

# RADA NARODOWA

TYGODNIK

Rok III

Warszawa, 25 sierpnia 1946



Nr 31

TREŚĆ: POCO istnieją rady narodowe? — *H. Kurkowska*. Ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego — *M. Zakrzewski*. Zagadnienie nadzoru nad samorządem — *St. Olszewski*. Przeszłość i przyszłość gospodarki finansowej samorządu terytorialnego — *St. Zakrzewski*. Komisje oświatowe — wzorowe pracownie planowania akcji oświatowej — *A. Bielska*. Uchwała Prezydium KRN. z dnia 16.VII.1946 r. — Regulamin powoływania komisji oświatowych przy wojewódzkich radach narodowych. — Ubezpieczenia emerytalne pracowników miejskich w miastach wydzielonych — *A. Szczerba*. Telefony w gromadach wiejskich — *E. Kopczyński*. Wyjaśnienia prawne. — Komunikaty.

HELENA KURKOWSKA

## Poco istnieją rady narodowe?

O radach narodowych pisze się i mówi od dwóch lat, a jednak wciąż jeszcze większość społeczeństwa nie zupełnie dobrze się orientuje poco one właściwie istnieją. W każdej gminie, w każdym miasteczku istnieje rada narodowa, ale w wielu gminach i miasteczkach rady te śpią, mimo, że pracy jest wiele, a możliwości rad są bardzo duże.

Na łamach naszego pisma niejednokrotnie poruszone były te zagadnienia, redakcja jednak stale otrzymuje zapytania, które dowodzą, że sprawa rad narodowych, ich roli i sensu istnienia nie jest dla wszystkich jasna.

Zadania rad narodowych są różnorodne. Obejmują one: a) społeczne planowanie działalności publicznej b) kontrolę społeczną c) harmonizowanie współpracy czynnika społecznego, władz samorządowych, urzędów niezespółonych oraz organizacji społecznych.

Najbardziej znane powszechnie są uprawnienia w dziedzinie kontroli. Na tym tle zdarzają się nawet często tarcia i nieporozumienia między radami narodowymi a władzami wykonawczymi, oraz między radami narodowymi a kontrolowanymi instytucjami.

Z zakresu kontroli społecznej pismo nasze drukowało wiele artykułów i zagadnienie to jest stosunkowo dobrze znane. Zapomina się jednak często i niedocenia innych zadań rad, jak planowanie oraz harmonizowanie pracy na swoim terenie.

Planowanie działalności publicznej jest wstępnym krokiem do podejmowania jakichkolwiek prac na danym terenie. Działanie bez ustalonego planu jest zawsze chaotyczne i urywkowe i nie ma konsekwentnej ciągłości. Plan ogólnopństwowy układany jest ramowo, aby zostawić jak najwięcej inicjatywy samorzą-

dom w dziedzinie zagospodarowania swoich okręgów. Inicjatywa rad narodowych i ich czynna współpraca w układaniu terenowego planu gospodarczego i kulturalnego pozwala uwzględnić rzeczywiste i najbardziej palące potrzeby społeczeństwa, którego rada jest przedstawicielką.

Dziedziny zainteresowań rad narodowych są bardzo szerokie. Obejmują gospodarkę rolną i przemysłową, aprowizację, działalność kulturalno - oświatową, opiekę społeczną. Wszystkie te dziedziny, przeważnie zaniedbane lub zniszczone przez wojnę wymagają planowej, wyteżonej pracy, oraz bacznej kontroli społeczeństwa. Nie można ułożyć jednego, wspólnego dla wszystkich miast planu działalności, gdyż każdy teren ma inne potrzeby i inne możliwości. Są gminy czy powiaty, w których na plan pierwszy wysuwa się np. zagadnienie naprawy i budowy dróg, celem usprawnienia transportu, są takie, w których drogi są dobre i wymagają najwyższej konserwacji, natomiast sprawą palącą jest uruchomienie nieczynnych przedsiębiorstw samorządowych; gdzieindziej zaś najważniejszą sprawą stała się opieka społeczna, którą trzeba jak najszybciej zorganizować. Zależnie od potrzeb terenu, rada narodowa winna dawać inicjatywę oraz współpracować przy układaniu planu działalności publicznej.

Powtarza się ciągle słowo współpracować. Z kim mają współpracować rady narodowe? Na czym się ta współpraca opiera? Polega ona przede wszystkim na harmonizowaniu działalności czynnika społecznego z władzami wykonawczymi, a więc rad narodowych z województwami, starostwami i gminami, z urzędami niezespółonymi (np. kuratoria, urzędy skarbowe), oraz z organizacjami społecznymi, jak np. Samopomoc Chłopska, TUR, Związki Zawodowe itd.

Dm 1/36/04 15

Nie trzeba nikomu tłumaczyć, że wysiłki większej grupy ludzi dadzą lepsze rezultaty, niż małej grupki, że wykonywanie tej samej roboty przez różne placówki, każda w swoim zakresie, nie da nigdy działalności publicznej takiego rozmachu, jak praca wspólna, skoordynowana, planowa. Jeżeli np. gmina jakaś pragnie założyć u siebie wzorową świetlicę, to prędzej ją postawi, jeżeli urząd gminny będzie zgodnie współpracował z urzędami szkolnymi, z TUR-em i z radą narodową, niż jeżeli każdy będzie zabiegał oddzielnie, walcząc o to, co inna organizacja już wywalczyła, opracowując to, co może już zostało przez kogoś opracowane.

Rady narodowe są tymi właśnie czynnikami, których zadaniem jest koordynowanie zamierzeń i pracy poszczególnych władz i instytucji w jedną harmonijną całość.

Sprzyja temu zresztą ich budowa. Rady narodowe są niezależne od czynnika urzędniczego; mają wpływ na dobór pracowników i kierowników władzy wykonawczej. Mianowanie wojewodów i starostów zależne jest od opinii wojewódzkich i powiatowych rad narodowych, rady też mają prawo żądać ich ustąpienia i wymagać periodycznych sprawozdań. Ten wpływ na dobór ludzi o władzy wykonawczej i kontrola nad ich działalnością daje radom olbrzymie prerogatywy, które muszą być mądrze i uczciwie wykorzystane. Żadna instytucja poza radami nie ma takich możliwości kontrolowania, wglądu i inicjatywy planowania oraz koordynowania współpracy władz i instytucji społecznych. Radni powinni pamiętać, że to są ich naczelné zadania, że tego od nich żąda społeczeństwo i odbudowujące się państwo.

## Ś. p. JAN RUSIN

Demokracja polska poniosła jeszcze jedną stratę. W dniu 3 lipca 1946 r. został zamordowany przez bandę reakcyjną śp. Jan Rusin. Morderstwa dokonano we wsi Bieńkowce, pow. wadowickiego. Śp. Jan Rusin od najwcześniejszej młodości prowadził działalność społeczną i polityczną w swojej wsi rodzinnej Bieńkowce. Tam założył spółdzielnię spóżywców i tam organizował życie społeczne i polityczne. Jego charakter prawy i nieskazitelny zjednywał dla sprawy ludowej szerokie rzesze chłopskie powiatu wadowickiego. Jako zapalony spółdzielca, brał żywy udział w organizowaniu spółdzielni w województwie krakowskim. Długoletni członek Rady Okręgowej Związku Spółdzielni „Społem“ był niezastąpionym działaczem spółdzielczym. Jako członek zarządu powiatowego i zarządu wojewódzkiego Stronnictwa Ludowego, każdą wol-

ną chwilę poświęcał chłopskiemu ruchowi politycznemu. W okresie okupacji niemieckiej budził narodowe sumienie mas chłopskich. Na terenie województwa krakowskiego był jednym z założycieli grupy „Woli Ludu“. Narażając stale swoje życie brał czynny udział w pracach konspiracyjnej Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie. Od pierwszych chwil piastował mandat poselski do Krajowej Rady Narodowej. Jako poseł ludowy brał czynny udział w pracach parlamentarnych komisji administracyjnej. Do ostatniej chwili swojego szlachetnego życia nawoływał chłopów do skupiania się pod sztandarem Stronnictwa Ludowego. Wrogowie Demokracji przerwali życie niezłomnego działacza ludowego, samorządowego i spółdzielczego.

Cześć Jego świetlanej pamięci!

### Zręby ustroju

MIKOŁAJ ZAKRZEWSKI

## Ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego

(Artykuł dyskusyjny — dokończenie).

Sprawa unifikacji ustawodawstwa samorządowego jest tak pilną i ważną, że gdyby wydanie nowych ustaw samorządowych miało ulec dłuższej zwłóce należy szukać rozwiązania tego zagadnienia na innej drodze i tu nasuwają się dwie koncepcje:

1) uchylenie wszystkich przepisów ustaw zaborczych i przepisów ustaw polskich z przed r. 1933 z wyjątkiem dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim i dekretu z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej — z równoczesnym rozciągnięciem tych dekretów na teren całego Państwa, a ustawy samorządowej z 23 marca 1933 r. na teren województwa śląskiego w granicach przedwojennych oraz na wszystkie wojewódzkie związki samorządowe.

Bezwątpienia byłoby to znaczne posunięcie sprawy naprzód, zniknęłyby ustawy zaborcze i wiele ustaw polskich nie mających dziś większego znaczenia, a co najważniejsze nastąpiłaby pewnego rodzaju unifikacja prawa samorządowego.

System ten jednak ma tę wadę, że nadal przepisy dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zawarte będą w kilku ustawach, brak będzie wielu przepisów normatywnych dla gmin wiejskich i wojewódzkich związków komunalnych, a więc nadal będą znaczne trudności interpretacyjne.

2) Jeśli mamy spopularyzować znajomość prawa samorządowego i udostępnić zrozumienie odnośnych ustaw szerokim masom, a nie tylko fachowcom, to bezwzględnie wszystkie przepisy ustrojowe poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego powinny być zawarte w jednej ustawie i stanowić jednolitą całość, a więc odrębne ustawy dla gmin wiejskich, miast, powiatowych związków samorządowych i wojewódzkich związków samorządowych.

Z tego powodu bardziej celową będzie koncepcja analogiczna do przepisu art. 122 ustawy samorządowej z r. 1933, aby ustalić teksty ustaw o ustroju gminy wiejskiej, miasta, powiatowego związku samorządowego i wojewódzkiego związku samorządowego.

wego w drodze dekretów uzgadniających dawne ustawodawstwo w dziedzinie ustroju samorządu terytorialnego z dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 r. (Dz. Ust. Nr. 14, poz. 74). Przy tej koncepcji mogą wejść do projektowanych dekretów nie tylko przepisy dekretu P.K.W.N. z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego oraz aktualne przepisy pozostałych ustaw ustrojowych samorządowych, lecz również niektóre przepisy innych ustaw zawierających normy prawne, dotyczące samorządu jak np.: przepisy o zmianie granic jednostek samorządowych.

Ponieważ projektowane ustalenie jednolitych tekstów ustaw samorządowych nastąpiłoby w formie dekretów, przeto da to swobodę przy opracowywaniu tekstów nadania projektowanym dekretem takiego układu, aby całość była zwięzła, jasna i przejrzysta.

Poza tym będzie można usunąć wszystkie niejasności i luki w ustawodawstwie samorządowym, które dotychczasowa praktyka wykazała, oraz poczynić w obowiązującym ustawodawstwie zmiany niezbędne dla jego skodyfikowania.

Podkreślić należy, że zarówno pierwsza jak i druga koncepcja nie ureguluje ustroju miast Warszawy i Łodzi, stanowiących województwa grodzkie z podziałem na starostwa grodzkie. Funkcje wojewodów grodzkich pełnią Prezydenci odnośnych miast, a funkcje starostów grodzkich urzędnicy miejscy.

Miasta te wymagają specjalnej ustawy ustrojowej i gdyby taka ustawa (projekt oddawna jest opracowany) nie mogła być wkrótce wydana — należałoby odpowiednio znowelizować ustawę z 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie m. Warszawy i rozciągnąć ją na m. Łódź.

W Łodzi obowiązuje dotychczas dekret Naczelnika Państwa z 4.II.1919 r. o samorządzie miejskim ze zmianami wprowadzonymi ustawą samorządową z 23 marca 1933 r. Przepisy te jednak nie są wystarzczające dla województwa grodzkiego.

Z chwilą wydania wspomnianych wyżej dekretów względnie ustaw zostaną uchylone wszystkie dotychczas obowiązujące ustawy zaborcze i polskie, dotyczące ustroju samorządu terytorialnego.

Natomiast ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych powinna pozostać nadal jako odrębna ustawa, gdyż normuje ona tak strukturę i zakres działania terenowych rad narodowych, jak również Krajowej Rady Narodowej. Poza tym terenowe rady narodowe są nie tylko reprezentantem i organem ustrojowym samorządu terytorialnego, lecz mają zadania znacznie szersze, jak planowanie działalności publicznej i kontrola działalności całej administracji państwowej i gospodarki publicznej z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej. — I jak zaznacza Dr. B. Walawski (Rada Narodowa Nr. 23 i 24 z r. 1945 — Kontrola administracji publicznej rad narodowych nie można traktować jako kontynuacji samorządu terytorialnego z przed wojny, „z którym rady narodowe prócz samej nazwy samorządu nie wiele mają wspólnego“.

Ten odrębny charakter i specjalne stanowisko rad narodowych w ustroju Państwa dobitnie podkreśliła nowela z dnia 3 stycznia 1946 r. do ustawy z dnia 11.9.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Podczas gdy pierwotny tekst ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych brzmiał:

„jako tymczasowe organy.... samorządowe“  
działają rady narodowe, to tekst znowelizowany brzmi:

„jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi działają rady narodowe“.

Skreślone więc zostały słowa „tymczasowe organy samorządowe, a radom nadano charakter stałego organu planowania i kontroli“.

Aby usunąć ewentualne wątpliwości, czy można przy kodyfikacji ustrojowych ustaw samorządowych pozostawić ustawę o organizacji i zakresie działania rad narodowych jako ustawę odrębną, skoro rady narodowe pełnią funkcje organu uchwalającego i kontrolującego samorządu terytorialnego — podkreślić należy, że wszystkie przepisy powojenne o prawach i obowiązkach rad narodowych jako organu uchwalającego i kontrolującego samorządu terytorialnego, zawarte są w dekreście P.K.W.N. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego z roku 1944, z wyjątkiem przepisu o trybie uchwalania budżetu, kontroli organów wykonawczych i częściowo kompetencji rad. Przepisy te mogą nadal pozostać w odrębnej ustawie o organizacji i zakresie działania rad narodowych, zwłaszcza, że kontrola dotyczy nie tylko wykonawczych organów samorządowych, lecz również organów rządowych, przepisy o budżetowaniu należą do prawa budżetowego, wliczone zaś w art. 28, ust. 1, 3 i 4 omawianej ustawy sprawy należące do kompetencji rad wymienione są również w art. 5 cytowanego dekretu, jako wymagające zatwierdzenia.

W końcu zaznaczyć należy, że prawie wszystkie dotychczasowe ustawy polskie noszą piętno tymczasowości; dekrety Naczelnika Państwa z r. 1919 o samorządzie miejskim i tymczasowej ordynacji powiat. wyraźnie zaznaczały, że obowiązują do czasu uchwalenia przez Sejm odnośnych ustaw, a obowiązują już 27 lat; ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego miała obowiązywać najwyżej 2 lata, tj. do chwili wydania rozporządzeń Prezydenta R. P. zawierających teksty ustaw samorządowych (art. 122) — a obowiązuje 13 lat.

Czas te „tymczasowe ustawy“ uchylić, recypując z nich aktualne normy prawne do tekstów ustaw skodyfikowanych w myśl wyżej podanej koncepcji.

#### SPROSTOWANIE

W poprzednim numerze „Rady Narodowej“ do artykułu doc. dr. T. Gołębiewskiego p. t. „Rewizje przędaków w ekonomice rolnej“ wkraśl się błąd drukarski. Na str. 6, szpalta II wiersz 7-my od końca wydrukowano: 52 q rocznie, na str. 7 wiersz 1 od góry — 202,5 q, zamiast 52 kg. i 202,5 kg.

W art. E. Jaronia p. t. „Gospodarka i budżety rad narodowych“ na str. 9 szpalta II wiersz 3-ci od góry zamiast „niepodobna się liczyć z dyscypliną finansową“ powinno być „niepodobna się nie liczyć z dyscypliną finansową“.

Mgr. STANISŁAW OLSZEWSKI

## Zagadnienie nadzoru nad samorządem

(Artykuł dyskusyjny).

Dobrze się stało, że redakcja „Rady Narodowej“ potraktowała artykuł Z. Kozłowskiego pod powyższym tytułem, jako artykuł dyskusyjny. Poruszył on bowiem formalną i merytoryczną stronę zagadnienia stanowiącego *circulum vitiosum* wśród teoretyków prawa administracyjnego.

Z zagadnieniem tym łączy się cały szereg dalszych, jakby podzagadnień, wymagających rozważenia, uzgodnienia i ustalenia tego pojęcia w naszym ustawodawstwie.

Przed wszystkim wymagałoby uzgodnienia pojęcie słowa „nadzoru“ w odróżnieniu od pojęcia „kontroli“, tak nieraz identyfikowanych i tak niejednokrotnie błędnie nie tylko w literaturze prawa, ale i w prawodawstwie na równi stawianych. Wyraz kontrola, pochodzenia francuskiego (*contre et role = controle*) uzyskał w słownictwie polskim podobne znaczenie (badanie — sprawdzanie itp. vide słownik Laroussa wzgl. polski Lindego, Karłowicza) w odróżnieniu od słowa „nadzór“ (we francuskim języku „*surveillance*“) wyrażającym nie tylko możliwość urzędowego badania kontroli, ale i przede wszystkim możliwość wydawania na podstawie tej kontroli aktu administracyjnego przymusu w stosunku do podmiotu nadzorowanego. W świetle takiego odróżnienia łatwiej określimy charakter, rozmiary i różne odmiany sposobu wykonywania „nadzoru“ nad samorządem, czy to ze stanowiska podmiotowego (t. j. właściwość podmiotowa organu nadzorującego), czy ze stanowiska przedmiotowego (zakres obowiązujących norm, na podstawie których właściwy organ nadzorujący ten nadzór wykonuje). Jeśli chodzi o stanowisko podmiotowe, to wedle obowiązującego ustawodawstwa organami nadzoru nad związkami samorządowymi są:

a) w stosunku do rad terenowych, ich prezydiów i komisji — analogicznie organy wyższego szczebla, zaś

b) w stosunku do organów wykonawczych, nie tylko organy pod a) wymienione, ale także ponadto organy wykonawcze, wyższego szczebla z jednej strony, a minister Administracji Publ. bezpośrednio lub za pośrednictwem podległych mu organów administracji ogólnej z drugiej.

Objawienie się nadzoru ze stanowiska podmiotowego i przedmiotowego wykazuje w ustawodawstwie naszym odmianę. I tak nadzór ten wyraża się w pełny sposób jeśli jest wynikiem kontroli organów niższego szczebla (możliwość wydania zarządzeń bezpośrednich z charakterem przymusu i władzą egzekutywną). Nadzór ten nie jest pełny, jeśli ogranicza się jedynie do kontroli „w stosunku do organów“ szczebla niższego i nie mogłby być w stosunku do niego uzbrojony w władzę egzekutywną. Np. „kontrola“ Wydziału Wojewódzkiego nad działalnością organów samorządu niższego stopnia z p. d. (art. 17 dekretu z 23.XI.1944 o zakresie działania organizacji samorządu terytorialnego nie byłaby pełna, a więc nie byłaby „nadzorem“ gdyby nie upoważnienie p. e.) tego samego artykułu (władza porządkowa nad prezydentami itd.). Można by tu jeszcze, dla przykładu jedynie przytoczyć po-

stanowienia dekretu. P. K. W. N. z 21.VIII.1944 o trybie powołania władz administracji ogólnej, wedle którego wojewoda (starosta) jest raz pod „kontrolą“ społeczną rady nar. (art. 5), w pełnym tego słowa znaczeniu, zaś w zakresie spraw samorządu terytorialnego, podlega „decyzji“ rady nar. (art. 110), a więc elementu stanowiącego już o pełnym charakterze „nadzoru“ ze strony rady (wzmocnionego jeszcze art. 2 wspomn. dekretu).

Ramy artykułu, choćby największego nie pozwalają mi powołać się pod tym względem na pewne ustalenia tych pojęć w literaturze polskiej, czy zagranicznej, w każdym razie jednak stwierdzić muszę, że i w tej dziedzinie przychodzi już do uzgodnień, (np. niemiecka „*Aufsicht*“ i „*Oberaufsicht*“ — co odpowiada naszej „kontroli“ i „nadzorowi“), jakkolwiek rozbieżności jeszcze istnieją poważne. Zadaniem pięknym naszej publicystyki samorządowej będzie osiągnąć również w tej dziedzinie takie ustalenia, które by przeszedłszy do ustawodawstwa, wprowadziły uporządkowanie tych pojęć i ustalenie ich zgodnie z duchem języka polskiego z jednej, a konstrukcją naszego ustroju samorządowego z drugiej strony.

Przy tej sposobności poruszę jedną kwestię nie dość jeszcze należycie zrozumianą a znajdującą pewne echo także w dziedzinie „nadzoru“. Mianowicie chodzi mi o kompetencje Wydziału Wojewódzkiego (Powiatowego). Kompetencje te zostały wy-czerpująco podane w art. 17 dekretu z 23.XI.1944 r. Jak z bardziej wnikliwego badania tego postanowienia artykułu wynika, Wydział Wójev. (Powiatowy) jest nie tylko organem wykonawczym w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ma on także, wbrew nieraz opiniom szerzonym błędnie na terenie rad narod., poważne atrybuty nadzoru i działania, atrybuty pochodzenia pierwotnego (z ustawy), o charakterze samodzielnym.

Atrybuty te Wydziałowi Wójev. (Powiat.) daje wspom. art. 17 w p. b) („decyzje“ we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do decyzji rady lub jej prezydium), p. e) (sprawowanie „władzy porządkowej“ nad prezydentami, wiceprezydentami, członkami zarządów miast wydziałowych oraz członkami wydziałów powiatowych), wreszcie p. f) (wykonywanie innych czynności pomocniczych przez ustawy) — jakkolwiek w innych punktach tego artykułu atrybuty „pochodne“ też mogą w praktyce mieć zakres bardzo szeroki.

Atrybuty te w rękach osób doświadczonych i kwalifikowanych, a wchodzących w skład Wydziałów Wójev. (Powiat.) mogą doprowadzić działalność samorządu do wysokiego rozwoju, a to właśnie głównie dzięki należytemu i sprężystemu wykonywaniu funkcji „nadzoru“, poprzedzonego wnikliwą kontrolą t. j. sprawdzeniem, zbadaniem i przygotowaniem materiału do wydania aktu administracyjnego.

Mam nadzieję, że dalsza dyskusja na ten temat, może dać niesłychanie ciekawy i pożyteczny materiał do pogłębienia tak poważnego zagadnienia.

STANISŁAW ZAKRZEWSKI

## Przeszłość i przyszłość gospodarki finansowej samorządu terytorialnego\*)

Ukazała się ostatnio poważna książka dla najszerszych kół społeczników i samorządowców.

Członkowie rad narodowych, prezydenci miast, starostowie i wszyscy ci pracownicy samorządowi którym nieobca jest ciężka powszednia walka o powiązanie końca z końcem w kierowanych przez nich związkach samorządowych przeczytają książkę K. Niemskiego „Gospodarka Finansowa Samorządu Terytorialnego“ z ogromnym zainteresowaniem, a zdaje mi się i z powszechnym aplauzem.

Przeczytają i wrócą do niej niejednokrotnie, aby opierając się na doświadczeniu przeszłości za przewodem autora wziąć udział w rzeczowej dyskusji nad utrwaleniem nowych podstaw finansowych dla odrodzonej w nowych formach ustrojowych gospodarki samorządowej.

Ob. Niemski rzeczowo i poważnie książką swoją zagaił dyskusję na tematy, których ciągłość i aktualność jest oczywista dla każdego, kto bezpośrednio zetknął się z gospodarką gminy miejskiej lub wiejskiej, związku powiatowego, wojewódzkiego lub międzykomunalnego.

Troską Państwa, a w jego ramach troską lokalnych organów samorządowych, jest osiągnięcie najlepszego wyniku w zaspokojeniu potrzeb materialnych i kulturalnych obywateli.

Aby wynik ten osiągnąć, należy gospodarować planowo. Ostatecznym wykładnikiem dobrze skonstruowanego i realnego planu gospodarczego jest jego finansowe obliczenie, bazowane na ostrożnie przewidywanych dochodach, opartych na uchwytanych i dających się obliczyć źródłach.

Finanse samorządowe, rzecz można, nie mają samodzielnego bytu i są pewną częścią dochodu narodowego, zarezerwowanego przez Państwo na cele publiczne, wydzieloną do zagospodarowania lokalnym czynnikiem społecznym, reprezentującym samorządowe związki obywateli. Jaka to ma być część, w jakiej formie przekazywana i w jakim stosunku do zadań zleconych samorządom, wypełnienia których podejmuje się on samorzutnie — oto dylematy, których rozstrzygnięcia nie znajdzie się nigdy na płaszczyźnie przeciwstawności, względnie konkurencyjności lokalnych interesów związków samorządowych i ogólnonarodowych interesów Państwa.

Rozważając obiektywnie sprawy finansów samorządu ob. Niemski twierdzenie powyższe ma ciągle na uwadze, dając mu taki wyraz na wstępie swej książki:

„Nie powinno też być w prawdziwie demokratycznym ustroju żadnego współzawodnictwa ani kolizji pomiędzy interesami Państwa a interesami związków samorządowych, bo te organizmy polityczne wzajemnie się muszą dopełniać, reprezentując ten sam interes nadrzędny — urzeczywistnienie postępu i dobrobytu Narodu“.

\*) Kazimierz Niemski „Gospodarka Finansowa Samorządu Terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce“, 1946. Nakładem Spółdzielczej Książnicy Samorządów w Łodzi.

Struktura wydatków samorządu zależna jest od zakresu ich działania. Ten zakres ramowo ustalony przez różne normy prawne wyznaczony został przez tradycje mniej lub więcej silnie działające w różnych dzielnicach Polski. Tradycyjnie aktywny samorząd stoł. miasta Warszawy; gospodarny i wkraczający z bezpośrednią ingerencją w różne dziedziny życia społecznego samorząd robotniczej Łodzi; trochę skostniały i może nadmiernie zbiurokratyzowany, ale bardzo dbały o splendor i powagę zewnętrzną historycznego grodu samorząd Krakowa; umiętny i oszczędnie wykorzystujący swe środki na unowocześnienie gospodarki miejskiej Poznań; wreszcie duża gromada większych i mniejszych miast pod naciskiem najszerszych mas swych obywateli musi za pośrednictwem swych reprezentacji samorządowych podejmować i realizować różne zadania, czasem nawet wykraczające poza ich obowiązki prawne.

Samorząd wiejski w zbiorowych wiejskich gminach gospodarował i gospodaruje obecnie może słabiej od miejskiego, bowiem znacznie słabiej był finansowo wyposażony, to też zarządy gmin wiejskich dając sobie ledwo radę z wykonywaniem zleceń centralnych z zakresu administracji ogólnej, niewiele mogły zdziałać w zagospodarowaniu dróg gminnych, w budownictwie i zaopatrzeniu szkół czy przedszkoli, ośrodków zdrowia itp. Za to związki powiatowe spore zyskały wyrobienie i w gospodarce drogowej i w szpitalnictwie, organizowaniu spółdzielczości rolniczej — wytwarzając swego rodzaju tradycje specjalizacji.

W książce swojej ob. Niemski przeprowadza analizę wydatków samorządowych w głównych etapach rozwoju samorządu w okresie międzywojennym, podając ciekawe zestawienia ilustrujące stosunek wydatków samorządowych do państwowych. Z analizy tej wynika, że istnieje pewna sztywność struktury wydatków samorządowych, uwarunkowana zakresem zadań ustawowych, a może jeszcze silniej tradycyjnie przyjętych.

Zapatrując się bardzo sceptycznie na możliwości zmniejszenia wydatków samorządowych, autor stwierdza, że „odciążenie samorządu terytorialnego z jakichkolwiek jego dotychczasowych obligatoryjnych zadań publicznych może nastąpić tylko przez przejęcie ich przez Państwo;... nie ma żadnych podstaw do przypuszczenia, że wykonywanie tych czy innych zadań samorządowych przez administrację państwową, byłoby tańsze i lepsze, bo tylko w tym wypadku interes ogólny nakazywałby rewizję dotychczasowego zakresu działania obojga“.

Dodać do tego można, że dotychczasowa praktyka w nadmiernej rozbudowie ściśle państwowego aparatu administracyjnego I-ej instancji w starostwach i różnych urzędach niespolonych, nie nieskoordynowana niejednokrotnie, dublująca działalność administracyjnych agend pracujących w zarządach miejskich, w związkach powiatowych (wydziałach) i gminach wiejskich, daje przeważnie ujemne wyniki. W aparacie tym aż nazbyt często

występują: albo kompletna bierność w oczekiwaniu na centralne dyspozycje, albo wynikająca z administracyjnego dyletantyzmu — tendencja do nadużywania władzy.

A więc, o ile nie ma możliwości zredukowania obowiązków samorządowych, nieodparcie zachodzi konieczność wyposażenia samorządu w odpowiednie źródła dochodu:

Autor zdecydowanie opowiada się za wyraźnym rozdziałem źródeł dochodowych pomiędzy Skarb Państwa i samorząd, twierdząc, że niedostateczne w stosunku do wydatków wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów, powoduje konieczność doraźnego dotowania samorządów przez Skarb Państwa, a przez to utrudnia planową gospodarkę zarówno związków samorządowych, jak i Skarbu Państwa. Pod tym kątem analizuje on nowe dekryty o finansach komunalnych i o podatkach komunalnych udawadniając, że o ile samorząd większy zyskuje w nich dość trwałą podstawę finansową dzięki podatkowi gruntowemu, o tyle samorząd miejski, wobec pozbawienia go udziałów względnie dodatków w jedynie elastycznych źródłach dochodowych — podatkach od obrotu i dochodowym, w dalszym ciągu będzie zależny od polityki dotacyjnej Skarbu Państwa. Stąd teza o konieczności dalszego rozszerzenia uprawnień finansowych.

Bardzo poważne źródło dochodów związków samorządowych — to dochody z przedsiębiorstw, a właściwie zakładów użyteczności publicznej o charakterze monopolistycznym. Miasta przed wojną osiągały z tego źródła 27% swych dochodów zwyczajnych. Szereg względów powoduje obecnie ogromny spadek wydajności dochodowej tego źródła. Zakładając nawet, że samorządy restytuują względnie nawet rozszerzą swój stan posiadania w zakresie przedsiębiorstw monopolistycznych, mało jest prawdopodobny powrót do ich nadmiernie fiskalnej eksploatacji. Poza tym najbardziej dochodowe w tej grupie przedsiębiorstw elektrownie samorządowe coraz częściej obejmowane są pod zarząd państwowy.

Ustawa z dn. 3 stycznia 1946 r. o unarodowieniu podstawowych gałęzi gospodarki przewiduje możliwość przekazywania samorządowi terytorialnemu przedsiębiorstw, przyjętych na własność przez Państwo. Ob. Niemski opowiada się za szerokim wykorzystaniem tej możliwości przez samorządy zarówno w zakresie przedsiębiorstw użyteczności publicznej jak i w zakresie przedsiębiorstw lokalnego przemysłu wytwórczego. Należy wątpić, czy przyczyni się to do wzmocnienia pozycji finansowej samorządu. Napewno zaś przysporzy związkom samorządowym wiele nowych obowiązków, do których wypełnienia obecny aparat samorządowy administracyjny nie jest jeszcze nastawiony.

Interesujący jest projekt autora dopuszczenia miejscowego samorządu do współudziału w nadzorze (chyba za pośrednictwem rad narodowych?) i w wynikach finansowych przedsiębiorstw upaństwowionych. Nadwyżka eksploatacyjna w przedsiębiorstwie państwowym dzielona byłaby pomiędzy załogę przedsiębiorstwa, miejscowy związek samorządowy i Państwo. Jeśli się zważy, jaki ogrom zadań inwestycyjnych stoi przed naszym przemysłem, to trudno jest przypuszczać, aby ten projekt doczekał się rychłej realizacji.

W tych warunkach tym bardziej przekonująca jest argumentacja autora o nieuniknionej potrzebie dopuszczenia związków samorządowych do udziału w elastycznych podatkach dochodowym i obrotowym, a tym samym zaniechania systemu mniej lub więcej przypadkowych dotacji Skarbu na rzecz samorządu.

Właściwa gospodarność przejawia się wtedy, kiedy instytucja samorządu w wyraźnej sytuacji finansowej własnym wysiłkiem potrafi osiągnąć równowagę budżetową, wypełniając przy tym odpowiednio swoje zadania bieżące.

Jeśli zaś chce iść drogą postępu, jeżeli tak jak w warunkach powojennych — musi odbudowywać zniszczenia dróg, ulic, urządzeń sanitarnych itp., musi także wygospodarować w dostatecznie swobodnej dyspozycji wydatków i dochodów nadwyżkę inwestycyjną, bezpośrednio wydatkując ją w ramach i według wytycznych ogólnopaństwowego planu odbudowy, albo czyniąc z niej bazę, do uzyskania kredytu średnio lub długoterminowego na cele inwestycyjne.

To jest również podstawowy warunek odbudowy kredytu normalnego.

I znowu ob. Niemski w drugiej części swej książki odtwarza obraz rozwoju kredytu komunalnego w okresie międzywojennym, załamanie się gospodarki finansowej samorządów w okresie kryzysu w latach 1930/32; przypomina akcję oddłużeniową w latach 1934 — 1936; dalej daje obiektywną charakterystykę wad i zalet instytucji kredytu komunalnego oraz ich działalności w okresie przed 1939 r. Te retrospektywne rozważania prowadzą do wysunięcia tez programowych, dotyczących planu gospodarczego odbudowy i inwestycji samorządowych oraz sposobów jego finansowania.

Wydaje się, że autor unika sprecyzowania stosunku planu inwestycyjnego samorządów do planu ogólnopaństwowego, chociaż nie ulega wątpliwości, że plan państwowy operować musi nie zgrupowaniami inwestorów, ale zgrupowaniami inwestycji. Stąd już zresztą w praktyce 1946 r. stosowana zasada finansowania pewnych typów inwestycji niezależnie od tego, przez kogo podejmowanych i czyją będących własnością, — z funduszy ogólnopaństwowych (dotacyjnych, bezwrotnych), a innych typów (inwestycji rentujących się) z kredytów bankowych. Zdaje się jednak, że ciągle otwarta jest jeszcze sprawa ściślejszego rozgraniczenia typów inwestycji rentujących się, stopnia i formy odpowiedzialności finansowej inwestorów, formy prawnej zaciągania i zabezpieczenia pożyczek itp. A więc, czy majątek, przedsiębiorstwa, zakłady i urządzenia użyteczności publicznej, stanowiące własność związków samorządowych, będą musiały zabezpieczać spłatę kredytów, zaciągniętych na inwestycje w ramach ogólnopaństwowego planu odbudowy, — wyłącznie swymi dochodami, czy też ciężar zabezpieczenia, odpowiedzialności i spłaty spadnie na barki właścicieli — związków samorządowych.

Rozważania ob. Niemskiego zdają się iść właśnie po tej ostatniej linii, co zresztą konsekwentnie wynika z jego podstawowej tezy wyposażenia samorządu w samodzielne źródła finansowe i zerwania

z systemem dotacji bieżących. Ten ostatni system właściwie wyklucza samorządy z grona samoistnie odpowiedzialnych kredytobiorców, chyba, że kredyty będą udzielane wyłącznie pod zastaw majątków i dochodów prawnie wyodrębnionych przedsiębiorstw samorządowych.

To też nawiązując raczej do tradycyjnego systemu kredytowania związków samorządowych, jako samoistnie i niepodzielnie odpowiedzialnych kredytobiorców, autor wskazuje na konieczność reorganizacji dotychczasowego aparatu kredytu komunalnego. Opierając się na dekrete z 20 marca 1946 r. o Banku Komunalnym rozwija on projekt filjacji Banku Komunalnego z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, opartej na tym, że udział Państwa w kapitale zakładowym Banku Komunalnego nie

byłby bezpośredni, ale za pośrednictwem B. G. K. jako kwestora Skarbu Państwa.

Niewątpliwie przyczyniłoby się to do scentralizowania polityki średnio i długoterminowego kredytu w rękach B. G. K.

Nie sposób streścić nawet w dość obszernej recenzji obfitego materiału i wartościowych konkluzji, jakie są zawarte w tej bardzo ciekawej i aktualnej książce.

Na zakończenie przeto mogę ją jeszcze raz polecić wszystkim samorządowcom i finansistom, interesującym się problemami gospodarki finansowej i kredytu komunalnego. Dodać ponadto muszę, że książka ta może z powodzeniem spełniać rolę podręcznika w zakresie studiów polityki i gospodarki komunalnej.

## Zagadnienia kulturalno-oświatowe

A. BIELSKA

### **Komisje oświatowe — wzorowe pracownie planowania akcji oświatowej**

Zastanawiając się nad rolą komisji w radach narodowych, określimy bodaj najściślej ich rolę, mówiąc, że są to warsztaty pracy rad. Jak powinny wyglądać te warsztaty, aby stały się prawdziwymi pracowniami? Interesują nas tutaj przede wszystkim komisje oświatowe, zastanówmy się więc jak mają być zorganizowane i co należy zrobić, aby można je było określić jako wzorowe pracownie planowania akcji oświatowej?

Odpowiednio dobrany skład osobowy komisji jest podstawą jej działalności. Terenowe rady narodowe muszą docenić ważność tego zagadnienia i opierając się na właściwych przepisach prawnych, powołać do tej pracy takich ludzi, którzy odpowiadają swoimi kwalifikacjami, zainteresowaniami oraz wysokim poziomem moralnym i społecznym.

Okólnik Nr. 40 Min. Oświaty normujący skład komisji, został odwołany, jako sprzeczny z ustawą o radach narodowych (ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych z dn. 11. 9.44 r., uzup. ustawą z dn. 3.1.46 Dz. U. R. P. Nr. 3/46 poz. 19). Miejsce jego zajmuje regulamin, uchwalony przez Prezydium K.R.N., który wyjaśnia, że komisje oświatowe-gminne powołują dwu członków z grona rady i przewodniczącego-członka prezydium, zaś powiatowe i wojewódzkie — trzech członków z grona swej rady, a na przewodniczącego również członka prezydium. Poza tym regulamin określa, że członkowie komisji oświatowych powinni mieć kwalifikacje do zawodu, nauczycielskiego, względnie inne, z dziedziny wychowania, oświaty i kultury. Najważniejsze i zgodne ze strukturą rad narodowych byłoby powołanie do komisji oświatowych przedstawicieli instytucji społecznych, prowadzących działalność oświatową. Kto zapoznał się bliżej z działalnością Wydziałów Oświaty i Kultury TUR-u, Zw. Samopomocy Chłopskiej, Czytelnika oraz Wici i Związku Walki Młodych czy innych organizacji młodzieżowych, jak również z działalnością Związku Bibliotekarzy i Archiwistów, którzy stale szkolą pracowników fachowych — nie będzie miał żadnych wątpliwości, że przedstawiciele tych zespołów mają odpowiednie przygotowanie do opracowania zagadnień oświatowych, a jednocześnie duże wyrobienie społeczne, co im ułatwi

osiągnięcie postawy wzorowego radnego, o pełnym poczuciu odpowiedzialności i rzetelnym stosunku do pracy.

Członkowie komisji oświatowych muszą znać podstawy prawne swojej działalności. W tym celu winni zapoznać się szczegółowo ze wszystkimi przepisami prawnymi, dotyczącymi ich pracy. Muszą dokładnie przeanalizować ustawę o radach narodowych. Znać „na pamięć i na wrywki“ wszystkie regulaminy i uchwały, dotyczące komisji oświatowych. Gruntownie badać każdą ustawę, dotyczącą zagadnień oświatowych i wnikliwie śledzić wszystkie przepisy wykonawcze, dotyczące tych ustaw.

Ważne jest, aby członkowie komisji oświatowych przedyskutowali wspólnie zakres swego działania i uświadomili sobie jasno i realnie cel, do którego chcą zmierzać.

Następnie powinni przystąpić do badania potrzeb swojego terenu. Ustalić liczbę dzieci, objętych obowiązkiem szkolnym, sprawdzić ile dzieci do szkoły nie uczęszcza, zbadać tego przyczyny i stopniowo je usuwać. Ustalić liczbę analfabetów, jak również analfabetów powtórnych, i zainteresować się jakie są możliwości zwalczania analfabetyzmu. Poznać stan bibliotek i stwierdzić czy została już wszczęta akcja rozbudowy bibliotek i czytelnictwa. Poznać wszystkie potrzeby kulturalne terenu i wnikać w to, czy zabrano się do ich zaspokojenia. Jeśli w komisji oświatowej są przedstawiciele instytucji oświatowych, to korzysta ona z materiałów zebranych zarówno przez organy wykonawcze samorządowe i rządowe, jak i z doświadczeń instytucji społecznych. W ten sposób komisja obejmuje jaknajszerszej i najdokładniej całokształt spraw oświatowych. Może wówczas przystąpić do właściwego planowania — ufna, że nie uszło nic jej uwagi, że może racjonalnie uzgodnić wysiłki i inicjatywę poszczególnych czynników: społecznych, samorządowych i państwowych, że może zespolić prace odnoszące się do jednego typu zagadnień, nie rozpraszając napróżno energii w to wkładanej. W ten sposób da możliwość zespolonym wysiłkom osiągnięcia trwałej podstawy bytowania. Pamiętajmy, że rady narodowe mają tę szczęśliwie po-

myślaną konstrukcję, że skupiają w swych rękach, jako reprezentacja społeczeństwa — wszystkie nici inicjatywy społecznej, a z drugiej strony — jako organ działalności publicznej i kontroli — wszystkie materiały, dotyczące działalności władz samorządowych i państwowych (w tym wypadku szkolnych). Są więc w idealnym położeniu i mogą skupić wysiłki, uzgodnić inicjatywę i racjonalnie planować.

Przy opracowaniu planu, komisja oświatowa powinna się liczyć z jego realnością. Do zadań komisji należy stworzenie warunków, które umożliwią wykonanie planu w określonym czasie, przy oszczędnym i racjonalnym gospodarowaniu siłami ludzkimi i finansowymi. Do zadań komisji należy też wyszukanie dodatkowych dochodów, jeśli stwierdzi ona niedostateczność środków początkowo przewidzianych.

Pozostaje jeszcze ważna praca, niemniej doniosła,

niż rzetelne opracowanie planu — praca stałego czuwania, stałej kontroli nad jego wykonaniem.

Jeszcze tylko kilka uwag o technice prowadzenia prac w komisji. Członkowie komisji powinni rozdzielić prace między sobą, wykonywać je samodzielnie, a na posiedzeniach uzgadniać tylko swoje poglądy na daną sprawę i osiągnięte wyniki.

O przestrzeganiu terminów i punktualności napewno nie trzeba przypominać radnym, są to zasady elementarne. Natomiast muszą zaznaczyć, że **dzielenie się swymi doświadczeniami i wynikami z innymi komisjami oświatowymi na łamach „Rady Narodowej“ ożywi bardzo ich działalność, podniesie poziom, pozwoli na harmonijną współpracę wszystkich komisji oświatowych. A więc nadsyłajcie do redakcji swoje spostrzeżenia, dzielcie się swymi trudnościami i osiągnięciami.**

## Uchwała Prezydium K. R. N. z dnia 16. VII 1946 r. w sprawie zakresu działania komisji oświatowych rad narodowych

Nawiązując do uchwał z dnia 26. I. 1946 r. i z dn. 22. III. 1946 r. ustalających skład osobowy gminnych, powiatowych i wojewódzkich komisji oświatowych, Prezydium K. R. N. ustala następujące wytyczne ich działalności.

§ 1. Celem komisji oświatowych przy gminnych, powiatowych i wojewódzkich radach narodowych jest realizacja zasady współdziałania samorządu terytorialnego z władzami szkolnymi, dla wypełnienia zadań w zakresie wychowania przedszkolnego i pozaszkolnego, powszechnego nauczania i dokształcania, zakładania i utrzymywania publicznych szkół powszechnych i dokształcających, oraz dla wykonywania innych prac podejmowanych przez samorząd terytorialny w dziedzinie oświaty i kultury.

§ 2. Do zakresu działania komisji oświatowych przy gminnych, powiatowych i wojewódzkich radach narodowych należy:

1. stawianie wniosków do budżetu i opiniowanie preliminarzy budżetowych:

- a) przez komisje oświatowe przy gminnych (miejskich) radach narodowych — opiniowanie preliminarzy budżetowych poszczególnych szkół i instytucji kulturalno - oświatowych i przedkładanie gminnej (miejskiej) radzie narodowej projektu budżetu gminy (miasta) na cele oświatowe,
- b) przez komisje oświatowe przy powiatowych radach narodowych — stawianie wniosków do budżetu i opiniowanie preliminarzy budżetowych powiatowego związku samorządowego w dziedzinie oświaty i kultury, oraz opiniowanie w tychże działach budżetów gmin wiejskich i miast niewydziałonych z powiatowych związków samorządowych,
- c) przez komisje oświatowe przy wojewódzkich radach narodowych — stawianie wniosków do budżetu i opiniowanie preliminarzy budżetowych wojewódzkiego związku samorządowego w dziedzinie oświaty i kultury oraz opiniowanie tychże działów preliminarzy budżetowych powiatowych związków samorządowych.

2. Nadzór nad prawidłowym wydatkowaniem funduszy przewidzianych w budżecie danego samorządu na cele oświaty i kultury.

3. Stawianie wniosków i opiniowanie wszelkich

spraw kulturalno-oświatowych mających być przedmiotem uchwał organów ustrojowych danego samorządu, a w szczególności:

- a) współdziałanie w organizowaniu i prowadzeniu utrzymywanych przez samorząd terytorialny szkół oraz instytucji oświatowych, wychowawczych i zdrowotnych jak przedszkola, bursy szkolne, domy dziecka, biblioteki, ośrodki kultury wiejskiej, świetlice oświatowe, osiedla i poradnie szkolne, boiska i urządzenia sportowe itp.
- b) inicjowanie i współdziałanie w organizowaniu i prowadzeniu prac w zakresie oświaty dorosłych, w szczególności zaś w zwalczaniu analfabetyzmu.

4. Badanie potrzeb publicznych przedszkoli, publicznych szkół powszechnych, dokształcających, instytucji pozaszkolnego wychowania dziecka oraz oświaty dorosłych i przygotowywanie w tym zakresie wniosków do właściwych władz szkolnych.

5. Wypowiedzenie opinii o projektach zmian sieci publicznych przedszkoli, szkół powszechnych, dokształcających i ewentualne występowanie do władz szkolnych z wnioskami w tych sprawach.

6. Podejmowanie inicjatywy w zakresie budowy publicznych szkół powszechnych, przedszkoli oraz mieszkań dla nauczycieli.

7. Inicjowanie i współdziałanie w organizowaniu dla publicznych przedszkoli i szkół powszechnych opieki nad zdrowiem uczniów oraz nad zapewnieniem odpowiednich warunków higieniczno - sanitarnych pomieszczeń, terenów szkolnych itp.

8. Inicjowanie i współdziałanie w organizacji pomocy materialnej dla niezamożnych uczniów celem dalszego kształcenia.

9. Współdziałanie z komitetami szkolnymi i nadzorowanie ich działalności (art. 28 § 2 ust. o radach narodowych).

10. Udostępnienie uczniom niepełnych szkół powszechnych nauki w szkołach zbiorczych przez inicjatywę zmierzającą do:

- a) ułatwienia dostępu do szkół przez skracanie dróg i ścieżek szkolnych,
- b) organizowanie akcji dowożenia dzieci do szkoły,
- c) zakładanie burs i internatów itp.



11. Czuwanie nad właściwym wykonaniem powszechnego nauczania, w szczególności zaś:

- a) czuwanie nad ogólnym kierunkiem wychowania w szkołach w duchu demokratycznym, nad budzeniem uczuć patriotycznych oraz poczucia obowiązków obywatelskich względem Państwa demokratycznego wśród uczącej się młodzieży,
- b) dopilnowanie terminowego przysyłania właściwym kierownictwom szkół wykazów dzieci danego obwołu szkolnego, obowiązanych do uczęszczania do szkoły,

- c) stosowanie wszelkich środków, zmierzających do realizacji powszechnego nauczania,
- d) rozpatrywanie wniosków kierownictw szkół o ukaranie rodziców za niewypełnianie przez dzieci obowiązku szkolnego i dopilnowanie wyegzekwowania nałożonych kar przez właściwą gminę.

Nadto w powiatowych i wojewódzkich komisjach oświatowych czuwanie nad działalnością komisji rad niższego szczebla.

12. Załatwianie innych spraw powierzonych jej przez osobne przepisy i właściwe organy danego samorządu.

## Regulamin powoływania komisji oświatowych przy wojewódzkich radach narodowych

Skład powoływanych na zasadzie art. 17 ustawy o radach narodowych komisji oświatowych przy wojewódzkich radach narodowych odpowiadać powinien następującym warunkom:

### I.

- 1) przewodniczący, którym winien być członek prezydium wojewódzkiej rady narodowej,
- 2) trzech członków wybranych z grona tej rady.

Poza tym w posiedzeniach tych komisji biorą udział z głosem doradczym:

### II.

- 1) kurator okręgu szkolnego lub delegowany przez niego zastępca,
- 2) wychowawczyni przedszkoli lub instruktorka wychowania przedszkolnego,
- 3) nauczyciel (kierownik) publ. szkoły powszechnej,
- 4) dyrektor szkoły średniej ogólnokształcącej,
- 5) dyrektor lub kierownik szkoły zawodowej lub

dokształcającej. (Osoby wymienione pod 2, 3, 4, 5 winny być delegowane przez Zarząd Okręgu Z. N. P.).

- 6) profesor szkoły akademickiej lub szkoły wyższej, jeżeli taka istnieje na terenie Okręgu, delegowany przez Senat tej szkoły.

Bez wysłuchania osób, wymienionych w rozdziale II, nie może zapaść w komisji żadna uchwała. Uchwała powzięta wbrew ich opinii winna być umotywowana i może być skierowana przez kuratora okręgu szkolnego do rozpatrzenia przez Prezydium W. R. N.

Na zaproszenie przewodniczącego mogą brać nadto udział w posiedzeniach komisji z głosem doradczym, przedstawiciele prawnie uznanych wyznań, lekarze szkolni, członkowie gminnych i powiatowych komisji oświatowych i inne osoby, pracujące w dziedzinie wychowania, oświaty i kultury.

Członkowie komisji oświatowej, wymienieni w rozdziale I winni mieć, o ile to jest możliwe, kwalifikacje do zawodu nauczycielskiego, względnie inne z dziedziny wychowania, oświaty i kultury.

## O usprawnienie działalności rad

### A. SZCZERBA

## Ubezpieczenie emerytalne pracowników miejskich w miastach

Wypłaty zaopatrzeń emerytalnych w samorządzie dokonuje się w miarę środków finansowych w zależności od sytuacji budżetowej miasta. Prowadzi to najczęściej do zaliczkowego wymiaru świadczeń. Prócz przeszkód natury finansowej główną trudność w wymiarze świadczeń na rzecz emerytów, względnie członków ich rodzin leży w tym, że statuty emerytalne, prawnie nadal obowiązujące w poszczególnych miastach, okazały się już przepisami przestarzałymi. Wymagają one, jak zresztą całokształt zagadnienia ubezpieczenia we własnym zakresie, gruntownej rewizji. Miejskowe statuty emerytalne, lub uchwały rad miejskich w sprawie ubezpieczenia pracowników opierają się na różnych podstawach prawnych: wcześniejsze na ustawach państw zaborczych, późniejsze na rozporządzeniu Prezydenta R.P. z dnia 24.XI. 1927 r. o ubezpieczeniu

pracowników umysłowych. Na mocy tego rozporządzenia, pracownicy związków komunalnych, ich przedsiębiorstw i zakładów, nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia powszechnego, o ile mają zapewnione prawa przysługujące funkcjonariuszom państwowym lub przewidziane w rozporządzeniu.

Na podstawie tego przepisu Minister Spraw Wewnętrznych wydał okólnik z dnia 18.VII.1929 r. (Nr. SS.2238/2), wskazujący zasady organizowania ubezpieczenia emerytalnego przez związki samorządowe (we własnym zakresie), oraz wzorowy statut emerytalny. Również po linii odrębnego ubezpieczenia poszła ustawa o ubezpieczeniu społecznym z dnia 28.III.1933 r. (Dz. U.R.P. Nr. 51, poz. 396) w brzmieniu rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 24.X. 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 95, poz. 855). Ustawa uzależnia wyłączenie pracowników samorządu teryto-

rialnego z obowiązku ubezpieczenia powszechnego od przyznania prawa do świadczeń nie gorszych niż w ubezpieczeniu powszechnym **wszystkim pracownikom zatrudnionym dłużej niż rok w tym samym związku samorządowym, przedsiębiorstwie lub zakładzie.**

Postanowienie to nie znalazło w pełni zastosowania w praktyce, albowiem okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19.II.1937 r. (Dz. Urz. Min. Spr. Wewn. Nr. 11, poz. 33) zezwala, aby pracownicy samorządowi byli wyłączeni z powszechnego ubezpieczenia i pozostawali nadal w ubezpieczeniu, zorganizowanym przez dany związek samorządowy, „bez względu na to, czy statut emerytalny obejmuje wszystkich pracowników związku samorządowego, jego zakładów i przedsiębiorstw, czy tylko część tych pracowników“.

Było to niesłuszne pod względem społecznym i niezgodne z ustawą podejście do sprawy pracowników. W myśl ustawy należało bowiem objąć statutami emerytalnymi wszystkich pracowników, zatrudnionych dłużej niż rok. Ograniczenie natomiast prerogatyw, jakie wpływały niewątpliwie z odrębnego ubezpieczenia do części pracowników, mogło nastąpić jedynie w drodze ustawy.

W statutach emerytalnych niektórych miast, miały być wprowadzone odpowiednie zmiany w związku ze zmianą, jaką wprowadziła ustawa o ubezpieczeniu społecznym w brzmieniu rozporządzenia z dnia 24.X.1934 r. w zakresie ubezpieczenia od wypadków i chorób zawodowych. W zakresie tego rodzaju ubezpieczenia ustawa włączyła prawników do ubezpieczenia powszechnego, podczas, gdy dotąd w wielu miastach statuty emerytalne obejmowały również ubezpieczenie wypadkowe. Wspomniany już wyżej okólnik Min. Spraw Wewn. z dn. 19.II.1937 r. porusza bezpośrednio tę sprawę, dając wytyczne, aby uprzednio zatwierdzone statuty, po wejściu w życie rozporządzenia z dnia 24.X.1934 r. zostały ponownie zatwierdzone na zasadzie obowiązujących przepisów.

W zależności od podstaw prawnych, na jakich oparto statuty emerytalne w miastach wydziałowych, ukształtowała się organizacja finansowa ubezpieczenia miejskiego w zakresie emerytalnym.

Pod tym względem dały się wyróżnić trzy kategorie miast. I. Miasta nie posiadające osobnych funduszy emerytalnych, lecz opłacające emerytury z budżetu; do nich należą: Łódź, Poznań, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław i Rzeszów.

II. Miasta posiadające fundusze emerytalne

utworzone na podstawie statutów, datujących się sprzed 1929 r. Późniejsze zmiany w ustawodawstwie ubezpieczeniowym nie wpłynęły zupełnie na strukturę finansową funduszy emerytalnych w niektórych miastach tej kategorii (np. Kraków).

III. Miasta, które zorganizowały własne ubezpieczenie emerytalne po roku 1929 w myśl wytycznych, podanych w cytowanym już okólniku Min. Spr. Wewn. względnie poddały reorganizacji do tymczasowy system wypłacania świadczeń emerytalnych (głównie miasta w b. woj. centralnych).

Nie wszystkie jednak miasta można zakwalifikować do jednej z powyższych kategorii. W wielu bowiem miastach jednocześnie z wprowadzeniem nowych statutów emerytalnych utworzono nowe fundusze, wypłacając z nich zaopatrzenia dla pracowników, którzy zostali przeniesieni na emeryturę po utworzeniu tych funduszy. Zaopatrzenia dla pracowników, którzy przeszli w stan nieczynny przed powstaniem nowych funduszy, opłacano w tych miastach w dalszym ciągu z budżetu.

Były również miasta, które przy wprowadzeniu statutów emerytalnych nie objęły nimi wszystkich zatrudnionych, lecz tylko grupę pracowników umysłowych.

W wyniku takiego uregulowania pracownikom umysłowym wypłacano zaopatrzenia na podstawie nowych statutów, pozostałym zaś pracownikom na zasadzie starych statutów emerytalnych z funduszy jakie utworzone zostały w oparciu o te statuty.

Ubezpieczenie emerytalne pracowników miejskich w formie funduszy emerytalnych stawiało w wielu wypadkach, duże obciążenie budżetów miejskich. Np. Kraków dopłacał rocznie z budżetu na emerytury 1,7 mil. złotych.

Poniższa tabelka wykazuje przewyżkę wydatków bieżących na emerytury nad dochodami ze składek w/g danych za rok 1936-37.

Miasta	Wpływy ze składek miesięcznie	Wyplata zaopatrzeń miesięcznie	Niedobór
Włocławek	ca 2.200	3.742	ca 1.542
Płock	„ 2.000	3.361	„ 1.361
Kielce	„ 1.800	6.221	„ 4.421
Częstochowa	„ 2.100	6.200	„ 4.100
Sosnowiec	„ 2.970	5.785	„ 2.815
Siedlce	„ 1.514	2.859	„ 1.345
Górnica	„ 1.078	1.155	„ 77

(D. c. n.).

**EDMUND KOPCZYŃSKI**

## Telefony w gromadach wiejskich

Zaniebane życie wiejskie wymaga, aby przede wszystkim ustalić potrzeby publiczne i bołaczki osiedli wiejskich, a potem stale i wytrwale dążyć do ich zaspakajania i doprowadzenia wsi do stanu takiego, jaki istnieje w miastach i czynić życie tam dużo łatwiejszym i znośniejszym.

Ponieważ obecnie dużo się mówi o elektryfikacji, radiofonizacji wsi itp. urządzeniach, chcę poruszyć nie mniej ważną sprawę instalacji telefonów w gromadach wiejskich.

Uzyskanie połączenia telefonicznego wsi z urzędem gminnym, a następnie z powiatem itd. zaoszczędziłoby ludności dużo czasu, uniknęłoby się trudności i niewygody. Chcąc naprzykład załatwić jakiś interes u wójta, trzeba iść kilkanaście kilometrów do urzędu gminnego, gdzie można go właśnie nie zastać. Wówczas powtórnie trzeba odbyć taką samą podróż. Posiadając w gromadzie telefon, można uprzednio porozumieć się z wójtem, unikając straty czasu. Urząd gminny, mając do załatwienia jakąś sprawę, będzie mógł porozumieć

się z zainteresowanym telefonicznie bez wzywania go i zmuszania do odbycia uciążliwej często drogi. Jaką również doniosłą rolę odegrałby telefon pod względem bezpieczeństwa publicznego. Iluż to wypadków dałoby się uniknąć. Telefony dają możliwość w nagłych wypadkach wezwać, milicję, a także lekarza lub weterynarza.

Ponadto połączenie telefoniczne usprawniłoby bardzo tok urzędowania urzędów gminnych, urzędów powiatowych, a nawet i instytucji wyższych.

Obecnie urzędy powiatowe i wyższe, załatwiając sprawy według swej kompetencji, natrafiają bardzo często na potrzebę zebrania jakichś uzupełniających wiadomości, lub wyjaśnienia pewnych kwestii, zwracają się przeto z zapytaniem do urzędów gminnych, które ze swej strony nie posiadając u siebie takich wiadomości, muszą dowiadywać się niekiedy od sołtysa, niekiedy od starszych, którzy pamiętają te, lub inne zdarzenia. To też sołtys bywa zapytywany na odprawach sołtysów, które odbywają się z reguły co tydzień, a nawet co dwa tygodnie. Jeżeli sołtys nie może udzielić potrzebnych wiadomości, wtedy wzywa się kogo innego do urzędu gminnego. Wezwani zwykle nie przychodzą na pierwsze wezwanie, trzeba je powtórzyć, a tymczasem czas biegnie i urząd gminny nie może udzielić odpowiedzi na zapytanie, co znów denerwuje urząd zapytujący, który wysłał ponaglenia, a nawet skarży się władzy; sprawa jednak nie załatwiona, leży całymi miesiącami, naraża zainteresowanych na straty i wywołuje rozgoryczenie

i niezadowolenie ludności. Zaprorowadzenie telefonów w gromadach usunęłyby tę bolączkę.

Przeszkodą w urządzaniu telefonów w gromadach, będzie oczywiście brak środków i materiałów, jednak ze względu na ważność sprawy fundusze muszą się znaleźć. Gromady, doceniając znaczenie korzyści płynącej z takiej instytucji, napewno same opodatkują się, samorząd gminny, którego środki finansowe ustabilizują się, mógłby wносить corocznie do budżetu przez kilka lat pewne sumy na urządzenie telefonów w gromadach, samorząd powiatowy uczyni to samo, a reszty dokona Państwo. W ten sposób w przeciągu kilku lat cała Polska pokryje się siecią telefoniczną. Z dobrodziejstw telefonu będzie korzystać nie tylko miasto, ale i wieś.

Celem zmniejszenia kosztów budowy, prace, nie wymagające wykwalifikowanych sił, można będzie wykonać w drodze świadczeń rzeczowych w naturze.

Dawno już zastanawiałem się, czy nie udałoby się uzyskać w Polsce takiej szerokiej sieci telefonicznej, to też już w 1930 roku poruszyłem tę sprawę w opracowanym przeze mnie wydawnictwie pt. „Podręcznik dla sołtysa“, wydanym nakładem Związku Pracowników Samorządu Powiatowego, jednak nie wywołało ono wtedy większego zainteresowania, obecnie jest nadzieja, że potrzeby ludności wiejskiej prędzej będą zaspokojone.

## Wyjaśnienia prawne

### **Wykładnia przepisów art. 9 dekretu z 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych.**

Prezydium jednej z powiatowych rad narodowych zwróciło się z prośbą o wyjaśnienie, czy w myśl art. 9 pkt. 6 dekretu z 20 marca 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 19, poz. 128) korzystają ze zwolnienia od podatku grunty użytkowane przez zarząd majątków przy szkole akademickiej gdy grunty te, aczkolwiek znajdują się w posiadaniu tej szkoły, nie służą celom doświadczalnym lecz dochodowym.

#### **Odpowiedź:**

Wedle przepisu art. 9 pkt. 6 powołanego dekretu

od podatku gruntowego są zwolnione między innymi grunty użytkowane wyłącznie w celach naukowych lub doświadczalnych przez szkoły rolnicze i instytucje naukowe. Z przepisu tego a contrario wysnuć należy wniosek, że grunty posiadane wprawdzie przez szkoły rolnicze i instytucje naukowe, a nieużytkowane w celach naukowych lub doświadczalnych, podlegają podatkowi gruntowemu.

W wypadku zatem, gdy chodzi o grunty użytkowane przez zarząd majątków przy szkole akademickiej w celach dochodowych — to nie są one zwolnione od podatku gruntowego. **J. E.**

## KOMUNIKATY

### I.

Komisja Rehabilitacyjno-Kwalifikacyjna dla b. funkcjonariuszy Policji Państwowej zwracała się wielokrotnie do rad narodowych o udzielanie opinii o b. funkcjonariuszach policji, w związku ze złożonymi przez nich podaniami o rehabilitację i ponowne przyjęcie ich do służby państwowej.

Wobec tego, że opinia rad narodowych stanowi dla Komisji cenny materiał, Biuro Prezydyjne

K. R. N. zwraca się do prezydium rad narodowych — na wniosek Komisji Rehabilitacyjno-Kwalifikacyjnej — o możliwie spieszne i dokładne udzielanie Komisji odpowiedzi, a w szczególności o udzielanie wyczerpujących wyjaśnień na pytania formularza, załączonego każdorazowo do pism Komisji Kwalifikacyjno-Weryfikacyjnej.

### II.

Jak wyjaśniło Ministerstwo Administracji Publicznej, zgodnie z art. 9 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 24.X.1934 r. o Komunalnych Kasach Oszczędności (Dz. U. R. P. Nr. 95 poz. 860) przewodnictwo w Radzie K. K. O. należy do przewodniczącego organu wykonawczego związku założycielskiego.

Artykuł ten w pkt. 2 stanowi bowiem, że „Przewodniczącym rady jest z urzędu przewodniczący organu wykonawczego związku założycielskiego lub jego urzędowy zastępca“.

Oddanie w ręce przewodniczącego organu wykonawczego przewodnictwa w radzie Kasy nie oznacza jednak bynajmniej, aby rada narodowa zwią-

ku założycielskiego nie miała się bezpośrednio interesować gospodarką K. K. O. Przeciwnie rady narodowe powinny na gospodarkę K. K. O. zwrócić specjalną uwagę. Możliwość delegowania do rady Kasy członków spośród organów ustrojowych samorządu (a więc rady i zarządu lub wydziału), jak również spośród osób wchodzących z poza rady daje radom te możliwości. Podkreślić trzeba, że od osób delegowanych z poza grona członków organów ustrojowych samorządu wymagać należy wykazania się specjalnymi kwalifikacjami fachowymi z zakresu gospodarki publicznej w ogólności, a zwłaszcza samorządowej. Niezależnie od tego rada narodowa związku założycielskiego ma

możność kontr  
Komisje Zwyc  
specjalnie w c

1946v. Nr. 31  
Komisję Rewizyjną Kasy wybieraną stosownie do postanowień art. 12 tegoż rozporządzenia na 1 rok przez radę narodową związku założycielskiego, jak również drogą żądania od przewodniczącego rady sprawozdania z działalności Kasy.

Podając powyższe do wiadomości, Biuro Prezydialne K. R. N. prosi o powiadomienie o tych wyjaśnieniach rad narodowych, ze zwróceniem radom uwagi na konieczność rozbudowy działalności i stabilizacji pracy Komunalnych Kas Oszczędności.

### III.

Zarząd Główny P. C. K. w Warszawie, pismem z dnia 25.IV.1946 r. Nr. 4886/Og powiadomił Ministerstwo Adm. Publ., że przepisy o używaniu znaku i nazwy P. C. K. nie są przestrzegane. Na podstawie tego zawiadomienia Minister Adm. Publ. wydał następujące zarządzenie:

Różne instytucje otrzymują obecnie z darów zagranicznych samochody ciężarowe lub sanitarne, oznaczone godłem Czerwonego Krzyża i używają ich dla rozmaitych celów, a w szczególności transportowych, nie mających z pomocą sanitarną żadnego związku.

W związku z tym przypominam, że prawo do używania znaku lub nazwy Czerwonego Krzyża służy wyłącznie:

- wojskowym władzom sanitarnym,
- stowarzyszeniu „Polski Czerwony Krzyż“,
- zagranicznym stowarzyszeniom Czerwonego

Krzyża, przebywającym czasowo na obszarze Państwa Polskiego i z upoważnienia władz polskich. Wobec faktu, że ilość wozów samochodowych z bezprawnym znakiem Czerwonego Krzyża nie tylko nie maleje, lecz nawet się zwiększa, a przepisy w sprawie używania znaku lub nazwy Czerwonego Krzyża nie są przestrzegane, proszę o wydanie podległym sobie władzom skutecznym zarządzeń, by w działalności swej przestrzegali przepisów o ochronie znaku i nazwy Czerwonego Krzyża, a naruszających je, pociągały do odpowiedzialności karnej w myśl art. 3 ustawy z dn. 8.I.1938 r. o chronieniu znaku i nazwy Czerwonego Krzyża oraz godła Związku Szwajcarskiego (Dz. U. R. P, Nr, 3, poz, 12), w zastosowaniu do przepisów dekretu z dn. 16.XI. 1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek (Dz. U. R. P. Nr. 56, poz. 312).

### IV.

Krakowską Wojewódzka Rada Narodowa wystąpiła z dezyderatami w sprawie zmiany rozp. Ministerstwa Przemysłu z dnia 6.4.46 Nr. 34/279, dotyczącego podziału odbiorców węgla na grupy, w tym kierunku, aby rolników posiadających gospodarstwa o obszarze poniżej 15 ha zaliczyć do III grupy odbiorców węgla, przewidującej niższe ceny.

Departament Ekonomiczny Ministerstwa Przemysłu, po rozważeniu odnośnej uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie z dnia 17 i 18 maja rb., zakomunikował, że Ministerstwo Przemysłu w ramach ogólno państwowym do dostawy w drugim półroczu br. dla rolnictwa 300 tysięcy ton węgla po cenach jednolitych, jak najoszczędniej skalkulowanych, które są w toku opracowania. Stosowanie cen dla rolników według nowego cennika, odbywa się na podstawie uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. W. R. N. w Krakowie wzięła słusznie pod uwagę potrzeby rolnictwa, gdyż węgiel przeznaczony dla omloty, dla pługów parowych itp. zaliczony został do trzeciej grupy cen.

Ministerstwo Przemysłu podkreśliło jednak trudności dalszych ulg na rzecz rolnictwa w tym zakresie w roku bieżącym, a to z uwagi na konieczność

dotrzymania zobowiązań eksportowych, jak również z uwagi na to, że stosowane obecnie ceny muszą zabezpieczyć samowystarczalność kopalń.

#### KOMUNIKAT ADMINISTRACYJNY

Administracja „Rady Narodowej“ prosi wszystkich prenumeratorów o jak najrychlejsze uregulowanie zaległych rachunków.

Adres administracji: Warszawa-Praga Środkowa 7, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik“.

## Gazeta Administracji

Miesięcznik poświęcony prawu publicznemu  
oraz zagadnieniom administracji publicznej

#### ADRES REDAKCJI I ADMINISTRACJI:

Warszawa ul. Rakowiecka 4  
(Ministerstwo Administracji Publicznej) pokój 127.

#### WARUNKI PRENUMERATY:

Prenumerata kwartalna wynosi 150 zł. wraz z przesyłką.  
Konto P. K. O. Nr. 1-977 (brzmienie konta: Ministerstwo Administracji Publicznej „Gazeta Administracji“)

Adres Redakcji: Warszawa, Wiejska 6, telefon 85358

Redaktor naczelny H. Kurkowska, przyjmuje interesantów codziennie 11 — 13.

Prenumerata 65 zł. kwartalnie (egz. zł. 5 + porto). Konto PKO 1-707.

Redakcja rękopisów nie zwraca.

Prenumeratę przyjmuje Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik“, Warszawa-Praga, ulica Środkowa 7,

telefon 264.