdyby analiza stanowiska samorządu wobec rozporządzenia organizacji władz administracji ogólnej ograniczyć się miała jedynie na liczne zwroty czy wyrażenia rozporządzenia, o ile ono odnosi się do samorządu, to w istocie można by mieć obawy o jego przyszłość. Czytelnik nie wnikający bliżej w istotę stosunku samorządu do władz państwowych, jest tu i ówdzie zaskoczonym użyciem takich np. zwrotów, że sprawy przekazane do zakresu działania wojewody (art. 27), załatwia on „przy pomocy" (art. 28) organów komunalnych (art. 2, ust. 2), że w zakresie spraw administracji ogólnej wojewoda jest... służbowym zwierzchnikiem odnośnych władz, urzędów i organów, oraz przełożonym funkcjonariuszów tych władz, urzędów i organów (art. 29, ust. 2), że decyzje tych władz i urzędów wojewoda może uchylać z urzędu lub zmieniać w drodze nadzoru w wypadkach przewidzianych przez przepisy albo ze względu na interes dobra publicznego (art. 31, ust. 4).

Atoli samo brzmienie wyrwanych z całości zwrotów nie uprawnia bynajmniej do wniosków o niekorzystnym w przyszłości oddziaływaniu norm o organizacji władz administracji ogólnej na stanowisko i znaczenie miejskiego samorządu. Trzeba się wdrożyć w treść i znaczenie poszczególnych postanowień rozporządzenia dotyczących samorządu, trzeba wniknąć w kierujące i przewodnie myśli tego rozporządzenia, w jego ducha. Mieć należy i to na oku, że owo rozporządzenie ustala stosunek samorządu do władz państwowych z uwzględnieniem jego obecnego stanu, bardzo różnego co do wewnętrznej wartości, sprawności działania i dodatnio lub ujemnie ugruntowanej o nim opinii społeczeństwa i kół w należytem funkcjonowaniu samorządu w pierwszym rzędzie zainteresowanych.

1) Postanowienia artykułów 73 — 78 omawianego rozporządzenia, przyjmując zgodnie z ich tendencją praktyczne przeprowadzenie, będą miały, moim zdaniem, bardzo doniosłe znaczenie dodatnie dla rozwoju i rozkwitu samorządu miejskiego, są w zgodzie z podstawową zapowiedzią art. 3 Konstytucji oparcia ustroju Rzeczypospolitej na zasadach szerokiego samorządu terytorjalnego, są

zapowiedzią systemu daleko idącego usamorządowienia (komunalizacji) władz administracji ogólnej.

Przez kreację powiatów miejskich i w zasadzie przewidzianą ewentualność oddania władzom municypalnym w całości lub w części atrybucji władz administracji ogólnej dozna samorząd rozszerzenia swego zakresu, a co najważniejsze, wzmocnienia swego stanowiska i znaczenia w obrębie administrowanego przez się powiatu miejskiego, jednocząc w swem ręku tak sprawy własnego zakresu działania, sprawy samorządu jako takiego i sprawy przekazane mu do załatwienia w miejsce i zamiast urzędów państwowych.

Sama już kreacja odrębnych powiatów miejskich z miast liczących ponad 75.000 mieszkańców z bardzo trafnem zastrzeżeniem art. 73 ust. 3, że Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia tworzyć wyjątkowo powiaty miejskie dla celów administracji państwowej z miast liczących mniej aniżeli 75.000 mieszkańców, ma dla przyszłego rozwoju miast znaczenie pierwszorzędne.

Na czele takich powiatów miejskich stać mają starostowie grodzcy (art. 74) z tą atoli modyfikacją, że Rada Ministrów może przekazać wszystkie lub poszczególne funkcje starostów grodzkich prezydentom odnośnych miast (art. 76), że też Rada Ministrów ustali w danym wypadku zakres funkcji przysługujących tymże prezydentom miast w ich charakterze jako przedstawicieli Rządu (art. 10 — 26, art. 77), że wreszcie Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia poruczyć magistratom miast wydzielonych z powiatowych związków komunalnych funkcje powiatowych władz administracji ogólnej w działach administracji drogowej, zdrowia publicznego, weterynaryjnej, budowlanej, opieki społecznej i pośrednictwa pracy (artykuł 78).

Uprzytomniając sobie odrębność spraw i interesów miast w przeciwstawieniu do interesów wsi, poczytać należy autorom omawianego rozporządzenia za zasługę dążenie do wyodrębnienia większych ośrodków, co uniezależni miasta od wpływu wsi i wzmocni wpływ takich miast i ich znaczenie w kreować się mających na obszarze Województwa Radach i Wydziałach Wojewódzkich (art. 42).

Rzecz zrozumiała i świadcząca korzystnie o dużym takcie prawodawczym autorów rozporządzenia, że owo przyznanie organom samorządu miejskiego zakresu i stanowiska władz administracji państwowej ustalono hypotetycznie z pozostawieniem władzy naczelnej swobody decyzji, liczącej się z konkretnymi warunkami i mogącej stopniowo rozwijać głoszoną zasadę komunalizacji władz administracji ogólnej, rezerwując sobie prawo odwołalności i ocenę rozstrzygnięcia, czy w danym wypadku wszystkie lub tylko pewne działy administracji ogólnej w danem mieście poruczyć prezydentom względnie magistratom, bo wszak zbyt różnorodny stopień wyrobienia i tężyzny samorządu miejskiego dyktuje z natury rzeczy konieczność indywidualnej oceny. Tam, gdzie, jak np.

w miastach Lwowie, Krakowie, dotychczasowy samorząd miejski ma za sobą przeszło półwiekową tradycję, w których to miastach prezydenci względnie magistraty w moc nadanych statutów sprawują w przeważnej mierze funkcje władz administracji ogólnej, posiadając od dziesiątek lat odpowiednio do potrzeb tej administracji zmontowany aparat, istnieje uzasadniona i w postanowieniach rozporządzenia ugruntowana pewność, że w tych miastach mimo zastrzeżeń odwołałości istniejący stan rzeczy będzie i nadal utrzymany (artykuł 117). Obawy zatem tu i ówdzie wypowiedane, że sposobem mandatowym przekazane organom samorządu miejskiego funkcje administracji ogólnej ścięsną zakres i urok samorządu miejskiego odnośnie do miast większych rządzących się własnym statutem, nie są, moim zdaniem, uzasadnione, gdyż przewodnią myślą wyżej omówionych postanowień tego rozporządzenia jest stopniowa komunalizacja organów państwowych administracji ogólnej. Raczej przyjąć należy, że z biegiem czasu w wielu miastach b. zaboru rosyjskiego i b. zaboru austriackiego oddane starostwom grodzkim (komisarzom rządu) agendy władz administracji ogólnej przejdą podobnie jak w t. zw. wydzielonych miastach b. zaboru pruskiego niepodzielnie do rąk prezydentów tych miast i im podległych magistratów.

Myśli tej przewodniej dał zresztą dobitny wyraz Wice - Minister Jarozyński w wywiadzie udzielonym prasie warszawskiej na temat znaczenia omawianego rozporządzenia, w którym to wywiadzie ze strony autorytatywnego organizatora przyszłego samorządu w Polsce padło ważne i doniosłe dla roli samorządu oświadczenie, „że rozporządzenie mogło jedynie stworzyć pewną podstawę komunalizacji, która postępować winna indywidualnie i stopniowo” („Gazeta Administracji i Policji Państwowej” №2, luty, 1928, str. 168).

Dochodzę do wniosku, że zapowiedź coraz to pełniejszej komunalizacji władz administracji ogólnej w powiatach miejskich idzie po linii wzmocnienia autorytetu i rozszerzenia zakresu miejskiego samorządu i winna być bodźcem dla organów samorządowych, by przez sprawne i ze znajomością rzeczy prowadzenie agend umocniły tę miarę wielkiego stopnia zaufania, jakiego niewątpliwie dowód daje omawiane rozporządzenie przez swą gotowość oddania miejskiemu samorządowi zakresu władz rządowych.

2) Jako dalszą wielkiej wagi zdobycz podkreślić należy przeprowadzoną w rozporządzeniu zgodnie z art. 66 Konstytucji zasadę współdziałania czynnika obywatelskiego w wykonywaniu zadań administracji ogólnej.

Wydziałom wojewódzkim przekazuje rozporządzenie nadzór nad samorządem (artykuł 55). W szczególności nadzór nad samorządem, który w b. zaborze austriackim sprawował b. Tymczasowy Wydział Samorządowy przechodzi częściowo na czynnik obywatelski reprezentowany narazie w Wydziałach wojewódzkich przez obywateli powołanych przez Ministra Spraw Wewnętrz-

nych aż do czasu, kiedy po przeprowadzeniu wyborów do sejmików powiatowych będą utworzone Rady wojewódzkie i z ich grona wybrać się mający obywatele do Wydziału wojewódzkiego (art. 115 ust. 2, art. 48, ust. 3).

Zatwierdzanie uchwał organów samorządu miejskiego, jako jedna z form, w jakich wykonywany jest nadzór nad samorządem, przechodzi zatem na Wydziały wojewódzkie, w których zastąpiony jest w połowie ich liczebnego składu czynnik obywatelski.

Także to zasadniczej wagi postanowienie w porównaniu ze stanem przed wydaniem rozporządzenia stawia samorząd w położeniu korzystniejszym, bo nie rozszerzając zakresu nadzoru poza i tak nadmiernie rozdętą sferę (o czym mówię poniżej) przekazuje ten nadzór w zakresie, w jakim on przysługiwał według dotychczasowych przepisów wojewodzie samemu lub wojewodzie w porozumieniu z prezesem Izby Skarbowej (art. 55, ust. 2) Wydziałom wojewódzkim, które, mając w swym składzie czynnik obywatelski, nadadzą temuż nadzorowi kierunek zgodny z istotą samorządu i wolny od administracyjnego nacisku i niecelowej biurokratycznej, a nieraz szablonowej formalistyki.

A nawet i to postanowienie, iż Wydział wojewódzki nie ma głosu stanowczego w sprawach rozwiązywania i wyborów organów związków komunalnych, zatwierdzania w urzędzie, zawieszania i składania z urzędu poszczególnych członków organów związków komunalnych oraz nakładania na tych członków kar porządkowych — dyscyplinarnych, że natomiast wojewoda w powyższych sprawach winien przed wydaniem decyzji zasięgnąć opinii Wydziału wojewódzkiego (art. 55 ust. ostatni), wyzwala samorząd w tej sferze najdramatyczniejszych form nadzoru z pod arbitralnej ingerencji czynnika rządowego, na którego decyzję opinia Wydziału wojewódzkiego może mieć nierzadko niepomierne wpływy.

Tak samo nie bez znaczenia jest postanowienie art. 84 i art. 117 ust. ost. odnośnie do Małopolski, że w powiatach miejskich zależnie od rodzaju spraw z prezydentem miasta względnie starostą grodzkim współdziałają w zakresie administracji ogólnej kolegi powołane z członków rady miejskiej względnie magistratu. I w tem postanowieniu upatruję korzystne postawienie samorządu, że starosta grodzki winien współpracować w pewnym zakresie z magistratem, a prezydent miasta pełniący zarazem funkcje administracji państwowej wspólnie z czynnikiem obywatelskim, t. j. z kolegum powołanem z członków rady miejskiej.

A nawet wydaje mi się, że autorowie rozporządzenia kierowani chwalebną intencją uwzględnienia współdziałania czynnika obywatelskiego z władzami administracji ogólnej w powiatach miejskich, szukając odpowiednika sejmików powiatowych i wydziałów powiatowych, poszli w tej mierze za daleko, gdyż zdaje mi się, że właściwym odpowiednikiem sejmików względnie wydziałów

w powiatach miejskich jest rada miejska i z niej wyłonione ciaśniejsze kolegium członków tejże rady, które to kolegium zależnie od rodzaju spraw obradowałoby naprzemian bądźto pod przewodnictwem prezydenta miasta, bądź starosty grodzkiego. Kreowanie na terenie miast wydzielonych kolegiów złożonych z członków magistratu pod przewodnictwem starosty grodzkiego stanowi zbędną nowość zmieniającą w powiatach miejskich strukturę i ustrój samorządu miejskiego jako takiego, nowość, która wykracza poza ramy ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o pełnomocnictwach, według której rozporządzenia prezydjalne nie mogą dotyczyć „ustaw samorządowych” (por. Starzyński: „Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich”, który na str. 268 słusznie zaznacza, że omawiane rozporządzenie nie liczy się w dostatecznym stopniu z postanowieniem ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o pełnomocnictwach). Ponad to nie należy pomijać i tego, że magistrat, w którym zasiadać mają ławnicy t. zw. zawodowi (urzędnicy) nie jest w całej pełni predystynowany do spełnienia roli czynnika obywatelskiego mającego współdziałać z władzami administracji ogólnej.

Sprawa ta nieco się wikła tam, gdzie, jak w miastach wydzielonych b. zaboru pruskiego, prezydent skupia w swojej osobie władze administracji ogólnej i miałby raz obradować z kolegium członków rady, a odrębnie z kolegium członków magistratu (por. rozporządzenie Rady Ministrów z 19-go marca 1928 r., Dziennik Ustaw Nr. 45, poz. 426).

3) Wychodząc z założenia wyłączności suwerennej władzy państwowej posługującej się samorządem jako odrębną formą administracji, która, będąc emanacją społeczeństwa, ma za zadanie złączyć i zespolić to społeczeństwo z całością organizmu państwowego, spróbuję, mając ciągle na oku zasadnicze pojęcie samorządu, odpowiedzieć na pytanie, czy też istotnie omawiane rozporządzenie jest dalszym objawem ścieśnienia samorządu, których to objawów nie brakło w ostatnich latach, w rozporządzeniach i zarządzeniach władz państwowych.

Samorząd nie jest niczem innym, jak decentralizacją administracji państwowej, która pewien zakres spraw gwoili sprawniejszego ich załatwiania oddaje organom samorządowym, która zatem część swą suwerenności przekazuje samorządowi tak, że samorząd ten, odnośna gmina miejska jest podmiotem administracji ogólnej, a zarazem wyobrazicielem tej części władztwa czy zwierzchnictwa, które sposobem pochodnym wyprowadza z jedynie państwu przysługującej wyłączności suwerennej. „Już sto lat temu — mówi Panejko w artykule poświęconym samorządowi rolniczemu („Czas” Nr. 83 z 8.IV.1928 r.) — wielki reformator miast pruskich Stein wypowiedział, słowa posiadające i dzisiaj swą aktualność „Zütraüen veredelt den Menschen, Ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen” słowa, które, propagując postulat zaufania do obywateli, tłumacza

ostateczną rację poruczenia tymże obywatelom części władzy państwowej. Skoro zatem samorząd jest zdecentralizowaną władzą państwową, to atrybutem tegoż samorządu, przy choćby najdalej posuniętym nadzorze nad nim, musi być zwierzchnictwo i związany z nim — przymus, musi być samodzielność i musi być niezawisłość, niezależność od władz rządowych, atrybuty, które niejednokrotnie, jak okazała praktyka, ścięśniano lub które wogóle zapoznawano przy okazji wykonywanego nadzoru, spychając samorząd do znaczenia podwładnego organu władz rządowych, czem on wedle swego pojęcia i istoty nie jest. W tem to zapoznawaniem istoty i pojęcia samorządu tłumaczę sobie ów nie tak trudny do dostrzeżenia w praktyce życia jakby utajony konflikt czy brak wzajemnego zaufania samorządu do władzy państwowej i znowu tej władzy do samorządu. Z jednej strony odnosi się wrażenie, że samorząd, odgrzebuując nierealne dzisiaj wyobrażenie o odrębnej i równorzędnej z władzą państwową a z t. zw. prawa natury wywodzącej się władzy gminnej, chciałby się wyzwolić z pod wszelkiego nadzoru władzy państwowej, z drugiej zaś strony władza państwowa niepomna wielkiej misji, jaką ma w państwie spełniać samorząd, misji zespolenia społeczeństwa z ideą państwową, zazdrośnie patrzy na ten fragment władzy, jaki z konieczności należy się samorządowi, jako formie decentralizacji władzy suwerennej państwa i rada częściej i obficie niż to dyktuje prawem przekazany jej nadzór spotęgować go do znaczenia nie kontroli, nie nadzoru, ale do znaczenia współrządzenia, które zasadniczo wywraca samorząd jako taki, jest jego oczywiście zaprzeczeniem, poniża go w opinii ogółu obywateli i w praktyce prowadzi do takiego jego skarłowacenia, że spokojna obserwacja tego nierzadko wybudzonego pojętego nadzoru prowadzi do jedynie racjonalnego wniosku, że tam, gdzie się nadzór przeradza w współrządzenie, byłoby rzeczą lepszą tak dla nadzorującej władzy jak i dla nadzorowanego samorządu, a także byłoby rzeczą lepszą dla społeczeństwa i obywateli, gdyby władza nadzorująca sama ster samorządu danego w swoje ujęła dłonie. A przecież właściwie pojęty samorząd jest częścią władzy państwowej, jest jej surogatem wszędzie tam, gdzie istnieje szansa sprawniejszego załatwiania spraw przez zorganizowany samorząd w miejsce niedostatecznie zmechanizowanego czynnika biurokratycznego, kierowanego przez władze centralne, nie mające i nie mogące mieć znajomości stosunków lokalnych.

4) W związku z powyższymi uwagami o istocie i pojęciu samorządu należy zapytać, czy omawiane rozporządzenie, dotycząc sfery samorządu jako jednej z władz administracji ogólnej, utrzymywało się przy linii pojęciowej tego samorządu, czy nie narusza jego istotnych atrybutów samodzielności i niezależności od władz rządowych.

Postanowienie art. 9, że wojewoda jest szefem administracji ogólnej, t. j. administracji spraw wewnętrznych, oraz innych działów administracji bezpo-

średnio zespolonych we władzach administracji ogólnej (art. 27), jakkolwiek dopuszcza ingerencję wojewody w sprawach gospodarki samorządowej, to jednak ingerencja ta, bliżej nieokreślona, pojęta być może jako uzasadniona dążność do skoordynowania działalności samorządu w tej lub owej dziedzinie z zamierzeniami i kierującymi linjami działalności rządu reprezentowanego przez wojewodę, który w danym wypadku udziela wskazówek czy też rad.

Z tego, że art. 2, ust. 2, rozporządzenia wymienia wśród władz administracji ogólnej także organa komunalne, nie można wyprowadzać wniosku o tendencji ściśnienia samorządu, zwłaszcza, że wśród agend spełnianych przez samorząd jedne są takie, które się wyłaniają z własnej inicjatywy samorządu i są najściślej zespolone z racją jego istnienia, (własny zakres działania), inne zaś takie, które zespolone ze sferą działalności państwowej zastępczo przez organa samorządu są realizowane (poruczony zakres działania).

Tak samo postanowienie art. 29 ust. 2, że wojewoda jest służbowym zwierzchnikiem odnośnych władz, urzędów i organów, oraz przełożonych funkcjonariuszów tych władz, urzędów i organów, do samorządu jako takiego zastosować się nie da, gdyż podmiotem wyposażonym w imperjum (*Gebietshoheit*), — (Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, str. 178) jest gmina reprezentowana przez radę miejską, której organem wykonawczym jest magistrat z prezydentem na czele. Zakres działania gminy określony ustawami jest terenem, z którego wycofały się władze administracji państwowej, rezerwując sobie jedynie nadzór. Ustawą określony zakres działania gminy wskazuje rozmiar własnych acz pochodnych praw podmiotowych samorządu jako zorganizowanej publiczno - prawnej korporacji. Ten ustawowo określony zakres działania gminy jest prawem gminy a nie określeniem kompetencji jej jako organu rządowego, którym ona nie jest, mimo, że z drugiej strony za władzę państwową uważaną być musi. Służbowo i hierarchicznie wojewodzie podporządkowaną być nie może.

To prawo do samorządu, który jest znakomitym i niemal że jedynym środkiem przygotowania obywateli do rządzenia państwem znalazło w powojennych konstytucjach realne gwarancje i zabezpieczenie (por. Bigo j. w. str. 145 i nast. i tamże powołane postanowienia konstytucji niemieckiej, pruskiej, badeńskiej).

Wzmiankowane zatem powyżej postanowienie art. 29, ust. 2, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, że wojewoda jest służbowym zwierzchnikiem władz administracji ogólnej oraz przełożonych funkcjonariuszów tych władz, może odnosić się do organów komunalnych tylko o tyle, o ile one spełniają funkcje t. zw. poruczonego zakresu działania, przekazane im jako takim, a nie gminie, gdyż organ komunalny działając w tym zakresie występuje jako organ państwa władzom państwowym hierarchicznie podporządkowany. W poruczonym zatem zakresie działania gminy nadzór władz rządowych, pojęty

nawet jako służbowe podporządkowanie organów komunalnych, jest dopuszczalny i nie stanowi ujemy dla samorządu jako takiego.

Poza art. 31, który przewiduje w ust. 1) udzielanie wskazówek i poleceń władzom administracji ogólnej, które to wskazówki, byle nie kierowano się uprzedzeniami w odniesieniu do samorządu, można pojąć jako udzielanie życziwych rad, — poza rozstrzyganiem w toku instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń władz... miejskich i gminnych (ust. 2, art. 31), poza wykonywaniem nadzoru nad działalnością władz administracji ogólnej (ustęp 4) do których, jak wyżej zaznaczono, należą także organa komunalne, (art. 2, ust. 2) poza temi wszystkimi sposobami oddziaływania na samorząd przez władzę państwową, które nie negują istoty i pojęcia samorządu—uważam jedynie końcowe postanowienie ust. 4, art. 31 jako mogące godzić w istotę i z nią związaną samodzielność samorządu, a mianowicie nie to, że decyzje samorządu może wojewoda uchylać w wypadkach przez przepisy prawne przewidzianych, gdyż to z pojęciem nadzoru da się pogodzić, ale to, że wojewoda decyzję może uchylić lub zmienić, i to nietylko w wypadkach przewidzianych przez przepisy prawne, ale ze względu na interes dobra publicznego, gdyż tak daleko sięgający nadzór podciąłby swobodną decyzję samorządu, taka zmiana decyzji organu komunalnego byłaby w istocie aktem współrzędzenia a nie wykonywania nadzoru, byłaby zaprzeczeniem samodzielności samorządu, co jedynie da się pomyśleć w odniesieniu do t. zw. poruczonego zakresu działania, chociaż, co prawda, brzmienie art. 31, ust. 4, nie wskazuje na to, że nadzór w tymże artykule przewidziany uwydatnić się mogący w zmianie decyzji władz samorządu miejskiego ma być zacieśniony tylko na sprawy poruczonego zakresu działania.

Takie jednak zacieśnienie powyższego postanowienia do poruczonego zakresu działania uważam za konieczne, bo zmiana decyzji władz samorządowych w odniesieniu do własnego zakresu działania z powodu sprzeczności z interesami dobra publicznego, nie da się pogodzić z pojęciem i istotą samorządu (por. Bigo j. w. str. 205).

Za tem zacieśnieniem prawa uchylania lub zmiany decyzji organów samorządowych „ze względu na interes dobra publicznego” tylko do wypadków poruczonego zakresu działania przemawia i ta okoliczność, że ustęp 4 art. 31 mówi o nadzorze nad działalnością „władz i urzędów wojewodzie podległych” a przecież gmina w zakresie właściwych zadań samorządowych wojewodzie jako „szefowi administracji ogólnej” (art. 31) hierarchicznie podporządkowaną nie jest.

Poza tem pamiętać należy i o tem, że art. 70 dekretu o samorządzie miejskim przewiduje prawo władzy nadzorczej uchylenia postanowień organów miasta „które przeczą obowiązującym ustawom”, a w tytule 6, tego dekretu (art. 63 — 71) o nadzorze nad miastami, wśród różnych sposobów wykony-

wania nadzoru nie znachodzę dopuszczalności uchylania lub zmiany postanowień organów komunalnych „ze względu na interes dobra publicznego” (por. art. 68, dekr. o sam. m.).

Stosowanie zatem nadzoru odnośnie do spraw własnego zakresu działania gminy, w sensie postanowienia art. 31 ust. 4 omawianego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, byłoby *implicite* niedopuszczalną zmianą i rozszerzeniem postanowień dekretu o samorządzie miejskim, co by szło poza granice pełnomocnictw, ustawą z 2-go sierpnia 1926 r. Rządowi przyznanych.

5) Tak tedy mimo skrętnych poszukiwań w treści przepisów omawianego rozporządzenia nie umiem odnaleźć pozytywnych danych ilustrujących ścieśnienie samorządu i grożących jego zaprzepaszczeniem, — przeciwnie z uwag poprzednich wynika, że wiele zadań administracji ogólnej państwo gotowe jest oddać w ręce samorządu, że nadzór nad nim składa do rąk organów kolegialnych, złożonych częściowo choć niewyłącznie z czynnika obywatelskiego, że wreszcie ten nadzór nad samorządem omawiane rozporządzenie przyjmuje w ramach dotychczasowymi przepisami określonych (art. 51, ust. 1), 3), art. 31 ust. 4, art. 79 ust. 2).

Więc czemuż wytłumaczyć owe na samym wstępie zaznaczone obawy, że w mowie będące rozporządzenie lekceważy dotychczasowe stanowisko samorządu miejskiego (Przeorski j. w. str. 85 i „Wiadom. Samorz.” №4/5), że spycha samorząd do roli i znaczenia organu wykonawczego władz rządowych!

Przyczyna tych obaw tkwi w dwóch momentach leżących atoli poza treścią dyspozytywną przepisów omawianego rozporządzenia.

a) Pierwszym momentem, to wzrost działalności państwa i powstawanie nowych służb publicznych, które narazie wobec przerostu powojennego etatyzmu państwo wciąga w swój zakres (por. Starzyński j. w. str. 260), zważając automatycznie właściwy zakres działania samorządu względnie narzucając mu sposobem t. zw. poruczonego zakresu działania szereg agend, które on, jako hierarchicznie podporządkowany organ rządowy pozbawiony swobody oceny a działający w myśl otrzymanych wskazówek, załatwiać musi tak, że t. zw. własny zakres działania samorządu kwantytatywnie maleje na rzecz niepomiernie rozrastającego się poruczonego zakresu działania. Wszak wiele dziedzin, które przed wojną wyłącznie obsługiwał samorząd miejski, przeszło do zakresu działania państwa (opieka społeczna, aprowizacja, roboty publiczne, rozbudowa miast). „Powojenna polityka gospodarcza państw zachodnio - europejskich włożyła na drodze ustawodawstwa państwowego i międzynarodowego także i na gminy miejskie szereg nowych zadań... wzrosło... państwowe ustawodawstwo gospodarcze i socjalne, olbrzymio rozbudowane po wojnie w wyniku tych idei, które znalazły swój wyraz między innymi w daleko idącej ochronie czyn-

nika pracy" mówi trafnie L. Wł. B. („Przegląd Tygodniowy" Związku Miast Polskich z 1.IV.1928 r. Nr. 14, str. 251).

W tym stanie rzeczy wyłania się kwestja aktualności i zasadności przyjętego tradycyjnie podziału agend samorządowych na własny i poruczony zakres działania, który teoretycznie nie ma głębszego uzasadnienia (Bigo, j. w. str. 127). Przez rozszerzenie ingerencji państwa samorząd miejski, zwłaszcza jako wykonawca zadań państwowych w tym poruczonym mu zakresie coraz intensywniej absorbującym jego działalność, musi w praktyce życia codziennego, spełniając cały ogrom poruczonych zadań, zatracać tę samodzielność i sowobodę decyzji, jaka mu jest właściwą w odniesieniu, jak się to powszechnie przyjmuje, do własnego zakresu działania.

Winno więc być przede wszystkim rzeczą racjonalnej państwowej polityki administracyjnej nie ściągać do zakresu władz państwowych takich spraw i agend, które z natury rzeczy pozostać powinny jako t. zw. własny zakres działania przy samorządzie. Jeśli np. dekret o samorządzie miejskim z r. 1919, wyliczając różne sprawy t. zw. własnego zakresu działania gminy, wymienia utrzymywanie środków komunikacji, sprawę niewątpliwie bezpośrednio dotyczącą interesów gminy i własnymi jej środkami przeprowadzić się dającą (por. Starzyński j. w. str. 95), to uznać należy ściągnięcie tej sprawy do zakresu władz administracyjnych jako nieuzasadnione uszczuplanie agend samorządu (por. rozporz. Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26-go czerwca 1924 r. regulującego używanie i ochronę dróg), zwłaszcza, że kwestja, czy np. należy którąś ulicę zamknąć dla ruchu pojazdów ciężarowych, należy oczywiście do spraw o znaczeniu lokalnem, do dziedziny własnego zakresu działania.

Poza tem usamodzielnienie samorządu także odnośnie do poruczonego zakresu działania staje się aktualnym postulatem chwili, warunkującym dalszy jego rozwój.

Idea decentralizacji władz administracji ogólnej, której najdobitniejszym wyrazem jest samorząd, domagać się będzie nadal wobec wzrostu różnorodnych służb publicznych oddania ich samorządowi, co musi poprowadzić do dalszego rozrostu poruczonego zakresu działania. Wskutek tego utrzymanie podziału na owe dwa zakresy działania, z których tylko własny zakres działania salwuje samodzielność samorządu i jego niezależność hierarchiczną od władz rządowych, nie jest uzasadnione, bo w miarę rozrostu agend poruczonego zakresu działania samorząd z czasem siłą faktycznych stosunków zeszedłby do roli władzom rządowym podporządkowanego organu. A przecież i odnośnie do spraw określonych ustawami, czy rozporządzeniami władz państwowych, o ile idzie o realizację zadań temi ustawami czy rozporządzeniami unormowanych, można samorządowi w ich realizowaniu pozostawić również sferę wol-

ności, swobodnej decyzji nie krępowanej instrukcją czy biurokratyczną kontrolą.

Samorząd nieuszczuplany i niekrępowany odnośnie do spraw poruczonego zakresu działania winien przedstawiać dalszy etap swego rozwoju, co obserwować można już dziś w krajach zachodniej Europy. Takie stanowisko zajmują projekty ustawy o samorządzie miast w Niemczech, wedle których i sprawy poruczonego zakresu działania załatwiane być mają „samodzielnie bez specjalnych wskazówek i dyrektyw organów państwowych” (L. Wł. B., j. w. str. 252), bo i sprawy poruczonego zakresu działania „miasta załatwiają naogół znacznie lepiej samodzielnie, niż gdy są związane dyrektywami z zewnątrz, tembardziej, że tych dyrektyw udzielają często ludzie, którzy praktycznie nigdy nie pracowali w samorządzie” (L. Wł. B., j. w. str. 252).

Jest rzeczą, mojem zdaniem, pewną, że gdyby zarzucić podział na zakres własny i poruczony i gdyby utrwaliło się pełne zrozumienie dla istoty samorządu i jego roli jako równorzędnej władzy administracji ogólnej, a nie organu władz rządowych, to, mimo wzrastającej ingerencji państwa w wytyczaniu głównych zasad polityki gospodarczej i społecznej, samorząd wsparty na obopólnem zaufaniu, nie miałby powodu uważać się w swoim bycie zagrożonym, chociażby padło odróżnienie między własnym a poruczonym zakresem działania.

b) Druga przyczyna, która w związku z omawianem rozporządzeniem budzi obawy o przyszłość samorządu, to sposób wykonywania nadzoru.

Największy nawet entuzjasta samorządu musi uznać zasadnicze prawo państwa nadzorowania samorządu. Nadzór ten jest konieczny, zwłaszcza, że różnorodny stopień wykształcenia obywatelskiego i różny stan dojrzałości organów samorządowych rację tego nadzoru uzasadniają.

Państwo, oddając część władztwa administracyjnego gminie, jest silnie w tem zainteresowane, by gmina w wykonaniu tego władztwa poruszała się w ramach temu władztwu ustawą zakreślonych i by spełniała je ku pożytkowi tych, których interesy zaspokajać jest jej posłannictwem.

Sposoby i formy, w jakich się ten nadzór manifestuje mogą być najrozmaitsze; te jednak wśród możliwych i dopuszczalnych form nadzoru winne być wykluczone lub co najmniej ograniczone do wypadków całkiem wyjątkowych, których stosowanie sprzeciwiałoby się pojęciu i istocie samorządu, którego kryterjami są: zwierzchnictwo, prawo stanowienia i hierarchiczna niezależność od władz administracji ogólnej.

To prawo nadzoru władzy nadzorującej mieści w sobie następujące uprawnienia: prawo zatwierdzania uchwał organów samorządowych w wypadkach określonych przez ustawy, prawo kontroli legalności aktów organów samorządowych i to tak w toku instancji jak i z urzędu, prawo rozwiązywania orga-

nów uchwalających i usuwanie z urzędu członków kolegjalnych organów wykonawczych, prawo wpisywania do budżetu samorządu wydatków, do których pokrycia związek samorządowy jest zobowiązany na podstawie ustawy lub umowy, prawo zastępczego wykonywania zobowiązań związku samorządowego na jego koszt, lustracje, rewizje, przedkładanie sprawozdań, wykazów statystycznych, ustanowienie komisarycznego zarządu.

Wymienione sposoby manifestowania nadzoru dadzą się ująć w dwie grupy.

Jedne z nich wyrażają nadzór pozytywny, drugie nadzór negatywny. Pierwsze z nich, i to jest najważniejsze, zabezpieczyć mające prawidłowy bieg działalności samorządu nie naruszają przecież istoty i pojęcia samorządu, nie negują jego prawa stanowienia (art. 67 Konstyt.), jego pojęciowej samodzielności a uzasadnione są obowiązkiem czuwania nad wykonywaniem zadań samorządu.

Drugą grupę stanowią środki i sposoby negatywnego wykonywania nadzoru. I ten to właśnie negatywny sposób nadzoru w ostatnich latach coraz szerzej stosowany a z pojęciem i istotą samorządu sprzeczny, praktycznie niecelowy, zaciążył ujemnie nad samorządem, skrępował jego swobodę, wytworzył nastroje pomawiające władze państwowe o tendencje wprost samorządowi wrogie.

Na chlubę redaktorów naszej konstytucji przyznać trzeba, że oni świadomi pojęciowej istoty samorządu, ów nadzór negatywny, który się ujawnia w zatwierdzaniu uchwał organów samorządu — zacieśnili do wypadków wyjątkowych (art. 70 Konstytucji) ustawami określonych, gwoili utrzymania w mocy zasady art. 67 Konstytucji zastrzegającego związkom samorządowym prawo stanowienia w sprawach należących do ich zakresu działania, gdyż w tem prawie stanowienia mieści się pojęciowo swoboda decyzji, wśród której organ samorządowy ma spełniać swoje zadania.

Skoro więc zatwierdzanie uchwał jest zaprzeczeniem „prawa stanowienia”, to o ile ma się ostać samorząd, to to prawo zatwierdzania ograniczonem być musi do wypadków całkiem wyjątkowych. „Gdyby ustawodawca zbyt często korzystał i nadużywał tych wyjątków, to w rezultacie samorząd przestałby być administracją zdecentralizowaną, bo zatwierdzanie uchwał jest swego rodzaju surogatem instrukcji, podporządkowania hierarchicznego” (Bigo, j. w. str. 198). A przecież ciągle pamiętać trzeba, że takie ukracanie swobodnej decyzji organu samorządowego to nie jest tylko krępowanie samorządu — ale jest to naruszenie prawa podmiotowego gminy jako uprawnionej osoby prawnej, która o ile to zatwierdzenie wychodzi poza ramy ustawą zakreślone, ma środki prawne w celu obrony swej samodzielności, (Bigo, j. w. str. 199).

Tymczasem praktyka lat ostatnich wskazuje na tendencję pomnażania

wyjątkowych wedle Konstytucji wypadków zatwierdzania uchwał związków komunalnych i to nie tylko uchwał w konkretnych sprawach, co niewątpliwie mieli na myśli autorowie Konstytucji, ale zatwierdzanie całych budżetów, mimo, że przecież uchwała rady miejskiej przyjmująca budżet nie dotyczy jednej konkretnej sprawy, ale jest programem finansowym ujmującym w cyfry całokształt rocznej gospodarki miasta. Władza nadzorcza zastrzegając sobie prawo zatwierdzania budżetu bierze wprost pod swoją kuratelę władztwo administracyjne gminy i odmową zatwierdzania budżetu w całości lub w części koryguje i narusza prawo gminy stanowienia, samodzielnego zarządu sprawami gminy.

Z istoty samorządu płynie dalej ta konsekwencja, że nawet tam, gdzie władza nadzorcza wyjątkowo ma sobie przyznane prawo zatwierdzania uchwał organów samorządowych, to to prawo manifestować się może tylko przez zatwierdzanie albo niezatwierdzanie (kasacja), ale nigdy przez zmianę uchwały (reformacja), tymczasem praktyka lat ostatnich okazuje dążność do zmian uchwał do zatwierdzania przedłożonych. Ta praktyka jest wynikiem zapoznawania czy braku poszanowania dla idei samorządu, bo zmiana uchwał (reformacja) nie jest wykonywaniem nadzoru, ale jest wdzieraniem się w zakres władztwa administracyjnego gminy, jest w rzeczy samej współrządzeniem bez brania na się odpowiedzialności, która wobec opinii publicznej ciąży na radzie miejskiej i na jej organach wykonawczych. Wśród takich stosunków istotnie trudna jest odpowiedź, kto rządzi miastem, reprezentacja gminna, czy też władza nadzorcza.

Poza względami zasadniczymi ów obowiązek przedkładania budżetu do zatwierdzenia, wprowadzony rozporządzeniem z 17 czerwca 1924 r., a rozszerzająco stosowany w rozporządzeniu wykonawczym z 22 stycznia 1925 r., wiąże ze szkodą dla gospodarki miejskiej swobodę ruchu organów gminnych, powoduje rozwlekłą pisaninę gwołi wyjaśnień między zarządem miasta a organami nadzoru, sprowadza sprawę budżetu miasta na teren wzajemnych przetargów i negocjacji wlokących się miesiącami, wobec tego, że referenci rządowi nierzadko ze sprawami gospodarki samorządowej nieobznajomieni, a z reguły stosunków lokalnych nieznający, tylko zwolna wdrażają się w pełne zrozumienie sprawy. Nie dziw więc, że głównie to zatwierdzanie budżetów, poza innemi licznemi wypadkami zatwierdzania uchwał związków samorządowych, zniekształcone ponadto swobodą częściowej zmiany budżetu, wywołało zrozumiałe żale czynników samorządowych, które w tem postępowaniu władz nadzorczych dopatrują się tendencji sponiewierania samorządu (Rolle „Zmierzch samorządu“ „Samorząd Miejski“ styczeń 1927, str. 4 i n.; Kostrzewski: „Zagadnienia prawno - polityczne miast w dobie obecnej“, „Samorząd Miejski“, kwiecień 1927 r. str. 185.).

Jest rzeczą zrozumiałą, że nadzór nad samorządem dążyć winien do utrzy-

mania jednolitości systemu administracyjnego, który to system atoli nie zaszczepia się np. w tem, by wszystkie miasta w pewien jednaki sposób zestawiały swoje budżety. Jeśli władza nadzorcza jest zdania, że pewien sposób budżetowania jest idealnie doskonały, to może go samorządom zalecić i doradzić, a nie przymusowo narzucić.

T. zw. negatywny nadzór, a jest nim przedewszystkiem prawo zatwierdzania uchwał organów samorządowych jako *sui generis* „surogat instrukcji, podporządkowania hierarchicznego” jest pośrednią reakcją przeciw idei samorządu. To też władze państwowe, jeśli chcą uszanować Konstytucję gwarantowane prawo gminy do samorządu, winne w szeregu środków i sposobów wykonywania nadzoru, wogóle lub przynajmniej w zasadzie z dopuszczeniem bardzo nielicznych wyjątków, wyeliminować tak często w ostatnich latach praktykowane prawo zatwierdzania uchwał organów samorządowych.

Projekt ustawy o samorządzie miast niemieckich wychodząc z założenia swobodnej inicjatywy administracji komunalnej zarzuca zupełnie „zatwierdzanie uchwał zarządu miasta i zatwierdzanie nominacji władz samorządowych” nie zrzekając się zresztą wykonywania nadzoru faktycznego, nadzoru pozytywnego.

Oczywiście, że to poszanowanie samodzielności samorządu winno być wynikiem zdrowego ustosunkowania się władzy państwowej do samorządu gruntującego się przedewszystkiem na zaufaniu do czynnika obywatelskiego, bo w gruncie rzeczy ten nadmiar nadzoru nad samorządem w Polsce tłumaczyć sobie należy brakiem pełnego zaufania do czynnika obywatelskiego, może nawet uzasadnionym tam, gdzie samorząd jest kreacją nową, do której społeczeństwo nie było należycie przygotowane.

Wynika z tego, że w terytorjach o małym wyrobieniu społeczeństwa do pracy samorządowej potrzebna jest wyteżona praca nad kulturą polityczną i wyszkoleniem obywatelskiem a nie generalne reglamentowanie samorządu i tam, gdzie on mając za sobą tradycję szeregu dziesięcioleci tylko niekrępowany biurokratycznym naciskiem może dobrze spełniać swoje posłannictwo.

Rozpatrując tedy poszczególne sposoby wykonywania nadzoru nad samorządem dochodzę do wniosku, że bez ujemy dla istoty samorządu, bez ujemy dla jego samodzielności, zalecają się do zastosowania wszelkie sposoby t. zw. pozytywnego nadzoru a więc: lustracje, rewizje, żądanie sprawozdań, wykazów statystycznych, zastępcze wykonanie, wpis do budżetu wydatków obowiązkowo na gminie ciążących, rozstrzyganie odwołań t. zw. kontroli w toku instancji, uchylanie uchwał i aktów przeciwnych ustawie lub przekraczających zakres działania gminy (por. Statut m. Lwowa § 107 ust. 1), nakładanie kar

i usuwanie organów samorządu przy równoczesnem ustanowieniu komisarycznego zarządu.

Kto, jak to czynią autorowie w mowie będącego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, wysoko stawia znaczenie czynnika obywatelskiego w wykonywaniu zadań administracji ogólnej, ten dążyć będzie konsekwentnie do utrzymania w jak najciaśniejszych ramach prawa zatwierdzania uchwał organów samorządowych, prawa zmiany z urzędu tych uchwał (prawo reformacji), prawa uchylania decyzji organów samorządowych ze względu na interes dobra publicznego, bo właśnie te sposoby wykonywania nadzoru są dla przyszłości samorządu groźne, mogą utrudnić a nawet uniemożliwić spełnianie ważnego posłannictwa, jakie mu Konstytucja Państwa Polskiego wytknęła.

6) Wnikając w ducha i w myśli przewodnie omawianego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej skłonny jestem, o ile mnie wszystko nie myli, uważać ogłoszenie tego rozporządzenia jako punkt zwrotny w ocenie znaczenia czynnika obywatelskiego w strukturze administracji ogólnej, bo kto do organizmu władz administracji ogólnej w tak szerokiej mierze, jak to wyżej zaznaczono, wprowadza czynnik obywatelski, kto gotów w powiatach miejskich w całości lub części agendy władz rządowych oddać organom samorządowym, tego niepodobna pomawiać o tendencje zaprzepaszczenia samorządu czy też zapoznawania jego roli i znaczenia w państwie.

Kończąc mój artykuł krótką wzmianką o rozporządzeniu Rady Ministrów z 19 marca 1928 (Dz. Ust. Nr. 45, poz. 426), które w odniesieniu, jak się należy spodziewać, „narusze” do b. zaboru pruskiego w sposób jasny i stanowczy mogący wlać otuchę w umysły wszystkich zatroskanych o przyszłość samorządu w Polsce ilustruje linię rozwojową naszego samorządu, którego stanowisko się umocni drogą komunalizacji władz administracji ogólnej, bo oto owo rozporządzenie w miastach wydzielonych Poznaniu, Bydgoszczy, Inowrocławiu, Gnieźnie, Toruniu, Grudziądzu oddaje prezydentom tych miast funkcje władzy państwowej spełniać się mającej przy pomocy urzędników miejskich prezydentom podlegających. Oddaje to rozporządzenie prezydentom miast wymienionych tak funkcję przedstawiciela Rządu jak i funkcję szefa administracji ogólnej, (por. rozdział IV, omawianego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928.).

Czyż urok i dostojeństwo samorządu nie wzrośnie w oczach społeczeństwa, czyż wzajemny stosunek władz samorządowych i władz państwowych nie będzie się układał na podłożu wzrastającego zaufania, jeśli w niedalekiej przyszłości obok wymienionych miast b. zaboru pruskiego ogół większych miast Polski (Lwów, Kraków, Łódź, Wilno, Białystok, Częstochowa, Lublin, Sosnowiec a nawet miasta o mniejszem zaludnieniu) (por. art. 73 ust. ostatni), w osobach swoich prezydentów i im podległych urzędników miejskich da nam

obraz zupełnego zabsorbowania w miejskich powiatach wszelkich władz administracji ogólnej! Jeśli tedy w niedalekiej przyszłości na czele samorządu całego szeregu miast polskich staną prezydenci zarazem jako przedstawiciele Rządu i szefowie administracji ogólnej, to i nadzór nad samorządem przy zacierającej się z konieczności różnicy między własnym a poruczonym zakresem działania gminy postrada właściwe mu dzisiaj tu i ówdzie cechy biurokratycznego ucisku a zasadzać się raczej będzie na zgodnem porozumieniu i poparciu dążeń i zamierzeń organów komunalnych.

Przedsiębiorstwa komunalne

VI. Polityka cen w przedsiębiorstwach komunalnych.

Taryfy usług i dóbr wytwarzanych, przerabianych lub pozbywanych w przedsiębiorstwach komunalnych stanowią jedną z najbardziej zasadniczych podstaw polityki cen. O jednolitym systemie taryf i cen przedsiębiorstw komunalnych trudno mówić ze względu na coraz większą różnorodność przedsiębiorstw i zakładów samorządowych. Inne zasady przyświecają właściwym przedsiębiorstwom komunalnym w rodzaju gazowni, elektrowni, tramwajów elektrycznych i t. d., inne zakładom aprowizacyjnym, czyszczenia i usuwania odpadków, inne wreszcie przedsiębiorstwom rolniczym i leśnym, należącym do samorządów, miejskim betoniarniom, brukarniom, taborom, cegielniom, zakładom dezynfekcyjnym, kąpieliskom, krematorjom, lombardom i t. d. i t. d. Dzisiejszy rozwój komunalizacji, w którym zetraca się często charakter użyteczności publicznej, utrudnia w wysokim stopniu prowadzenie racjonalnej polityki cen towarów i usług, tem bardziej, że niema, a raczej nie powinno być przedsiębiorstwa komunalnego o charakterze czysto gospodarczym, któreby nie miało zarazem charakteru publicznego i naodwrot instytucji użyteczności publicznej, któraby nie miała zarazem charakteru gospodarczego. Zakłady i instytucje o wybitnie publicznym charakterze muszą być prowadzone w sposób jak najbardziej ekonomiczny, dążąc do zbliżenia się ku samowystarczalności, za czem idzie tendencja dostosowania cen usług i towarów do kosztów produkcji, z drugiej zaś strony najbardziej przemysłowo zorganizowane przedsiębiorstwa komunalne muszą przestrzegać celów publicznych na polu regulacji cen, zwłaszcza jeśli chodzi o usługi i towary pierwszej potrzeby.

Polityka cen musi być ściśle dostosowana do rodzaju przedsiębiorstw komunalnych i w tym względzie taryfy i ceny jednostkowe prądu elektrycznego, gazu, wody, opłat tramwajowych, artykułów pierwszej potrzeby: chleba, mleka itd, nie dadzą się traktować na jednej płaszczyźnie, wymagając opartego

na technicznych zasadach uwzględnienia danej gałęzi produkcji i obrotu. Nauka o taryfach i cenach prądu elektrycznego należy do działu komunalnych elektrowni, gazu do gazowni, wody do przedsiębiorstw wodociągowych, mleka i chleba do przedsiębiorstw aprowizacyjnych. Niemniej ze stanowiska gospodarczego niezbędne jest ustalenie ogólnych zasad dla racjonalnej polityki cen towarów i usług przedsiębiorstw komunalnych, kwestja ta bowiem łączy się jaknajściślej z ogólną polityką gospodarczą związków komunalnych, w których, zwłaszcza jeśli chodzi o większe miasta, istnieją specjalne placówki samorządowe, powołane do prowadzenia tej polityki na zasadach naukowych. Prowadzenie jednolitej polityki cen utrudnia tu fakt, iż w miarę pogorszenia stosunków finansowych, związki komunalne szukały i co więcej znajdowały równowagę budżetu we wzmożonych dochodach z przedsiębiorstw komunalnych, co prowadziło niejednokrotnie do ustawicznej wyżki cen, częściowo tylko wyrównywanej udoskonaleniem technicznym i rozszerzeniem sieci odbiorców. Jest charakterystyczne, iż w szeregu państw europejskich szczególnie w Niemczech państwowe władze nadzorcze oddziaływały na samorząd w kierunku oparcia budżetu nie tylko o podatki i opłaty, lecz także o dochody z elektrowni, gazowni, tramwajów i t. d., słowem z przedsiębiorstw komunalnych. Obciążenie podatkowe na rzecz związków komunalnych odczuwały dotkliwie zarówno sfery gospodarcze, jak i szerokie masy spożycwców, przesunięcie więc punktu ciężkości na dochody z przedsiębiorstw komunalnych było taktycznie uzasadnione tam wszędzie, gdzie skargi na zbytne obciążenie podatkowe były częściowo uzasadnione, przybierając groźną formę bojkotu samorządu terytorjalnego. W Niemczech zostały nawet wodociągi pociągnięte do opłaty podatku przemysłowego, a tramwaje elektryczne do opłaty państwowego podatku komunikacyjnego, co świadczy, iż w coraz wyższym stopniu traktuje się także i na Zachodzie przedsiębiorstwa komunalne, jako rentowne placówki gospodarcze, mające za zadanie przysparzać dochodów zarówno państwu, jak i samorządowi. Bardzo nieliczne tylko zakłady i instytucje komunalne wykazują bezpłatność usług, dotyczy to przeważnie ogrodów, parków, częściowo czytelní, muzeów, które jednakże coraz częściej w ostatnich czasach pobierają opłaty za karty wstępu. Natomiast właściwe przedsiębiorstwa komunalne i to przede wszystkim te, które pracują na zaspokojenie potrzeb gminy, muszą jaknajściślej liczyć się z zasadą pokrycia kosztów własnych, łącznie z oprocentowaniem i umorzeniem kapitału, oraz odpisaniem na renowacje, przyczem wysokość zysku czystego zależy od rodzaju przedsiębiorstw, malejąc w wypadku, gdy chodzi o zaspokojenie potrzeb szerokich warstw ludności, a rosnąc w miarę dobrobytu, sił płatniczych, zarówno produkcji i obrotu, jak i spożycia.

Częstokroć kolidują zasady przedsiębiorczości prywatnej, obowiązujące w miarę postępów komercjalizacji w coraz wyższym stopniu przedsiębiorstwa

komunalne, z charakterem publicznym tych ostatnich. I tak charakterystyczne dla prywatnego przedsiębiorstwa obniżenie jednostek cen ze wzrostem spożycia, jak ma to miejsce w udogodnieniach i ulgach dla wielkich odbiorców gazu i elektryczności, oraz wody dla celów przemysłowych, z trudnością tylko daje się połączyć z potrzebami szerokich mas ludności, które w miarę postępu kultury używają gazu, wody, elektryczności w drobnych ilościach, sprowadzanych do samodzielnych ognisk domowych. Ze stanowiska jednak rozwoju przedsiębiorstw komunalnych ma spożycie jak najszerzych warstw ludności w drobnych ilościach gazu i prądu równie ważne znaczenie, jak dogodniejsze zresztą dla przedsiębiorstw komunalnych dostarczanie gazu wielkim odbiorcom przemysłowym i handlowym. Pogodzenie tych zasad na konkretnym podłożu jest niewątpliwie bardzo trudne, niemniej racjonalna i zdecydowana polityka cen związków komunalnych winna się liczyć z tym faktem w mniejszym lub większym stopniu.

W pewnych wypadkach może być dla związków komunalnych raczej wskazane zrzec się wielkich odbiorców, którzy najczęściej dążą do uniezależnienia się od przedsiębiorstw komunalnych drogą budowy własnej elektrowni i wodociągu, niż stosować podwójną taryfę o skali ruchomej, więc podwyższającej się dla wielkich, a obniżającej się dla małych odbiorców. Jest jasne, że z drugiej strony przedsiębiorstwa komunalne muszą dbać o pokrycie kosztów i uzyskanie jak najwyższych w danych warunkach zysków czystych, co niezawsze jest łatwe wobec charakteru przedsiębiorstwa, mającego często charakter sezonowy, powiększający, lub zmniejszający zapotrzebowanie. Elektrownie i gazownie, oraz wodociągi i tramwaje elektryczne wykazują znaczne zmiany spożycia w lecie i w zimie, następnie w ciągu dnia i nocy, a nawet pewnych godzin, co zmusza szereg przedsiębiorstw do stosowania ulg w okresie niższego zapotrzebowania. Cierpią na tem znowu interesy szerokich mas spożywców, które zdane są na konsumpcję wody, światła i gazu w ściśle określonych porach. Należy więc uznać ustalanie taryf i cen przedsiębiorstw komunalnych jedynie wedle ilości spożycia za wysoce jednostronne, często wręcz krzywdzące szerokie masy ludności pracującej. Przedsiębiorstwa komunalne stosują więc system taryf i cen, *dostosowany do celu zużycia*. I tu mogą przedsiębiorstwa komunalne wychodzić ze stanowiska czysto przedsiębiorczo - prywatnego, ustalając, iż ceny prądu dla celów motorycznych i tramwajów elektrycznych są niższe, niż dla celów oświetlenia. Z drugiej strony jednak szereg gazowni stosuje niższe stawki gazu dla celów gotowania i opalania, niż dla celów oświetlenia. W obu wypadkach wychodzą przedsiębiorstwa komunalne z założenia, iż spożycie dla celów motorycznych, opalania i gotowania jest bardziej równomierne, niż dla celów oświetlenia, co pozwala na odpowiednie obniżenie stawek. Podobnie uwzględniają taryfy tramwajowe,

autobusowe i t. d. zawód i cel jazdy, przyjmując pewne ulgi dla sfer pracujących, turystów i t. d.

Łróźniqowanie okresu spożycia ma za zadanie dostosowanie cen prądu i gazu do zmiennych w poszczególnych sezonach, a nawet godzinach jednostek zużycia. W ten sposób istnieją niższe taryfy za gaz w lecie, podobnie opłaty za wodę, w niektórych miastach, jak np. we Frankfurcie nad Menem są niższe w zimie, wreszcie tramwaje elektryczne przyznają specjalne ulgi w okresie słabszego ruchu. Wszystkie te stopniowania taryf oparte są na podstawach prywatno - przedsiębiorczych, moment socjalny, więc uwzględnienia potrzeb szerokich mas ludności odgrywa tu minimalną rolę. Zwłaszcza gazownie i elektrownie dążą do oparcia kalkulacji o ściśle handlowe zasady pokrycia kosztów i jak najwyższego oprocentowania kapitału. Pewne urządzenia techniczne w rodzaju automatów gazowych celem ułatwienia nabywania gazu w najdrobniejszych ilościach mają tylko pozory udogodnień socjalnych, naogół bowiem opłaty automatowe są wyższe, zwłaszcza łącznie z opłatą za wynajęcie aparatów, niżli zwyczajne jednostki cen. Nawet w wodociągach, które wedle ustaw szeregu państw europejskich należą do instytucji uprzywilejowanych o wybitnie prawnopublicznym charakterze, korzystających z ulg podatkowych, uwzględnione są w taryfach przede wszystkim względy prywatno - przedsiębiorcze. I tu wielcy odbiorcy przemysłowi mają znaczne ustępstwa i rabaty, nadto fakt, iż opłaty za wodę płaci najczęściej bezpośrednio gospodarz domu, sprawia, iż nietylko następuje tu przerzucenie opłat na lokatorów, nieraz z nieuzasadnioną zwyżką, lecz nadto właściciel domu dąży do sztucznego ograniczenia spożycia przez ograniczenie dostępu wody na wyższe piętra, zamknięcie jej dla celów kąpielowych, toaletowych i t. d. Stąd wysuwano niejednokrotnie ze strony bezpośrednio zainteresowanej postulat dostosowania opłat za wodę do sił płatniczych ludności i tak we Frankfurcie nad Menem wprowadzono już po wojnie w r. 1920 opłaty progresywne w zależności od czynszu mieszkalnego. Mieszkania do 250 marek czynszu rocznego nie płaciły wogóle opłat wodociągowych, reszta stawek wahała się od 3 do 22%, zależnie od wysokości czynszu. Landsberg wspomina, iż w Bremie zastosoowano w 1922 r. ruchomą skalę opłat za wodę na korzyść drobnych konsumentów, którzy płacili ceny uprzywilejowane w stosunku do większych odbiorców.

Podobnie oparte są na uwzględnieniu czynnika socjalnego taryfy tramwajowe, faworyzując przez odpowiednie bilety strefowe i sekcjowe większe odległości, co pozwala pracownikom i robotnikom okolicznych miejscowości pracować w mieście bez nadmiernego obciążenia budżetu kosztami przejazdu. Wedle poczynionych doświadczeń, ułatwienia taryfowe dla tych kategorii

odbiorców przyczyniają się do powiększenia frekwencji, a co za tem idzie potaniania przejazdów także dla mieszkańców śródmieścia.

W ogólności dopuszcza forma *ustalania ceny wedle rodzaju odbiorców* uwzględnienie potrzeb szerokich mas ludności. Forma ta znalazła pełne zastosowanie w zakładach komunikacyjnych, które udzielają dzieciom w wieku szkolnym, robotnikom i pracownikom znacznych ulg w przejazdach. Ze względu na fakt, iż grupy te tworzą niejednokrotnie przeważającą część klientów, komunalne zakłady komunikacyjne znalazły się naogół w trudnych warunkach finansowych, czemu usiłowano zaradzić przez podwyższenie opłat dla innych kategorii klientów, zwłaszcza w godzinach wieczornych i nocnych.

Niektóre z zakładów i instytucyj komunalnych różnicują opłaty wedle dochodów i sił płatniczych ludności. Ma to miejsce przy opłatach szkolnych, pogrzebowych, a nawet w niektórych miastach przy opłatach tramwajowych, ilość jednakże tych zakładów maleje z każdym rokiem, w coraz wyższym bowiem stopniu zwycięża zasada samowystarczalności, która każe nawet zakładom i instytucjom komunalnym ewentualne niedobory, wynikające z ich charakteru socjalnego, pokrywać dotacjami z ogólnych źródeł budżetowych i podatkowych. Bliższa analiza taryf i kalkulacji cen przedsiębiorstw komunalnych wskazuje na to, iż pomimo ich komercjalizacji jest jeszcze znaczne pole do uwzględnienia czynnika publicznego i potrzeb szerokich mas ludności bez narażenia przedsiębiorstw na straty. Wedle Lindley'a koszty produkcji prądu w elektrowni składają się w 1/3 z oprocentowania i umorzenia kapitału zakładowego, w 1/3 z odpisów, a tylko w 1/3 z właściwych kosztów produkcji. Z tej ostatniej części połowa przypada na zmienne pozycje, zależne od rozmiarów produkcji, więc na węgiel, oliwę, robociznę itd., reszta przypada na stałe pozycje administracyjne. Wedle nowszych badań (Wikander) koszty, ruchome są nawet mniejsze, niż je przyjmuje Lindley. Wynika stąd, iż koszty własne produkcji prądu, bynajmniej nie rosną równomiernie z ilością wyprodukowanych kilowat-godzin tak, iż przy podwojeniu tych ostatnich koszty rosną tylko o $\frac{1}{6}$; widzimy więc, iż ścisła kalkulacja kosztów wytwarzania daje trwałe podstawy dla uwzględnienia socjalnych czynników w zaopatrzeniu ludności w elektryczność, wzrost konsumpcji pozwala na obniżenie stawek bez konieczności rozbudowy przedsiębiorstwa, o ile tylko urządzenia techniczne odpowiadają celowi i nowoczesnym wymogom. To samo dotyczy produkcji gazu, wody i t. d. Stosunek stałych pozycji, obejmujących oprocentowanie, umorzenie i odpisanie i t. d. do pozycji ruchomych, obejmujących przedewszystkiem węgiel, jest tu tego rodzaju, iż umożliwia stopniowo wyższe obniżanie taryf za światło i prąd, niżli by to wynikało proporcjonalnie do wzrostu zapotrzebowania.

Jest to zarazem najzdrowsza podstawa dla prowadzenia racjonalnej po-

lityki cen ze strony przedsiębiorstw komunalnych. Zarówno taryfy zasadnicze *), które uwzględniają stałe koszty z dodatkiem wedle zużycia kilowat - godzin, jak i licznikowe, które uwzględniają przede wszystkim ruchome pozycje, więc ilość zużytych kilowatogodzin, jak wreszcie taryfy ryczałtowe (pauzsalowe), które opierają się jedynie na stałych pozycjach kosztów prądu, uwzględniając maksymalne granice zużycia, winny poza prywatno - przedsiębiorczym czynnikiem brać pod uwagę także i momenty socjalne, tembardziej, iż jasno zrozumiałe, proste i dostosowane ściśle do kosztów produkcji opłaty za zużycie gazu, elektryczności, wody i t. d., nieobarczone nadto zbyt- niemi kosztami administracyjnymi, zwłaszcza jeśli chodzi o założenie i sprawn- dzenie liczników, dają pewną rekojmię zwiększenia spożycia i co za tem idzie potaniania stawek usług komunalnych. Racjonalne połączenie taryf ryczał- towych i licznikowych umożliwia przy tym samym liczniku użycie prądu nie- tylko dla celów oświetlenia, lecz i czyszczenia, szycia, dalej dla celów war- sztatowych, domowych i t. d. Za podstawę bierze się przytem czynsz mieszk- alny, ilość metrów kwadratowych przestrzeni, ilość pokoi i t. d. W ten spo- sób wedle Wikandera miejska elektrownia w Poczdamie dostosowała wymiar zasadniczej opłaty za elektryczność do ilości pokoi (mieszkanie do 3 pokoi miesięcznie 2,50 mk., 4 pokoi 3,50 mk. i t. d.), przyczem odbiorca płaci nadto dodatkową opłatę 10 pf. za kilowat - godzinę.

Połączenie taryfowania prądu dla celów oświetleniowych i motorowych, uwzględniające odpowiednie ulgi przy zwiększeniu ilości zużytego prądu, nie jest antyspołeczne, przy powszechnem bowiem użyciu, jak to ma miejsce w wie- lu zachodnich miastach, elektryczności dla celów gospodarstwa domowego i zarobkowego, konsument płaci wprawdzie nieco więcej, ale otrzymuje za to znacznie więcej prądu, niż przy innych taryfach.

System licznikowy wżył się doskonale w nowoczesne stosunki mieszka- niowe i przemysłowe, ułatwiając zarówno konsumentowi, jak i przedsiębior- stwu ścisłą kontrolę. Automaty licznikowe umożliwiają nabywanie prądu elektrycznego i gazu w drobnych ilościach (np. 10 fenigów za kilowat-godzinę). system ten chroni przed nadużywaniem prądu przez służbę, domowników itd., natomiast system licznikowy nie zabezpiecza interesów biedniejszej ludności.

Podwójna taryfa, uwzględniająca różne stawki w okresie silniejszego lub słabszego zapotrzebowania prądu, wymaga bardzo poważnych kosztów, na urządzenia techniczne (specjalne zegary), co podraża koszty prądu dla odbiorców. Tam, gdzie elektrownie i konsumenci nie chcą brać na siebie cięż- żaru instalacji i kontroli licznika, stosowany jest system ryczałtowy, przy któ-

*) Wikander: Elektrizitätstarife w „Handwörterbuch der Komm. Wissenschaften”. Tom I i Thierbach: Die Betriebsführung städtischer Elektrizitätswerke. Lipsk 1911 oraz Kyser: Elek- trizitätswerke.

rym ustala się stałą cenę za kilowat i rok, niezależnie od czasu palenia. Konsument ma prawo wyboru ilości lamp, byleby nie przekroczyły ogólnej ilości kilowatów. Dzięki znacznym oszczędnościom w instalacjach, ceny prądu mogą być zwłaszcza dla małych mieszkań niższe, z drugiej strony odbiorcy mają możliwość dłuższego korzystania z prądu, co zwłaszcza w wielkich miastach ma specjalne znaczenie. Odbiorcy mają naogół dzisiaj możliwość wyboru takiego lub innego systemu opłat za elektryczność, niestety dotyczy to tylko wielkich miast, w których konsument korzysta z systemu licznikowego, systemu ryczałtowego, lub kombinacji obu tych systemów. Dla małych mieszkań nadają się specjalnie systemy ryczałtowe lub automaty, oczywiście, pod warunkiem, iż wszelkie urządzenia techniczne, więc liczniki i t. d. nie są wynajmowane przez zarządy elektrowni po zbyt drogich cenach.

Przedsiębiorstwa komunalne w zrozumieniu, iż przez zwiększone spożycie taniej koszty bieżące (zmienne) udzielają, zwłaszcza jeśli chodzi o gazownie, specjalnych rabatów za zwiększone zużycie. Rabat udzielany jest w formie zwrotów, zaliczek na przyszłe rachunki, lub obniżenia zasadniczej ceny gazu zależnie od zwykłego spożycia. Wedle Nüblinga gazownia frankfurcka wprowadziła taryfę 10 pfenigów za kubiczny metr gazu obok zasadniczej opłaty, którą jednakże ustala się dla każdego odbiorcy z osobna, wedle przeciętnego miesięcznego spożycia roku ubiegłego (od 1.IV do 31.III). W miarę, im mniejsze było przeciętne zużycie w roku ubiegłym, tem mniejsza będzie zasadnicza opłata za gaz w roku bieżącym.

W ten sposób istnieje swego rodzaju zachęta dla odbiorców gazu w kierunku zwiększenia spożycia, ponieważ zasadnicza opłata 10 pfenigów jest bardzo niska. System ten wydał naogół bardzo dobre rezultaty, zwiększając znacznie spożycie gazu w tych rodzinach, w których było ono szczególnie niskie.

Na specjalne uwzględnienie zasługuje taryfa wodociągowa. Wedle badań Steuera*), wynoszą stałe koszty w miejskich wodociągach 50% ogólnych kosztów produkcji, natomiast w wodociągach wiejskich i małomiasteczkowych od 70 do 90%. Taryfy muszą ściśle dostosować się do tego stanu rzeczy. Tam, gdzie jak w wielkich miastach są wysokie koszty zmienne, zależne od wysokości produkcji i spożycia, tam rozdział kosztów musi uwzględnić ściśle każdorazowe spożycie, natomiast, w wodociągach wiejskich, może być taryfa ryczałtowa zupełnie odpowiednią. Miejskie wodociągi muszą oprzeć się więc o wodomierze, które umożliwiają ujęcie dochodów stosownie do wzrostu spożycia. Najodpowiedniejsze jest, jak zresztą powyżej przy taryfach prądu, połączenie stałej opłaty, niezależnie od spożycia, z opłatą, wymierzoną wedle ilości zuży-

*) Por. Steuer: „Die Wasserversorgung der Städte und Ortschaften“ i Wassertarife „w Handbuch der Komm. Wiss. Tom 4“. Ergb. 1927; oraz Mombert Die Gemeindetriebe in Deutschland.

tych metrów kubicznych wody. W ten sposób stałe koszty produkcji pokrywa stała opłata, niezależna od konsumpcji, a zmienne koszty produkcji znajdują pokrycie w należnościach, ustalonych przez wodomierz na podstawie zużytych ilości wody. Oczywiście dla małych konsumentów instalacja wodomierza jest zbyt kosztowna, podrażając koszty.

W ustaleniu taryf za wodę, obowiązują w znacznie wyższym stopniu czynniki publiczne i socjalne, niżli w innych przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej. Przedewszystkiem, jeśli chodzi o wodę do picia i użytku domowego muszą być stawki w ten sposób ustalone, by nawet w miastach, gdzie stosunki zaopatrzenia w wodę niezawsze są pomyślne, nie nastąpiło ograniczenie spożycia wody, co ze stanowiska higienicznego i zdrowotnego jest nie do pomyślenia. System ryczałtowy jest w tym kierunku najodpowiedniejszy, gdyż łączy się z nim nieograniczone zużycie wody. Ze stanowiska opłacalności wodociągów jest niezbędne zapobieżenie rozrzutności w zużyciu wody, która ma często miejsce przy systemie ryczałtowym, szereg związków komunalnych stosuje zatem połączenie systemu ryczałtowego z systemem licznikowym w ten sposób, iż woda do picia podlega opłacie wedle systemu ryczałtowego, woda dla celów przemysłowych wedle systemu wodomierzy.

Doniosły wpływ racjonalnego zaopatrzenia ludności w wodę sprawił, iż szereg związków komunalnych traktuje wodociągi, jako instytucję prawa publicznego, tak, iż stosunek między przedsiębiorstwem wodociągowym, a konsumentem, nie może podlegać prywatno-prawnym zasadom. Zakłady wodociągowe pobierają wówczas opłaty publiczne, które co najwyżej mają służyć na pokrycie kosztów. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy zakłady wodociągowe nie są wydzielone z centralnej administracji komunalnej, tworząc jeden z wydziałów magistratu. Obecnie mamy także i w zakresie zaopatrzenia ludności w wodę w większych miastach i ośrodkach przemysłowych do czynienia z wydziałami przedsiębiorstwami komunalnymi, które system taryf opierają na zasadach prywatno-przedsiębiorczych. Niemniej ze względu na doniosłe znaczenie, jakie ma zaopatrzenie w wodę, odgrywa czynnik publiczny nawet w przedsiębiorstwach, prowadzonych na zasadach czysto handlowych, ważną rolę.

Ryczałtowe opłaty za wodę uwzględniają czynsz mieszkalny, ilość mieszkalnych ubikacyj, wielkość przestrzeni i t. d., co pozwala na dostosowanie stawek do sił płatniczych odbiorców. Taryfy uwzględniają ściśle różnice między wodą do picia, a wodą do celów przemysłowych, te ostatnie opierają się zawsze na wodomierzach. Niektóre z miast pobierają opłatę za wodę od każdego pokoju, kuchni i urządzenia kąpielowego. W okręgach wiejskich oblicza się jednostki za wodę wedle ilości mieszkańców i ilości, oraz rodzaju inwentarza żywego. W centrach przemysłowych rabat, udzielany większym odbiorcom, wynosi od

15 do 40%. Niektóre związki komunalne udzielają większym odbiorcom odpowiedniej zniżki od zasadniczych cen. Państwo i związki komunalne korzystają z ulg taryfowych. Miasto Berlin, jak wspomina o tym Steuer, udziela wody bezpłatnie na cele publiczne. Niektóre ze związków komunalnych różnicują między jakością wody dla celów przemysłowych: (filtrowana, źródłowa, i t. d.).

O wiele racjonalniejsza jednak jest taryfa zasadnicza, obliczona wedle przestrzeni, czynszu dzierżawnego, wartości ubezpieczeniowej lub podatku budynkowego. Taryfa ta upoważnia do pobierania pewnego minimalnego kwantum wody, poczem nadwyżka obliczona jest odrębnie. W Mannheim wynosi minimalna opłata 5% czynszu mieszkaniowego (dla celów przemysłowych $\frac{1}{3}\%$). W gminach finansowo mniej zasobnych, pobierany jest na cele pokrycia kosztów wodociągowych specjalny podatek wodny.

Naogół pobierana jest opłata wodociągowa pośrednio, dopiero w ostatnich czasach przechodzi się do systemu bezpośredniego obciążenia konsumenta. Nadaje się tu przede wszystkim system ryczałtowy, zwłaszcza, jeżeli za podstawę wzięty jest nie czynsz mieszkaniowy, lecz ilość ubikacji, wielkość przestrzeni i t. d. Natomiast tam, gdzie chodzi o wymiar taryfy wedle wodomierzy, dotarcie do konsumenta jest o wiele trudniejsze, rodzi bowiem poważne koszty, związane z zakładaniem wodomierzy w każdym mieszkaniu. Stąd wysuwane są postulaty uwolnienia najbiedniejszej ludności wogóle od opłat za wodę (Lindemann).

Tezy nauki o cenach i taryfach przedsiębiorstw komunalnych, przyczyniają się niewątpliwie do ustalenia wytycznych dla oceny celowości i racjonalnej organizacji przedsiębiorstw samorządowych. Związki komunalne traktowały zbyt często przedsiębiorstwa samorządowe, jako źródło dochodów skarbowych. Wykazał to dla stosunków niemieckich inż. Majerczik *), który na podstawie statystyki urzędowej z r. 1912 (Stat. Jahrbuch deutscher Städte), doszedł do wniosku, iż wykazana formalnie przez przedsiębiorstwa komunalne względnie wysoka rentowność, ma źródło przede wszystkim w przyjęciu zbyt niskich odpisów na fundusz renowacyjny. Odpisy na ten fundusz wynosiły w zbadanych:

gazowniach od 2 do 2.8%,

elektrowniach od 2.4 do 4.4%,

wodociągach od 1.1 do 1.8%,

tramwajach elektrycznych od 2.2 do 2.3%.

*) Por. Dr. Ing. Wilhelm Majerczik. Kommunale gewerbliche Unternehmungen. Berlin 1919.

Stawki odpisań są niewystarczające *) nawet przy uwzględnieniu, iż poza tem płacone są jeszcze raty amortyzacyjne z tytułu kredytów inwestycyjnych ($\frac{1}{2}$ do $1\frac{1}{2}\%$). Wyżej wymienione odpisy wystarczają co najwyżej na pokrycie ubytku wartości, wywołanego zwyczajnem zużyciem, natomiast nie pokrywają one kosztów nowoczesnych urządzeń technicznych i rozszerzenia obiektów w związku ze zwiększeniem zbytu. Wobec ustawicznych zdobyczy technicznych i wzrostu spożycia, okres amortyzacji przedsiębiorstw komunalnych musi być obecnie wydatnie zmniejszony. Miasta europejskie przed wojną, a tem bardziej po wojnie pokrywały zbyt często bieżące wydatki budżetowe z pożyczek, których oprocentowanie i umorzenie przerzucały na przedsiębiorstwa komunalne. Szereg miast nie utworzył po wojnie dostatecznych funduszy renowacyjnych. Tem się między innymi tłumaczy względnie wysokie czyste zyski przedsiębiorstw komunalnych.

Przeciętne „dywidendy”, t. j. różnice między nadwyżkami brutto w % kapitału zakładowego, a odpisaniami w % kapitału zakładowego, wynoszą wedle inż. Majerczika dla gazowni od 17.1 do 20.1%, dla elektrowni od 15.6 do 15.8%, dla wodociągów od 8.4 do 14.2%, dla tramwajów od 3.4 do 6.6% **). Są to zbyt wysokie jednostki zysków, świadczące o tem, iż niektóre ze związków komunalnych traktowały przedsiębiorstwa samorządowe z punktu widzenia jedynie skarbowości komunalnej, niedoceniając ich wybitnie gospodarczego i społecznego charakteru, oraz konieczności rozszerzenia i unowocześnienia technicznego przede wszystkim ze stanowiska potaniania usług. Niektóre z miast wychodziły tu z błędnego założenia, iż własne spożycie gminy, jako takiej, dochodzące przy elektrowniach do 28.8%, gazowniach 12.4% i wodociągach do 8.8% ogólnej produkcji, przynosi, jeśli nie deficyty, to zaledwie pokrycie własnych kosztów, co musi być wyrównane wyższymi jednostkami cen dla odbiorców prywatnych.

Na głowę ludności wynosiły nadwyżki brutto wszystkich objętych badaniami przedsiębiorstw komunalnych w r. 1912 w grupie

A) miast ponad 200.000 mieszkańców	13.30 mk.
B) miast od 100.000 do 200.000 mieszkańców	6.30 ..
C) miast od 50.000 do 100.000 mieszkańców	7.47 ..

Najwyższe nadwyżki wykazują wielkie miasta, które też budżety swe opierają w znacznie wyższym stopniu o dochody z przedsiębiorstw komunalnych, niżli mniejsze ośrodki komunalne. Tem bardziej okazuje się tu jed-

*) Dr. Gitermann wspomina dla stosunków szwajcarskich, iż komisja gazowa miejskiej gazowni w Zurychu, zarządziła odpisy w wysokości 2% dla budynków, 10% dla maszyn i narzędzi 5% dla urządzeń wodociągowych, przeciętnie więc 6%.

**) Statystyką objęto 76 gazowni, 64 elektrowni, 81 wodociągów, 43 tramwajów miejskich. Nadwyżki brutto obejmują oprocentowanie, umorzenie, fundusz odnowienia i czysty zysk.

nostronność tego kierunku; właśnie wielkie skupienia przemysłowe i miejskie, grupujące ludność pracującą, nie mogą prowadzić polityki cen i taryf przedsiębiorstw komunalnych wyłącznie z punktu widzenia fiskalizmu samorządowego. O ile ustawiczne podwyżki taryf były uzasadnione w okresie wahań walutowych, o tyle w normalnych warunkach opieranie równowagi budżetowej o rosnące przychody z przedsiębiorstw komunalnych jest polityką najmniejszego oporu, obliczoną na krótki dystans. Czyste zyski winny być w przedsiębiorstwach komunalnych wynikiem racjonalnej organizacji pracy i produkcji, oszczędności w wydatkach, wprowadzenia nowoczesnych urządzeń technicznych i t. d., a nie mechanicznie podnoszonych stawek taryf i cen monopolicznych usług i dóbr. W ogólności dążenie ku wysokim zyskom nie jest zdrowe, jeśli jednak chodzi o przedsiębiorstwa komunalne, które nie mogą być traktowane ze stanowiska ratowania budżetu miast, wysokie zyski są zgoła niedopuszczalne, zwłaszcza tam, gdzie łączą się one ze zwykłą taryf i cen ponad koszty wytwarzania i godziwe oprocentowanie, umorzenie i odnowienie.

Zresztą — należy to stwierdzić wyraźnie — przedsiębiorstwa komunalne przynajmniej w pewnych dziedzinach nie są w zasadzie zabezpieczone przed konkurencją, skoro się zważy, że w razie nadmiernej wyżki cen prądu, gazu i t. d. prywatni odbiorcy, zarówno ze sfer gospodarczych, jak i spożywczych, zastępują usługi przedsiębiorstw miejskich wzmocnionem spożyciem węgla, nafty, benzyny, spirytusu, dorożek, autobusów, własnymi urządzeniami motorycznymi itd. W wielu miastach, także i w Warszawie, szereg przedsiębiorstw przemysłowych, między innymi młyny przeszły wobec drożyzny prądu elektrycznego do użycia własnych motorów Diesla. W ten sposób monopoliczne stanowisko przedsiębiorstw komunalnych zostaje poważnie zagrożone, zmniejszając ilość odbiorców, a tem samem podrażając koszty produkcji. Zasada „wielkie obroty, a mały zysk” jest specjalnie obowiązującą dla przedsiębiorstw komunalnych użyteczności publicznej, obliczonych jedynie na masowy zbyt. Niektóre z tych przedsiębiorstw, jak elektrownie i gazownie, wymagają produkcji w wielkim stylu, na sposób wielkofabryczny z nowoczesnymi urządzeniami obliczonymi na masowy zbyt. Widzieliśmy však, iż przedsiębiorstwa wielkomijskie pracowały naogół mniejszymi kosztami, osiągając wyższe zyski przy niższych opłatach.

Racjonalne koszty administracji, wysoko postawione kierownictwo techniczne, oszczędne gospodarowanie surowcami, siłami napędowymi i t. d. możliwe jest jedynie przy wielkich zakładach komunalnych, prowadzonych przez miasta, związki celowe dla szeregu gmin itd. Małe i rozdrobnione przedsiębiorstwa nie są tu pożądane, — zwiększając koszty eksploatacyjne i administracyjne. Wynika stąd jednak, iż przedsiębiorstwa komunalne muszą bezwzględnie oprzeć się o masowy zbyt, celem potanienia kosztów produkcji i temu prze-

dewszystkiem winna być podporządkowana polityka cen przedsiębiorstw komunalnych. Muszą one być prowadzone na zasadach ściśle gospodarczych, dążąc do rozszerzenia eksploatacji dzięki tanim i dobrym usługom. Nie w podwyżce cen, jako linii najmniejszego oporu leży wyjście z sytuacji, nieraz istotnie ciężkiej przedsiębiorstw komunalnych, lecz w ciągłym udoskonaleniu produkcji i organizacji, racjonalnych oszczędnościach, zwiększonej wydajności i t. d. Nie tyle komercjalizacja sensu stricto, ile racjonalizacja i ekonomizacja przedsiębiorstw komunalnych winna być tu nakazem, przynosząc nieodzownie zwiększenie zbytu i potanień kosztów produkcji.

Widzimy tedy, z jak dalece niebezpiecznymi tendencjami dla polityki cen mamy do czynienia, nawet gdy chodzi o właściwe przedsiębiorstwa komunalne, często zmuszone do ratowania budżetu miejskiego. Prywatna przedsiębiorczość, korzystająca z monopolów komunalnych, może w tem wyższym stopniu wyzyskać przysługujące jej prawo wyłączności, przestrzegając w polityce cen interesów prywatno-przedsiębiorczych, t. j. jaknajwyższego zysku. Wobec skomplikowania omawianych zjawisk, więc z jednej strony konieczności uwzględnienia potrzeb socjalnych, z drugiej zaś potrzeb budżetowych i pokrycia kosztów, wraz z amortyzacją, oprocentowaniem i odpisaniem, więc rozszerzeniem i unowocześnieniem technicznym przedsiębiorstw, własny zarząd komunalny jest tu najwłaściwszy, zapewniając w zasadzie wpływ czynnika publicznego w o wiele wyższym stopniu, niżli w zarządzie prywatnym.

VII. Towarzystwa mieszane.

Pozostaje otwartą kwestja, czy cele użyteczności publicznej, jakie obecnie przyświecają przedsiębiorstwom komunalnym, mogą być osiągnięte także na innej drodze, więc przez kooperację kapitału prywatnego z komunalnym w formie mieszanych przedsiębiorstw. Obok przedsiębiorstw komunalnych, będących w zarządzie własnym samorządu terytorjalnego, rozwinęły się żywotnie towarzystwa typu mieszanego *). Posiadamy więc obecnie następujący schemat przedsiębiorstw komunalnych:

A) Przedsiębiorstwa komunalne we własnym zarządzie.

1) Zarząd publiczno - prawny.

1) na terenie gminy, przedsiębiorstwa gminne,

2) na terenie szeregu gmin, przedsiębiorstwa międzykomunalne,

3) (ad 1) przedsiębiorstwa niewydzielone z centralnej administracji komunalnej.

*) Por. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften 1927. Ergänzungsband: „Gemeindebetriebe“.

4) (ad 1) przedsiębiorstwa wydzielone z centralnej administracji komunalnej.

II) Zarząd prywatno - prawny.

1) przedsiębiorstwa komunalne (ad 1 i 2), w formie spółki akcyjnej,

2) przedsiębiorstwa komunalne w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zarówno ad 1), jak i ad 2) cały kapitał akcyjny i udziałowy jest w ręku samorządu.

B) *Przedsiębiorstwa komunalne mieszane, część kapitału znajduje się w ręku prywatnym lub spółdzielczym. (Société mixte):*

C) *Wydzierżawione przedsiębiorstwa komunalne.*

I) czysto komunalne, II) mieszane.

Wszystkie powyżej podane formy przedsiębiorstw komunalnych, znajdują obecnie zastosowanie w urządzeniach samorządowych, przyczem jednak powszechnie zwycięża system wyodrębnienia przedsiębiorstw samorządowych z administracji komunalnej w formie zarówno towarzystw akcyjnych (o kapitale w ręku komunalnym) lub co częściej miejskich zakładów, opartych o zasady handlowe. Zastosowanie tej lub innej formy przedsiębiorstw komunalnych zależy od miejscowych stosunków gospodarczych i administracyjnych, sprawności zarządu komunalnego, stanu skarbowości komunalnej, udziału obsługi prywatnej w zaopatrzeniu ludności w wodę, gaz i elektryczność i t. d. Stwierdzają to wyraźnie znane uchwały Prezydium Związku miast niemieckich z d. 8 lutego 1924 r. *). Przedsiębiorstwa gminne wedle tych uchwał powinny być prowadzone na zasadach prywatno-gospodarczych, nie jednak w ręku czysto prywatnym, a realizacja zasad handlowych może nastąpić zarówno w formie ściśle komunalnego zarządu, jak i spółki o kapitale samorządowym, lub mieszanym. O wyborze tej lub innej formy, rozstrzygają wedle uchwał Związku miast, stosunki miejscowe, ogólno-polityczne i personalne. „Zarząd komunalny powinien być tak zorganizowany i prowadzony, by w stosunku do zwykłego trybu administracyjnego, wykazywał istotne uproszczenie i przyspieszenie toku załatwiania spraw. Zarząd musi mieć daleko idące uprawnienia zwłaszcza w zakresie taryf. W przedsiębiorstwach mieszanych całość lub znaczna, t. j. kwalifikowana większość kapitału akcyjnego lub udziałowego winna znajdować się w ręku samorządowym”.

Podobnie wydawnictwo Związku Miast: „Denkschrift des deutschen Städtetages(**) Städte, Staat, Wirtschaft“ zaznacza, iż wybór zasadniczej formy przedsiębiorstwa komunalnego, więc nadanie odrębnej osobowości prawnej lub też zarządu komunalnego zależy od konkretnych okoliczności towarzyszą-

*) Por. Dr. Elsas: *Gemischtwirtschaftliche Unternehmen*, Berlin 1925.

**) *Denkschrift j. w. Berlin 1926. Str. 57.*

cych. „Je nach den örtlichen Verhältnissen und den leitenden Persönlichkeiten haben sich beide Formen der Betriebsführung bewährt“.

W lipcu 1920, rozesłał Związek miast niemieckich z okazji wniesienia projektu ustawy o komunalizacji ankietę do 159 miast o stanie komunalizacji w Niemczech. W miastach tych znajdowało się 4632 przedsiębiorstw komunalnych, które ujęto w 37 grupach w następujących zasadniczych 7 działach: 1) komunikacje, 2) woda, gaz, elektryczność, 3) usuwanie nieużytków, 4) aprowizacja żywnościowa, 5) zdrowotność, 6) gospodarstwo domowe (opał, odzież, budownictwo mieszkaniowe), 7) instytucje finansowe miast.

Na 4632 przedsiębiorstw komunalnych 4225, t. j. 91.9% było prowadzonych we własnym zarządzie, 377, t. j. 8.1% należało do przedsiębiorstw mieszanych. Silny odsetek tych ostatnich, gdyż 36.2% znajdujemy w przedsiębiorstwach budowlano-mieszkaniowych, elektrowniach (22.4%), oraz tramwajach elektrycznych (36.8%), 50.3% przedsiębiorstw komunalnych przypada na przedsiębiorstwa o charakterze monopolicznym. Na 377 mieszanych przedsiębiorstw w 144 uczestniczyło miasto w stosunku ponad 50% kapitału zakładowego. Na miasto przypada przeciętnie 29.1 przedsiębiorstw komunalnych, przyczem w miastach wyżej 100.000 mieszkańców 50.3, w miastach od 50.000 do 100.000 mieszkańców 28.4, od 30.000 — 50.000, 22.7, wreszcie w miastach od 1.000 — 30.000 mieszkań, 15.9 przedsiębiorstw komunalnych. Podobnie rośnie ilość przedsiębiorstw mieszanych ze wzrostem ludności miast (4.5 przeciętnie na miasto od 100.000 mieszkańców, 2.4 od 50.000 — 100.000, 1.7 od 30 — 50.000, i 0.9 poniżej 30.000 mieszkańców). Rośnie również udział kapitałowy związków komunalnych w przedsiębiorstwach mieszanych wielkich miast w porównaniu z mniejszymi związkami komunalnymi, w miastach powyżej 100.000 mieszkańców, posiadały związki komunalne na miasto w 2.3 przedsiębiorstwach powyżej 50% kapitału zakładowego w przedsiębiorstwach mieszanych, 0.3 w miastach poniżej 30.000 mieszkańców). *).

Okres badany obejmuje szereg przedsiębiorstw komunalnych, dotyczących bezpośrednio lub pośrednio gospodarki przymusowej, po jej zlikwidowaniu rozwój przedsiębiorstw publicznych poszedł jeszcze w wyższym stopniu w kierunku usprawnienia handlowej obsługi.

Forma mieszanych towarzystw nadawała się odtąd przeważnie dla przedsiębiorstw międzykomunalnych, obejmujących większe terytorja, tworzące całość gospodarczą, dla celów elektryfikacji, zaopatrzenia w wodę, budowy kanałów i t. d.

*) Por. Dr. Elsas „Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen“ i Chlebowski, „Die Verwaltungsform städtischer Betriebe“.

W przedsiębiorstwach tych brały udział państwa związkowe, okręgi i gminy, a nadto banki, przemysł i handel. Natomiast właściwe przedsiębiorstwa komunalne, działające w obrębie gminy, przybierają ostatnio w Niemczech raczej charakter publiczno-prawny w formie prywatno-gospodarczej bez udziału kapitału prywatnego. Przedsiębiorstwa miejskie przybierają formę spółki z ogr. odp. lub spółki akcyjnej, lecz udziały pozostają w ręku miasta. W ten sposób administracja przedsiębiorstwa miejskiego wydzielona z pod przewagi czynnika biurokratycznego nabiera niezbędnej inicjatywy i ruchliwości kupieckiej, nie tracąc jednak charakteru publicznego — jeśli chodzi o celowość instytucji. Na tych podstawach zorganizowały przedsiębiorstwa komunalne miasta Królewiec i Frankfurt nad Menem; niektóre z miejskich towarzystw akcyjnych posiadają prawo emisji własnych obligacji celem zdobycia w ten sposób niezbędnego kapitału. Niezależnie od udziału kapitału prywatnego, w radach nadzorczych, a raczej zarządzających przedsiębiorstw mieszanych zapewniły sobie te ostatnie, współudział czołowych osób ze sfer gospodarczych i finansowych, które zasiadają jednak również w radach nadzorczych towarzystw akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, mających charakter wyłącznie komunalny bez udziału kapitału prywatnego.

W ten sposób bez przemiany na mieszane formy spółdzielania kapitału prywatnego z komunalnym zdołały przedsiębiorstwa samorządowe użyteczności publicznej, prowadzone we własnym zarządzie, dostosować się do zmieniających warunków, uwzględniając zarówno w technicznej jak i organizacyjno-handlowej stronie zasadę ekonomiczną, — „jaknajmniejszym wysiłkiem jaknajwyższe rezultaty.“ Dekomunalizacja oznaczała zerwanie, nietyłe z zasadą przedsiębiorczości samorządowej, ile z przewlekłym biurokratyzmem i kolegialnością zarządu, brakiem odpowiedzialności i zainteresowania ich kierowników, oraz nadmiernym tokiem instancji, utrudniającym powzięcie ostatecznej decyzji. Obecne formy przedsiębiorstw komunalnych, wyodrębnionych pośrednio lub bezpośrednio z centralnej administracji samorządowej, umożliwiając w całej pełni realizację inicjatywy i ruchliwości handlowej.

Prywatno-przedsiębiorcze formy nadane wyodrębnionym instytucjom komunalnym poręczają w sposób jaknajzupełniej wystarczający ściśle gospodarcze podstawy ich prowadzenia w myśl zasad ustalonych w prywatnym obrocie. W szczególności ma to zastosowanie do przedsiębiorstw komunalnych, które zajmują się produkcją, przerobem i obrotem dóbr i przedmiotów użyteczności publicznej i masowej. Zagadnienie komunalizacji schodzi więc w ten sposób z wyłącznie formalnej platformy walki o te lub inne komórki organizacyjne (spółka akcyjna lub z ogr. odp. i t. d.), ku istocie rzeczy, chodzi więc o zapewnienie placówkom komunalnym pełnej swobody i inicjatywy, co może nastąpić zarówno w formie spółki akcyjnej lub z ogr. odp., w której miasto ma więk-

szość lub wszystkie udziały, jak i w formie samodzielnego zarządu własnego, wyodrębnionego z ogólnej administracji samorządowej.

Jest charakterystyczne, że nawet opinia kół socjalistycznych, niechętnych zasadniczo mieszanym towarzystwom tam, gdzie mogą one przybrać formy czysto komunalnych jednostek, widzi w niektórych przedsiębiorstwach mieszanych wzór racjonalnej gospodarki. Jako przykład wskazują koła socjalistyczne*) na wzorowe przedsiębiorstwo opałowe w Berlinie. (Berliner Brennstoff-Gesellschaft), zorganizowane jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w r. 1917 z kapitałem zakładowym 20.000 mk. Placówka ta założona w okresie pełnego panowania systemu kontyngentowego, miała za zadanie zaopatrzenie ludności w drzewo opałowe i torf wobec braku węgla. Zorganizowano wówczas około 500 miejsc sprzedaży w różnych punktach, rozrzuconych po całym mieście, między innymi także u prywatnych detalistów i sprzedawano opał po cenach umiarkowanych na specjalne kartki opałowe. Po zlikwidowaniu przymusowej gospodarki zatrzymano berlińskie towarzystwo opałowe nadal celem zaopatrzenia instytucji i urzędów komunalnych w 20 komisarjatach w węgiel i opał, nadto poruczono mu handel artykułami opałowymi w mieście, oraz zaopatrzenie ludności ubogiej w węgiel przy pomocy urzędów dobroczynnych. Jak świadczy szczegółowe sprawozdanie, przeprowadziła berlińska instytucja opałowa, jedno z największych przedsiębiorstw tego rodzaju w mieście, akcję zaopatrzenia instytucji i urzędów w opał ku zupełnemu zadowoleniu czynników komunalnych. Towarzystwo opałowe kalkuluje ceny własne nabycia (w kopalni, tartaku i t. d.) plus koszty przewozu kolejowego i kołowego bez żadnych zysków i liczenia wysokich kosztów handlowych. Ceny te są wydatnie niższe od cen hurtowych w obrocie prywatnym. Nadto Towarzystwo opałowe wpłaca corocznie znaczne kwoty do kasy miejskiej na cele dobroczynne i tak r. 1925/26; 250.000 mk. Na polecenie, oraz w porozumieniu z centralnym urzędem dobroczynnym zaopatruje Towarzystwo opałowe na koszt opieki społecznej, inwalidów, drobnych rentjerów, bezrobotnych, wdowy i sieroty po poległych i t. d., w tani węgiel i na tej akcji pokrywa Towarzystwo jedynie własne koszty, dostarczając bezpłatnie powyższym osobom brykiety do domu. Osoby uprawnione do korzystania z pomocy opałowej otrzymały w r. 1926/27, 149.699 tonn węgla od Towarzystwa opałowego „Praca Tow. jest w ten sposób — pisze sprawozdawca pisma „Die Gemeinde“ olbrzymia i nadzwyczajnie korzystna, stając się dla szerokich mas ludności wręcz dobrodziejstwem”.

Pod względem technicznym przedsiębiorstwo rozporządza 22 składami opałowymi na terenie 53.207 m.² przestrzeni. Składy zaopatrzone są w najnow-

*) Por. „Die Gemeinde“. Zeszyt 5. Berlin, marzec 1928. Str. 204. Fechner: Ein Kommunalter Musterbetrieb.

sze urządzenia techniczne dla celów wyładowania, naładowania, rozwożenia, ważenia itd., przedsiębiorstwo rozporządza 70 końmi, 200 wozami, 3 autami ciężarówkami, wozami przyczepnymi i t. d. Pracuje stale 295 robotników i 71 pracowników (sprzedający). Warunki pracy są tu znacznie lepsze, niżli w prywatnych przedsiębiorstwach, nadto urządzenia higieniczne, więc ubieralnie, umywalnie robotnicze i t. d. (krany z zimną i ciepłą wodą) uderzają nowoczesnością i wygodą. Robotnicy korzystają w całej pełni z dobrodziejstw ustawodawstwa społecznego, z urlopów, opieki w wypadkach choroby i t. d. W roku 1927 obrót wynosił 325.000 tonn węgla i koksu i ponad 20.000 metrów kubicznych drzewa, wartości ogólnej 10 milionów marek. Widzimy więc, iż przedsiębiorstwo mieszane przy udziale kapitału komunalnego i prywatnego, nie tylko pracuje sprawnie pod względem handlowym i organizacyjnym, lecz nadto wypełnia zadania publiczne bez zarzutu — licząc jedynie koszty własne.

Towarzystwo zyskuje na handlu opalem i tu jednak pozbywając węgiel osobom prywatnym, przemysłowi i przedsiębiorstwom, zadawała się bardzo niskimi zyskami. Wpływ czynnika komunalnego w kierunku regulacji cen, jest bardzo silny, świadcząc dowodnie, iż także mieszana forma przedsiębiorstwa komunalnego może w sprzyjających warunkach okazać się nie tylko sprawną handlowo, lecz i przestrzegać celów publicznych placówki samorządowej. Mamy tu jeszcze jeden ważki wzgląd, przemawiający za względnością wszelkich form prawnoprawnych organizacyjnych; towarzystwa mieszane, tam wszędzie, gdzie czynnik komunalny, potrafił sobie wyrobić pełny wpływ na tok czynności, okazały się formą równie żywotną, pod względem publicznych celów, jak placówki wyłącznie oparte na czynniku komunalnym.

Przyczyną rozpowszechnienia tej formy na Zachodzie, była większa swoboda przedsiębiorstw mieszanych, które, tworząc odrębną jednostkę prawną, nie zależały od centralnej administracji komunalnej w ten sposób, jak przedsiębiorstwa, prowadzone pod wyłącznym zarządem miasta. Równocześnie samorządy nie ponosiły pełnego ryzyka finansowego. Nie ulega wątpliwości, iż w pewnych wypadkach mieszane przedsiębiorstwa odpowiadają w zupełności celowi. Ma to miejsce tam zwłaszcza, gdzie wyrobione tradycyjalnie formy administracji komunalnej nie sprzyjają wyodrębnieniu handlowemu w ramach tejże administracji przedsiębiorstw samorządowych, krępowanych zbytnim biurokratyzmem, jak również tam, gdzie pozyskanie kapitału prywatnego rozwiązuje trudności finansowe i braku fachowych sił wśród komunalnego materiału urzędniczego. Nadto forma ta nie budzi poważniejszych wątpliwości tam, gdzie kapitał prywatny kalkuluje, dzięki wysokiemu poziomowi produkcji i obrotu, ściśle wedle kosztów wytwarzania, nie licząc przy masowych obrotach na niedopuszczalnie wysokie odsetki zysku. Przeciwnie tam, gdzie przy niskim stanie rozwoju gospodarczego, kapitał prywatny jest słaby, licząc jedynie na

wzmożenie zdolności kredytowej dzięki gwarancji samorządu, forma mieszanych towarzystw może być wręcz szkodliwa, przyczyniając się do nadużywania firmy samorządu dla pokrywania braków przedsiębiorczości prywatnej, zwłaszcza gdy inicjatywa prywatna nie reprezentuje jednocześnie wysokiego stopnia sprawności technicznej. Mieliśmy tego w naszych i obcych warunkach aż nazbyt częste przykłady po wojnie, zwłaszcza w towarzystwach mieszanych, w których uczestniczyło państwo i kapitał prywatny. Natomiast mogą przedsiębiorstwa mieszane okazać się żywotną formą tam, gdzie chodzi o zaspokojenie potrzeb wielkich terytoriów, obejmujących szereg związków komunalnych; o ile związki celowe, ze względu na niedostateczne fundusze i brak technicznego przygotowania okażą się niewystarczające. Mieszane przedsiębiorstwa nadają się również tam wszędzie, gdzie nie mamy do czynienia z monopolami komunalnymi, których dochód winien być jednym ze środków naprawy stanu finansowego związków samorządowych, oczywiście po zupełnem pokryciu potrzeb inwestycyjnych i renowacyjnych danej gałęzi eksploatacji. Tam więc, gdzie chodzi o samorządowe przedsiębiorstwa aprowizacyjne i wogóle konkurujące z przedsiębiorczością prywatną, może okazać się *société mixte* w danych warunkach formą najzupełniej celową, podnosząc sprawność i ściśle handlową kalkulację, oczywiście w granicach celowości danej instytucji. Ma to miejsce zwłaszcza przy słabem wyrobieniu gospodarczem i braku doświadczeń ze strony danego związku komunalnego. Natomiast wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z monopoliczną eksploatacją, słuszne jest, by dochody z pewnych uprawnień specjalnych nie zasilały prywatnych akcjonariuszy, zwłaszcza gdy dana gmina ma pewną rutynę i pomyślne warunki samodzielnego prowadzenia przedsiębiorstw na własny rachunek.

Najzupełniej nowoczesną formą mieszanych towarzystw, która znalazła, o ile mi wiadomo, pierwsze zastosowanie na ziemiach polskich, jest połączenie czynnika spółdzielczego z czynnikiem komunalnym, co zapewnia maksimum publicznego dobra. Mam tu na myśli mechaniczną piekarnię w Zagłębiu Dąbrowskiem, powstałą wspólnym wysiłkiem spółdzielni spożywców i miejscowych związków komunalnych.

Jeśli chodzi o genezę powstania przedsiębiorstw mieszanych, należy stwierdzić, iż jednym z motywów było cofnięcie przez zarządy komunalne koncesji szeregowi przedsiębiorstw prywatnych, które znalazły się w konieczności szukania na innej drodze nawiązania kontaktu z czynnikami komunalnymi, celem dalszej eksploatacji monopolu samorządowych. Prywatna przedsiębiorczość zdawała sobie sprawę, iż jeśli chodzi o instytucje użyteczności publicznej, istnieje tendencja do prowadzenia ich we własnym zarządzie przez czynniki komunalne. Stąd było wielce korzystne, zwłaszcza dla tych przedsiębiorstw, które eksploatowały monopole miejskie, utworzenie przedsiębiorstw mieszanych

z udziałem kapitału prywatnego i komunalnego. Wobec faktu, iż w mieszanych towarzystwach brały udział z ramienia przedsiębiorczości prywatnej przeważnie potężne koncerny, hegemonja czynnika prywatnego była ułatwioną, zwłaszcza w początkowym stadium, gdy czynniki komunalne nie rozporządzały jeszcze dostatecznie wyrobionym aparatem fachowym. Nadto niemało żałował tu fakt, iż czynniki komunalne nie tylko wkładały poważny kapitał zakładowy, lecz korzystały nadto ze źródeł kredytu wewnętrznego i zagranicznego w znacznie wyższym stopniu, niż czynnik prywatny, wobec poważnego majątku komunalnego, służącego jako gwarancja. Wreszcie konsorcja prywatne otrzymywały szereg świadczeń ze strony gminy w postaci odstąpionych na dogodnych warunkach gruntów miejskich, użytkowania publicznych ulic i dróg, stosowania prawa wywłaszczenia itd. Nadto firmy, uczestniczące w przedsiębiorstwach mieszanych, zapewniały sobie w kontraktach dostawę wszelkich artykułów, części maszyn itd. niezbędnych dla użytku komunalnego.

Ze strony zarządu miast liczone przedewszystkiem na ruchliwość kupiecką i oparcie przedsiębiorstw o zasady handlowe.

W tym kierunku należy jednak jaknajściślej odróżnić między rentownością przedsiębiorstw komunalnych, a ich jaknajbardziej gospodarczem prowadzeniem wedle zasady ekonomicznej „jaknajmniejszym wysiłkiem jaknajwiększe rezultaty”. O ile tej ostatniej zasady muszą bezwzględnie przestrzegać wszelkie przedsiębiorstwa i instytucje publiczne, o tyle rentowność zależy od istoty i celowości urządzeń komunalnych. I tak ze stanowiska publicznego dobra czynniki komunalne zadawałają się często pokryciem kosztów, lub nawet przyczyniają się z ogólnych funduszy do pokrycia deficytu, natomiast zasada gospodarcza musi być bezwzględnie podstawą racjonalnego funkcjonowania przedsiębiorstw komunalnych. W tym kierunku poczyniły ostatnio przedsiębiorstwa komunalne bardzo poważne postępy, bynajmniej nie pozostając w tyle za prywatną przedsiębiorczością.

Praktyka wykazała, iż pomimo niewątpliwych postępów przedsiębiorczości prywatnej na polu urządzeń komunalnych, czynnik kupieckiej ruchliwości i przestrzegania jaknajwyższej oszczędności może być w całej pełni osiągnięty w zarządzie komunalnym bez udziału czynnika prywatnego. Oczywiście muszą być w konkretnym wypadku formy prawne i administracyjne przedsiębiorstw komunalnych dostosowane ściśle do potrzeb przedsiębiorstwa, nie mogącego rozwijać się żywotnie w więzach biurokratycznych, niemniej tam wszędzie, gdzie mieliśmy do czynienia z wyodrębnionymi przedsiębiorstwami komunalnymi, prowadzonymi w sposób handlowy, wyższość czynnika prywatnego w prowadzeniu przedsiębiorstwa nie miała, jak widzieliśmy, miejsca. Należy nadto stwierdzić, iż wielkie koncerny przemysłowe, grupujące szereg pokrewnych gałęzi produkcji i obrotu, nie różnią się niczem, jeśli chodzi o sprawność

i kontrolę działalności od wielkich przedsiębiorstw komunalnych, w jednym bowiem i drugim wypadku mamy do czynienia z licznym materiałem robotniczym i pracowniczym, niezainteresowanym bezpośrednio w dochodach przedsiębiorstwa, pomijając stanowiska naczelne i kierownicze.

Poważne szkody mogą wyniknąć dla miasta z tytułu faktycznego monopolu w dostawach, jaki sobie zastrzega konsorcjum prywatne, uczestniczące w przedsiębiorstwie mieszanem. Konsorcjum używa, jak wykazała praktyka, wszelkich środków legalnych, a często i alegalnych, by otrzymać dostawy i instalacje dla przedsiębiorstwa z wykluczeniem konkurencji. Wspomina o tem wyraźnie szereg autorów i działaczy samorządowych, między innymi Passow, Gitermann, Schiff*). W wypadku, gdy przedsiębiorstwo mieszane przechodzi kryzys finansowy lub natrafia na trudności w uzyskaniu kredytu, konsorcjum uczestniczące w przedsiębiorstwie mieszanem nie jest skłonne do angażowania się kapitałem w dalszych inwestycjach lub renowacjach, starając się o przeniesienie punktu ciężkości w finansowaniu na czynnik komunalny, jego prawo pobierania przymusowych opłat i świadczeń itd. Kapitał prywatny korzysta w zakresie kredytowym o wiele częściej z gwarancji i poparcia czynnika komunalnego, niż czynnik komunalny z przedsiębiorczości prywatnej. Pewne oszczędności, jakie niewątpliwie osiąga prywatne przedsiębiorstwo w zakresie płac roboczych, odpadają w przedsiębiorstwie mieszanem, które ze względu na swój charakter nawpół publiczny musi się liczyć z organizacją pracy, odpowiadającą ustawodawstwu socjalnemu i stanowisku gminy w stosunku do czynnika pracy.

Podobnie jak w stosunku do przedsiębiorstwa koncesjonowanego, zachodzą i tu bardzo poważne trudności w ukształtowaniu prawnej formy współdziałania czynnika prywatnego z samorządowym, wszelkie bowiem kautele i kontrola przewidziana kontraktowo, zawodzi często w faktycznym układzie stosunków, zwłaszcza co do ochrony odbiorców usług i dóbr. Często nawet w przedsiębiorstwach, w których miasto ma więcej niż 50% kapitału zakładowego, odgrywa czynnik prywatnej przedsiębiorczości o wiele bardziej decydującą rolę, niż czynnik komunalny w sprawach zarówno technicznych, jak i handlowych, w szczególności w polityce cen. Zwłaszcza kontrola komisji radzieckich nad bilansami i rachunkami zysków i strat przedsiębiorstw mieszanych jest najczęściej zgoła iluzoryczną, sprowadzając się do czysto formalnych i ogólnikowych sprawozdań i dyskusyj, które naogół nie wnoszą wiele nowego w skomplikowane sprawy, dotyczące rachunkowości kupieckiej. Niestety częstsze w zarządzie przedsiębiorstw mieszanych są fakty, mniejszego lub większego

*) Por. Schiff. Öffentlicher, privater und gemischtwirtschaftlicher Betrieb. 1924 i Passow Richard. Die gemischt-privaten und öffentl. Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizität und Gasversorgung 1912.

podporządkowania przedstawicieli miasta czynnikowi przedsiębiorczemu, który każdą ingerencję czynnika komunalnego skłonny jest uważać jako przyczynę późniejszych niepowodzeń, wywierając w ten sposób presję na nieuwzględnienie często najślusznieszych postulatów w kierunku potanienia usług i dóbr. Profesor Kolmann *) przychyła się nawet wraz z Schiffem do poglądu, iż przedsiębiorstwo mieszane jest jedną z ukrytych form tak zwanej „Societas Leonina”.

Oczywiście ocena produktywności przedsiębiorstw mieszanych musi być traktowaną ściśle na podłożu faktycznego układu stosunków gospodarczych i społecznych; kraje o słabych tradycjach komunalnych mogą w tej formie znaleźć przejściowy etap rozwoju urządzeń komunalnych, niemniej jednak okres, na który wiążą się wówczas zarządy związków komunalnych, nie powinien być zbyt długi, by nie utrudnić późniejszego usamodzielnienia.

Nie wnosi nic nowego w omawiane stosunki organizacja t. zw. bliźniaczych towarzystw. **). Forma ta łączy czynnik komunalny z prywatnym w ten sposób, iż związek komunalny i prywatne konsorcjum tworzy na mocy specjalnej umowy wspólną nową organizację macierzystą, przeważnie w formie spółki akcyjnej („Stamm-Gesellschaft) a, następnie ta ostatnia organizacja wraz z czynnikiem prywatnym powołują do życia odnośne przedsiębiorstwo eksploatacyjne, umownie określając zasady administracji i eksploatacji. W organizacji macierzystej ma czynnik publiczny przeważającą większość akcji i głosów, w przedsiębiorstwie eksploatacyjnym przysługuje większy kapitał i naczelne kierownictwo czynnikowi prywatnemu, niekępowanemu względami publicznymi. Do macierzystego towarzystwa należy udzielanie koncesyj, zatwierdzanie taryfy, decyzja o nowych inwestycjach itd. sama zaś produkcja i obrót należy do przedsiębiorstwa prywatnego, które czyste dochody przekazuje towarzystwu macierzystemu. Na czele jednak obu instytucji stoi ta sama osoba. Na powyższych zasadach zorganizowano towarzystwo gazowe i przedsiębiorstwo eksploatacyjno - gazowe w Berlinie na przeciąg 50-ciu lat. Bliźniacze towarzystwo jest jedną z form mieszanego przedsiębiorstwa, wielce korzystną dla prywatnego konsorcjum, które stosunkowo małym kapitałem, pozostającym daleko w tyle za kapitałem komunalnym, osiąga poważne korzyści. Ze stanowiska ochrony konsumentów forma ta jest raczej bardziej niekorzystną, niż właściwe towarzystwo mieszane, dając zbyt wolną rękę czynnikowi przedsiębiorczemu w sprawach eksploatacji, kalkulacji cen itd.

*) Por. Kollmann. Die Organisation kommunaler Betriebe 1913.

**) Por. między innemi Giermann j. w. Zwillinggesellschaft str. 602 i Lindemann: Kommunalisierung und Entkommunalisierung.

VIII. Wyodrębnienie i komercjalizacja przedsiębiorstw komunalnych.

Jeśli chodzi o usamodzielnienie przedsiębiorstw komunalnych i uniezależnienie ich od ciężkiej maszyny biurokratycznej ogólnej administracji samorządowej, wysuwano ze strony zainteresowanej niejednokrotnie postulat nadania osobowości prawnej przedsiębiorstwom komunalnym, przy pełnym zatrzymaniu ich charakteru ściśle komunalnego. Cały szereg miast na Zachodzie, przekształcił przedsiębiorstwa samorządowe w towarzystwa akcyjne, lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, przyczem wszystkie akcje i udziały znajdują się w ręku gminy. Tego rodzaju przedsiębiorstwa komunalne muszą prowadzić rachunkowość kupiecką, poddając się kontroli rad nadzorczych i czynników rewizyjnych, niezależnie od zwyczajnej hierarchji urzędniczej samorządu terytorjalnego. W wielu miastach jednak bez przyjęcia tej formy, przedsiębiorstwa komunalne zostały wyodrębnione z ogólnej administracji samorządowej, prowadząc kupiecką buchalterję i gospodarkę ściśle handlową. W budżecie miast figuruje wówczas nie preliminarz, lecz przypuszczalny zysk na rok następny. Niebezpieczeństwo przemiany przedsiębiorstwa komunalnego w towarzystwo akcyjne, którego akcje leżą w ręku samorządu, polega na możliwości odstąpienia części lub całości akcji w ręce prywatne, w wypadku, gdy przypadkowa większość reprezentacji gminnej nie jest życzliwie usposobiona wobec komunalizacji. Stąd odpowiedniejszą formą, zwłaszcza dla naszych warunków, jest usamodzielnienie administracyjne i gospodarcze przedsiębiorstw komunalnych, co najlepiej jeszcze zapewnia im swobodę ruchów, nie narażając jednak na niebezpieczeństwo celowości przedsiębiorstw komunalnych, które w dotychczasowych ramach organizacyjno - prawnych samorządu terytorjalnego mogą w o wiele wyższym stopniu służyć regulacji cen i racjonalnemu zaopatrzeniu.

Z niewątpliwej zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw komunalnych w stosunku do przedsiębiorczości prywatnej wynika, iż przedsiębiorstwa samorządowe muszą być stopniowo pozbawione wszystkich więzów i ograniczeń natury biurokratycznej, które hamują inicjatywę i sprawność gospodarczą. Przedsiębiorstwa komunalne muszą tedy przyjąć takie formy prawne i organizacyjne, by nie rezygnując bynajmniej z publicznego charakteru, zapewnić sobie pełną swobodę i zdolność dostosowania się do każdorazowych koniunktur handlowych. W tym kierunku zachodnie przedsiębiorstwa komunalne znalazły formy, poręczające ruchliwość kupiecką i ekspansję gospodarczą, bez narażenia na szwank istotnych celów przedsiębiorstwa komunalnego w zakresie zaopatrzenia i regulacji cen.

Przedsiębiorstwa komunalne poddano w szeregu miast, nie wydzielających przedsiębiorstw samorządowych w odrębne spółki akcyjne, nadzorowi

ciała zbiorowego, złożonego z czynników komunalnych i obywatelskich, prawa nadzoru jednak nie sięgały dalej, niżli rady nadzorczej towarzystwa akcyjnego. W ten sposób do ciała zbiorowego (deputacji, rady zarządzającej) należało załatwianie zażaleń przeciwko dyrekcji, ustalenie podziału czynności, ustalenie ceny jednostek prądu i warunków dostawy, zatwierdzenie budżetu i zamknięć rachunkowych, wreszcie udzielenie zezwoleń na pewne akty administracyjne, które wymagały ingerencji rady. Dyrekcja przedsiębiorstwa jest samodzielną w załatwianiu spraw bieżących, działając w obrębie ustaw i rozporządzeń, dalej uchwał rady miejskiej i magistratu, oraz rady zarządzającej.

W wielu miastach przeszły niemal wszystkie ważniejsze funkcje, przysługujące reprezentacji miejskiej w stosunku do przedsiębiorstw komunalnych na rady zarządzające, tak, iż np. preliminarz przedsiębiorstw komunalnych zatwierdzała rada miejska jedynie w pozycji spodziewanych zysków lub strat, wyrażonych w jednej cyfrze. W obrębie tej cyfry, zamykającej budżet przedsiębiorstwa, rada zarządzająca może zależnie od potrzeb i konjunktur swobodnie i bez zasięgnięcia pozwolenia reprezentacji miejskiej decydować o przesunięciu poszczególnych pozycji, dając tem samem dużą swobodę dyrekcji w dostosowaniu biegu czynności do życia gospodarczego i komunalnego. Szereg miast przeszedł jednak ku dalej idącym formom uniezależnienia przedsiębiorstw komunalnych od administracji samorządowej, wydzielając je w odrębne jednostki wyposażone w osobowość prawną.

Jednem z miast, które odegrało rolę pionierską w tej dziedzinie jest Królewiec. Miasto to powołało do życia centralne przedsiębiorstwo komunalne, zorganizowane w postaci spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, obejmujące elektrownię, gazownię, wodociągi, kanalizację i tramwaje. Forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiadała tu najbardziej potrzebom uniezależnienia przedsiębiorstw komunalnych od wydziałów administracyjnych zarządu miasta, nadto związane były z nią w Niemczech minimalne koszty notarialne, stemplowe itd. Wyłącznym właścicielem wszystkich zgrupowanych w centralnem przedsiębiorstwie zakładów użyteczności publicznej jest m. Królewiec, mające decydujący głos w sprawach rozszerzenia przedsiębiorstwa, zatwierdzenia bilansu i rachunków. Spółka natomiast prowadzi eksploatację przedsiębiorstw wedle zasady samowystarczalności. Kapitał, który daje miasto, musi być oprocentowany i umorzony, obowiązuje w całej pełni rachunkowość kupiecka. Rada zarządzająca składa się z 24 członków, reprezentowany jest tu poza reprezentacją miejską (10 miejsc) i magistratem (5) czynnik obywatelski złożony z urzędników, robotników, przedstawicieli przemysłu i handlu. Na czele całego przedsiębiorstwa stoi jeden dyrektor handlowy, któremu podlega 5 technicznych dyrektorów, wedle poszczególnych zakładów użyteczności publicznej. Każdy z tych działów ma osobną buchalterję. System Królewiecki

stosowany jest obecnie w szeregu miast zachodnich, zapewniając czynnikowi komunalnemu decydujący wpływ na rozwój przedsiębiorstwa, przy równoczesnym ściśle handlowym prowadzeniu.

W ostatnich jednak czasach wysunięto cały szereg zastrzeżeń przeciwko tej formie przedsiębiorstw komunalnych i tak nadburmistrz Lucken*) na zebraniu pruskiego Związku miast stwierdził, iż system ten przeżył się. System Królewiecki w dzisiejszej swej formie skierowuje cały ciężar sfinansowania, zwłaszcza nowych inwestycji i urządzeń technicznych na związki komunalne, nie zapewniając z drugiej strony ogółowi konsumentów dostatecznego przestrzegania godziwych cen, kierownictwo bowiem przedsiębiorstw, zainteresowanych w jaknajwyższym przychodzie brutto lub netto, dąży do możliwie wysokich cen usług i dóbr, niezawsze licząc się z publicznym charakterem przedsiębiorstw komunalnych.

System ten zapewnia jednak maksimum handlowej ruchliwości i racjonalnej organizacji przedsiębiorstwa, dzięki uniezależnieniu od centralnej administracji komunalnej, pełnej odpowiedzialności czynników kierowniczych, nadto połączenie szeregu przedsiębiorstw komunalnych pod wspólnym kierownictwem ma niewątpliwie korzyści, zapewniając jednolitą politykę, oraz znaczne oszczędności w zakupie i sprzedaży surowców, maszyn napędowych i obróbki, warsztatów reperacyjnych itd. Przy racjonalnym doborze kierowników, którzy winni mieć prócz handlowego przygotowania także pełne zrozumienie dla publicznego charakteru przedsiębiorstwa, da się uniknąć ujemnych stron systemu Królewieckiego, który posiada jednakże duże zalety, o czym zresztą świadczy powszechne zastosowanie tego systemu w szeregu miast zachodnich.

Odbiurokratyzowanie i samoistna inicjatywa czynników kierowniczych przy pełnej ich odpowiedzialności jest dzisiaj zasadą, przyświecającą wszelkim przedsiębiorstwom publicznym, niemniej warunek ten nie rozwiązuje zagadnienia przedsiębiorstw komunalnych, które musi być równocześnie traktowane na płaszczyźnie właściwych celów t. j. racjonalnego zaopatrzenia i regulacji cen.

Na zbliżonych zasadach opiera się system drezdeński, który traktuje w myśl statutu miejskiego z dnia 30 marca 1922 roku, wszystkie przedsiębiorstwa komunalne, więc: elektrownie, gazownie, wodociągi, tramwaje i targowiska jako samodzielne przedsiębiorstwa, prowadzone na rachunek miasta wedle zasad handlowych. Wedle tego systemu do władz miejskich należy decyzja o pozbyciu i wydzierżawieniu przedsiębiorstwa, podwyższeniu kapitału zakładowego, następnie uzupełnienie i zmiana statutu organizacyjnego, przyjęcie lub odrzucenie sprawozdań rocznych itd. Funkcje te sprawuje specjalna rada zarządzająca, wybrana przez reprezentację miasta. Na czele przedsiębiorstwa stoi kie-

*) Por. Lucken: Die Verwaltung städtischer Betriebe 1925.

rownik, który podlega radzie zarządzającej. Kierownik jest jednak zupełnie samodzielny w zwalnianiu i angażowaniu personelu, w wydatkowaniu pozycji budżetowo przewidzianych itd. Tylko dla spraw zasadniczego znaczenia, więc pozbycia nieruchomości itd. potrzebne jest zezwolenie rady zarządzającej. Ta ostatnia prowadzi właściwą politykę komunalną w zakresie danego przedsiębiorstwa, do niej należy ustalenie wytycznych dla ustalenia taryf, przyjmowanie i oddalanie urzędników, konstrukcja budżetu itd. System Drezdeński powołuje trzy odrębne rady zarządzające dla: 1) gazowni, wodociągów i elektrowni, 2) dla tramwajów elektrycznych, 3) dla rzeźni i targowisk. Rada składa się z przedstawicieli miasta, oraz fachowców, przedstawicieli robotników i urzędników. System drezdeński cechuje wielce racjonalne połączenie swobodnej inicjatywy czynnika kierowniczego, z czynnikiem obywatelskim i fachowym, pochodzącym z wyboru. Ze względu na to, iż rada zarządzająca ma decydujący głos w zasadniczych sprawach, dotyczących rozwoju i eksploatacji przedsiębiorstwa, charakter publiczny przedsiębiorstwa komunalnego znajduje tu pełne poręczenie, nie zapoznając bynajmniej ściśle handlowej strony prowadzenia. System drezdeński mógłby oddać poważne usługi w połączeniu z systemem królewieckim o tyle, iż koncentracja, zastosowana w oddaniu wszystkich przedsiębiorstw miejskich pod wspólne kierownictwo, jak to ma miejsce w Królewcu, przyczyniłaby się niewątpliwie do poważnych oszczędności w zarządzie.

Najwyższym wyrazem usprawnienia przedsiębiorstw komunalnych jest poddanie ich specjalnemu związkowi rewizyjnemu. Bawarski związek miast powołał do życia fachowy wydział dla przedsiębiorstw technicznych miast bawarskich, do którego zadań należy wspólny zakup materiałów, normalizacja i racjonalizacja produkcji, ustalanie wzorowych budżetów, uproszczenie rachunkowości, porada techniczna itd. W Szwajcarii Związek miast podjął również inicjatywę w tym kierunku. Nadto istnieją specjalne związki charakteru gospodarczego, jak np. gospodarczy związek niemieckich gazowni, który posiada centralę zakupów aparatów gazowych, dalej związek elektrowni komunalnych, wreszcie specjalna organizacja p. t. „Komunalne Gospodarstwo” Sp. Akc. w Berlinie, która zaopatruje związki komunalne we wszystkie potrzebne im artykuły. Mamy tu do czynienia ze związkami poszczególnych gałęzi przedsiębiorstw komunalnych, nadto istnieją niezależnie od tego związki celowe gmin, celem budowy międzymiastowych linii tramwajowych, wspólnego zaopatrzenia w gaz, wodę itd.

W ten sposób przedsiębiorstwa komunalne, oparte z jednej strony o ściśle ekonomiczne zasady, z drugiej zaś dostosowane do istotnych swoich celów t. j. racjonalnego zaopatrzenia i regulacji cen, odgrywają coraz wybitniejszą rolę w produkcji i obrocie usługami i dobrami o charakterze masowym.

Gospodarka komunalna musi iść krok w krok za udoskonaleniami technicznymi produkcji i obrotu. Zarzuty przeciwko przedsiębiorstwom miejskim, idą głównie w kierunku nieuwzględnienia przez zarządy komunalne najnowszych zdobyczy technicznych, racjonalizacji pracy, słowem prowadzenia zbyt kosztownej gospodarki, obciążającej ogół mieszkańców. Dr. Lohmeyer na zebraniu 77 miast Prus Wschodnich i Królewca stwierdził, iż szereg miast niemieckich nie zasługuje na zarzut nieracjonalnej gospodarki, skoro urządzenia techniczne i organizacja produkcji nie ustępuje w przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej poziomowi technicznemu prywatnej wytwórczości i obrotu. Należy jednak dążyć do przyswojenia sobie tych metod nowoczesnej organizacji, któremi posługuje się gospodarka prywatna, dążąca do jaknajwiększych oszczędności w kosztach administracji, celem osiągnięcia jaknajwyższych czystych zysków. Prywatne przedsiębiorstwa w wielkim stylu są przeważnie towarzystwami akcyjnymi lub spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, które ustawowo zobowiązane są do składania publicznych rachunków w formie bilansów, opartych na zasadach rachunkowości kupieckiej. Bilanse towarzystw akcyjnych podlegają krytyce i są niejednokrotnie przedmiotem publicznej dyskusji w kołach fachowych.

Niestety rezultaty działalności przedsiębiorstw komunalnych, które często dotąd jeszcze prowadzą rachunkowość kameralną, nie są podawane do publicznej wiadomości w formie pozwalającej na ocenę gospodarki komunalnej. Przedsiębiorstwa komunalne winny tedy podobnie, jak towarzystwa akcyjne, prowadzić rachunkowość podwójną, zezwalającą na porównanie wyników działalności wedle przyjętych w życiu gospodarczym kryteriów oceny. Zbędna jest w tym celu przemiana przedsiębiorstw komunalnych w towarzystwa akcyjne, których udziały są w ręku miasta, gdyż podwójna buchalterja może być prowadzona w każdym przedsiębiorstwie komunalnem, z zasady swej samowystarczalnem. Szereg przedsiębiorstw komunalnych, prowadzi już obecnie niezależnie od rachunkowości kameralnej, rachunkowość kupiecką. W budżecie uwzględnia się wówczas wynik bilansu zysków i strat, a więc zyski lub straty, a jako załącznik do budżetu przyjmuje się nie preliminarz na następny rok, lecz sporządzony na zasadach handlowych bilans za rok ubiegły. Ten system daje możność każdorazowej kontroli na podstawie bilansów, czy dane przedsiębiorstwo komunalne rozwija się żywotnie. Oczywiście prócz rocznych bilansów muszą być sporządzane kwartalne, a nawet w pewnych wypadkach miesięczne bilanse, celem zorientowania się w sytuacji gospodarczej przedsiębiorstwa.

Rewizja rachunków przedsiębiorstw komunalnych, winna leżeć w ręku Związku rewizyjnego miast, które prowadzą przedsiębiorstwa komunalne, oparte o zasady handlowe i podwójną buchalterję. Zadaniem Związku rewizyjnego

zyjnego przedsiębiorstw komunalnych, jest wypracowanie jednolitej rachunkowości, dalej wzorów racjonalnej statystyki ruchu, niezbędnej dla zorientowania się w podstawach gospodarczych przedsiębiorstw komunalnych. Związki rewizyjne mogą oddać w ten sposób nieocenione usługi miastom, które nie mają odpowiednich organów, ani sił fachowych dla racjonalnej kontroli sprawności przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Związek rewizyjny przedsiębiorstw miejskich, będzie mógł na podstawie cyfr i faktów, oraz objazdów i konferencji na miejscu ustalić przyczyny niedomagań przedsiębiorstw komunalnych, wskazując na racjonalne drogi naprawy.

Związek rewizyjny winien obejmować wszystkie przedsiębiorstwa komunalne więc: gazownie, elektrownie, zakłady kanalizacyjne, miejskie środki komunikacyjne, miejskie zakłady aprowizacyjne i t. d. Zadania związku mogłyby również obejmować wymianę wspólnych doświadczeń, poradnię fachową co do wprowadzania nowych udoskonaleń technicznych i t. d.

W ten sposób przyczyniłyby się racjonalnie prowadzone związki rewizyjne przedsiębiorstw komunalnych do organizacyjnego i technicznego usprawnienia ich działalności, przyswajając sobie metody prywatnej przedsiębiorczości bez utraty charakteru publicznego.

* * *

Stojąc na gruncie ściśle obiektywnym, więc uwzględniając dotychczasowe wyniki działalności przedsiębiorstw komunalnych, prowadzonych w zarządzie własnym i mieszanym, należy stwierdzić, iż żadnej z tych form organizacyjno-prawnych nie można przyznać bezwzględnej wyższości pod względem gospodarczym i przedsiębiorczym. Widzieliśmy już w ciągu naszych dotychczasowych rozważań o przedsiębiorstwach komunalnych, iż w pewnych warunkach zarówno towarzystwa mieszane, jak i będące we własnym zarządzie komunalnym, osiągają doskonałe wyniki ekonomiczne, jak świadczą o tem pozycje czystych zysków i nadwyżek brutto, przyczem w obu formach był zapewniony przy odpowiedniej kontroli wpływ czynnika publicznego, objawiający się w przystosowaniu i uwzględnieniu przez taryfy i ceny położenia socjalnego i ekonomicznego ludności.

Materiał faktyczny i statystyczny, niestety niezmiernie w tej kwestji szczupły, oraz, co do metod zestawienia, niezawsze bez zarzutu, nie daje w szczególności podstaw dla odmówienia zdolności konkurencyjnej, także w zakresie przedsiębiorczo - handlowym, przedsiębiorstwom komunalnym, nie posiadającym odrębnej osobowości prawnej. Jedno tylko stwierdzają stanowczo zarówno wywody dedukcyjne, jak i faktyczne materiały, oparte zwłaszcza o rachunkowość kupiecką:

Przedsiębiorstwa komunalne muszą być wyodrębnione z ogólnej admini-

stracji samorządowej, która zresztą zwłaszcza w poręczonym zakresie jest jednym z organów administracji państwowej. Wyodrębnienie to ma na celu usprawnienie działalności przedsiębiorstw komunalnych, a winno ono iść tak daleko, by poza pewnymi zasadniczymi decyzjami, (w rodzaju pozbycia i nabycia obiektu, i t. d.), zastrzeżonymi centralnej administracji związku komunalnego, właściwy zarząd leżał w ręku samodzielnej rady zarządzającej i naczelnego dyrektora, odpowiedzialnego przed radą za tok bieżącej gospodarki. Wzajemne kompetencje między zarządem miasta, radą, a dyrekcją winny być ściśle ustalone, dając ostatecznemu czynnikowi wykonawczemu, t. j. dyrektorowi maksimum samodzielności i inicjatywy, jeśli chodzi o prowadzenie bieżących spraw, radzie zaś możliwość prowadzenia zasadniczej polityki komunalnej w danym zakresie. Jak widzieliśmy powyższy stan rzeczy jest możliwy w całej pełni do osiągnięcia w przedsiębiorstwie komunalnym, pozbawionem odrębnej osobowości prawnej, należącem więc do miasta, wydzielonem jednak pod względem gospodarczym i organizacyjnym, jako odrębna jednostka eksploatacyjna.

Zasada w ten sposób pojętej komercjalizacji została obecnie uznana niemal przez wszystkie europejskie związki komunalne. Wszędzie więc bez względu na formy organizacyjno - prawne, przedsiębiorstwa komunalne muszą pokrywać koszty produkcji, oprocentowania, umorzenia i renowacji, a dopiero po wyczerpaniu tych pozycji mogą być nadwyżki przelane do centralnej kasy komunalnej, o ile renowacje nie obejmują niezbędnego rozszerzenia przedsiębiorstwa. Komercjalizacja w ten sposób rozumiana nie wymaga jednak przyznania odrębnej osobowości prawnej i zupełnego wydzielenia przedsiębiorstw z pod wszelkiej ingerencji samorządu terytorjalnego. Natomiast związek z centralnym zarządem przedsiębiorstw komunalnych, nie posiadających odrębnej osobowości prawnej, lecz wydzielonych z centralnej administracji samorządowej, zapewnia czynnikowi komunalnemu wywieranie niezbędnego wpływu na zarząd przedsiębiorstwa w kierunku przystosowania taryf i cen do potrzeb miasta, i ludności, nie hamując bynajmniej dyrekcji w jej inicjatywie i ruchliwości kupieckiej. „Kupieckość” jednak musi mieć tu pewne granice, zakresłone ze względu na cele zaopatrzenia i regulację cen. Nawet najlepiej skonstruowane statuty i kautele prawne nie uczynią zupełnie zbędnym udziału czynnika komunalnego w polityce cen przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Natomiast uważamy w interesie rozwoju handlowego przedsiębiorstw komunalnych za wskazane, by na czele w ten sposób wydzielonych przedsiębiorstw komunalnych bez nadania im osobowości prawnej stała rada zarządzająca, której podlegałby naczelnny dyrektor, oraz niezależna od obu czynników kontrola rewizyjno-rachunkowa, prowadzona przez związki rewizyjne przedsiębiorstw komunalnych. Rada zarządzająca powinna być złożona z fachow-

ców, zarówno techników, jak i samorządowców, komercjalistów i ekonomistów. Wymóg fachowości, jest tu specjalnie niezbędny, nie ma jednak oczywiście powodu, by fachowcy nie mogli reprezentować równocześnie układu sił społecznych. Na radę zarządzającą winny być stopniowo przelane ważniejsze prerogatywy centralnego związku komunalnego, bez jednak prawa decyzji o pozbyciu i nabyciu majątku, zaciągnięciu kredytów inwestycyjnych, zmianie i rozszerzaniu zakresu działalności i t. d. Wpływ na bezpośredni zarząd bieżącymi sprawami posiada Rada przez mianowanie dyrektora, z którym współpracuje stale, nie mieszając się jednak oczywiście w decyzje dyrekcji o angażowaniu personelu, agendy normalnego prowadzenia przedsiębiorstwa i t. d. (zakup surowca, płace robotnicze itd.). Kolegjalność dyrekcji wzorem towarzystw akcyjnych nie jest tu pożądana, mandaty zarówno członków rady zarządzającej, jak i dyrekcji winny trwać kilka lat (3 do 6), celem ujednostajnienia toku prowadzenia przedsiębiorstwa i uniknięcia wielce szkodliwych zmian w zarządzie. Rewizję ksiąg i działalności winny przeprowadzać związki przedsiębiorstw komunalnych na zasadach przepisów w tej mierze obowiązujących i wydać się mających. Czynnik fachowy jest tu oczywiście jedynie upoważniony. Cała ta organizacja, zapewniająca pełną sprawność handlową i eksploatacyjną przedsiębiorstwom komunalnym, może być przeprowadzona bez przyznania tym ostatnim odrębnej osobowości prawnej, zapewniając z jednej strony czynnikowi komunalnemu niezbędny ze stanowiska ogólnego i socjalnego wpływ i ingerencję w kierunku polityki cen, z drugiej zaś przedsiębiorstwom komunalnym pełną ich samodzielność i, również nieuniknioną ze względu na powodzenie gospodarcze, incjatywę i ruchliwość kupiecką.

cras. 3099/8/5.

W. 8 15/56/286.

RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY

organ wydziału prawno-ekonomicznego Uniwersytetu Poznańskiego, poświęcony nauce i życiu prawnemu i gospodarczemu Rzeczypospolitej Polskiej—wychodzi regularnie od 1921 roku, pod redakcją Prof. Dr. Peretiatkowicza

Czasopismo to zawiera w każdym zeszycie (przeszło 300 stron) oprócz działu **artykułów** z dziedziny prawa i bieżących zagadnień gospodarczych, bogaty dział **bibliografii i sprawozdań** krytycznych z literatury prawniczej i ekonomicznej polskiej, francuskiej, angielskiej i niemieckiej; zamieszcza regularnie **przegląd prawodawstwa** w Polsce, ze specjalnem uwzględnieniem prawa administracyjnego (i samorządowego) prowadzonego systematycznie pod wytrawnym kierunkiem doskonałych znawców tej dziedziny naszego życia prawnego, daje stale **przegląd orzecznictwa** Sądu Najwyższego i **Najwyższego Trybunału Administracyjnego** dla wszystkich ziem polskich; wreszcie w stałym dziale kroniki ekonomicznej daje przegląd rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarstwa narodowego na całym obszarze Rzeczypospolitej (rolnictwo, przemysł i górnictwo, handel i komunikacje, stosunki robotnicze, stosunki kredytowe, walutowe i bankowe, spółdzielczość, **gospodarka komunalna**, ubezpieczenia).

PREMJĄ DLA ABONENTÓW.

Wszyscy abonenci otrzymują bezpłatnie album najwybitniejszych współczesnych prawników i ekonomistów polskich. Nadto mogą nabywać pracę Prof. Peretiatkowicza „Współczesna Encyklopedia polityczna” (pojęcia, państwa, import, eksport, partje, prasa, publicyści i politycy współcześni) po cenie niższej 4,50 zł. za egz. Pieniądze należy nadsyłać **wprost do Redakcji** (Poznań, Zamek P. K. O. 201.346), która wyśle zamówioną książkę bez doliczania kosztów pocztowych.

Prenumerata tylko roczna wynosi 20 zł. we wszystkich księgarniach.

Abonenci, którzy prenumerują pismo wprost w Administracji, Poznań, Księgarnia św. Wojciecha, P. K. O. 200.032 mogą opłacać prenumeratę w 2-ch ratach (po 10,00 zł.): pierwszą przy zamówieniu pisma, drugą przed 1 czerwca danego roku.

Prenumeratę zniżkową (dla pp. sędziów, urzędników państwowych i samorządowych, pobierających stałe pobory oraz studentów) w wysokości 12 zł., płatnych ewentl. w 2-ch ratach po 6 zł., przysyłać należy **wprost do Redakcji**, Poznań, Zamek, pok. 9, P. K. O. 201.346.

PRZEWODNIK UBEZPIECZENIOWY

DWUTYGODNIK

WYDAWANY PRZEZ

Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych

Krzewi wśród ogółu hasła samopomocy społecznej, pogłębia zasady organizacji ubezpieczeń, opartej na wzajemności i opiece społecznej.

Omawia sposoby zapobiegania klęsce pożarów, uzasadnia potrzebę istnienia zorganizowanej pomocy do walki z klęskami żywiołowymi, jak ogień, grad, upadek żywego inwentarza, wypadki nieszczęśliwe i t. p.

Informuje ogół o działalności Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych.

Zamieszcza wiadomości o zadaniach i organizacji ubezpieczeń wogóle, jak również zawiera wszelkie obwieszczenia i przepisy Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych

Redaktor: KONSTANTY WYSZNACKI, tel. 510-26.

ADRES ADMINISTRACJI:

**Warszawa, Al. Jerozolimskie 41,
telefon № 78-45.**

NAGRODZONY MEDALAMI:
ZŁOTYM I SREBRNYM

POLSKI PRZEMYSŁ BUDOWLANY

Warszawa, Wspólna 7, tel. 150-01

**JEDYNE W POLSCE CZASOPISMO ZAWODOWE POŚWIĘCONE
SPRAWIE ODBUDOWY I ROZBUDOWY POLSKI**

Zawiera wyczerpujące informacje
z miarodajnych źródeł. Wywiady
z przedstawicielami Rządu. Arty-
kuły fachowe Architektów i Inży-
nierów. Notowania giełdowe
z rynków światowych i polskich.

Prenumerata roczna 24 zł., półroczna 12 zł.,
kwartalna 6 zł.

Biuro

Związku Miast Polskich

Warszawa, Mazowiecka 7,

tel. 107-11

udziela miastom wszelkich informacji w sprawach zakupów urządzeń
materjałów do budowy i prowadzenia przedsiębiorstw miejskich, zakładów
użyteczności publicznej, biur miejskich i t. p.;

załatwia zamówienia miast na wszelkie zakupy;

pośredniczy w zawieraniu umów z przedsiębiorstwami i firmami, podejmu-
jącymi się wykonania urządzeń miejskich;

przyjmuje zgłoszenia wakujących stanowisk w administracji miejskiej
i zgłoszenia kandydatów na te stanowiska — pośredniczy w zebraniu
referencyj i opinij o kandydatach.
