

Aleg. 6.

Sprawozdanie

Wydziału krajowego z projektem do ustawy o nadzorze władz wyższych nad urzędnikami (pisarzami i innymi tej kategorii funkcjonariuszami) gmin wiejskich.

Wysoki Sejmie!

Sprawozdaniem z dnia 25. stycznia 1876. L. 1.961., przedłożył Wydział krajowy Wys. Sejmowi projekt do ustawy o nadzorze władz wyższych nad urzędnikami gmin wiejskich i małomiastewskich (miasteczek). W sprawozdaniu tem uzasadnił Wydział krajowy w głównych zarysach potrzebę tej noweli do ustawy gminnej.

Mianowicie podniósł Wydział krajowy, że Wydziały powiatowe mające bezpośredni nadzór nad gminami, objawiały bardzo często przy nadarzającej się sposobności to przekonanie, że uporządkowanie stosunków gmin wiejskich jest prawie niemożliwe, jeżeli im nie zostanie nadany odpowiedni kontrolujący wpływ nad działalnością pisarzy gminnych.

Opinia ta Wydziałów powiatowych, stwierdzona zresztą i wielostronnemi spostrzeżeniami Wydziału krajowego — uzasadnioną jest stosunkami gmin wiejskich, a nawet często i małomiastewskich, — a przedewszystkiem niskim stopniem oświaty członków gminy w ogólności, a naczelników gmin i członków Zwierzchności gminnej w szczególności, którzy, jak to urzędowo sprawdzono, po większej części ani pisać ani czytać nie umieją. Wśród takich stosunków zdarza się bardzo często, że urzędnicy gminni (pisarze) przewyższają wykształceniem umysłowem Zwierzchność i Radę gminną i tym sposobem stają się rzeczywistymi doradcami gminy, a raczej wykonawcami ustawy gminnej, dla nich bowiem przystępne są prawie wyłącznie pisemne rozporządzenia władz, oni prowadzą księgi uchwał, rachunkowe, kasowe i t. d.

Jeżeli gmina posiada urzędnika (pisarza) uzdolnionego i sumiennie swe obowiązki wykonującego, natenczas odznacza się ona korzystnie od innych gmin ściślejszem wykonywaniem postanowień ustawy gminnej i porządkiem w prowadzonych rachunkach gminnych. Jeżeli zaś naczelnik gminy i członkowie Zwierzchności gminnej, a często i cała Rada gminna pozostają pod wpływem człowieka wyższego od nich inteligencją, a przy tem przewrotnego i wyzyskującego fundusze gminne na swą własną korzyść, natenczas znajduje się gospodarstwo gminne w nader smutnym stanie a nawet i ostrzejsze środki zaradcze nie odnoszą pożądanego skutku, bo ani władze rządowe ani

autonomiczne nie posiadają żadnego skutecznego środka, ażeby pociągnąć do odpowiedzialności właściwego sprawcę, zasłoniętego Zwierzchnością i Radą gminną. Również nie odnoszą zazwyczaj żadnego skutku polecenia wystosowane do Zwierzchności i do Rad gminnych celem usunięcia urzędnika (pisarza) gminnego, działającego ze szkodą gminy, gdyż urzędnicy (pisarze) gminni rozwijają w takim razie w swym własnym interesie skrzytą agitację pomiędzy członkami Rady i gminy i obalamują takowych.

Zważywszy z jednej strony przeważny wpływ, jaki urzędnicy (pisarze) gminni na tok spraw wywierają, zaś z drugiej strony zważywszy na odpowiedzialność Wydziałów powiatowych za całość zakładowego majątku gmin i zakładów gminnych, jako też na obowiązek nadzorowania, ażeby Zwierzchności gminne ustawami nałożone obowiązki nie zaniedbywały i przekroczeń się nie dopuszczały — sądził Wydział krajowy, że wyższe władze autonomiczne nie powinny być pozostawione bez wpływu przynajmniej wyjątkowego i negatywnego na działalność urzędową urzędników (pisarzy) gminnych.

Te były w krótkości zebrane powody, dla których Wydział krajowy wzmiankowaną nowelę Wys. Sejmowi do uchwały przedłożył.

Po dłuższych rozprawach w komisji administracyjnej i po dwudniowej jeneralnej debacie odbytej na posiedzeniach Wys. Sejmu w dniach 20. i 22. marca 1876. przyjął Wys. Sejm wniosek komisji administracyjnej: przejście do porządku dziennego, w imiennem głosowaniu 63 głosami przeciw 49.

Gdy wszelako uporządkowanie administracji gmin wiejskich jest niezbędne, a Wydziałom powiatowym powinny być oddane wszelkie środki dążące do tego celu, jeżeli zadaniu swojemu odpowiadzić mają, gdy zresztą proponowana nowela niewątpliwie jeden z takich środków zawiera, uchwalił Wydział krajowy, czerpiąc otuchę z poważnej zeszłorocznej mniejszości Wys. Sejmu, przedstawił Wys. Sejmowi ponownie projekt do noweli, jakkolwiek co do formy i treści odmienny od pierwszego przedłożenia.

Zmiany w formie i treści, będące przeważnie wynikiem uwag i spostrzeżeń, poczynionych w toku dyskusji, są następujące:

Przedewszystkiem ograniczamy postanowienia niniejszego projektu do gmin wiejskich, które ze względu na ich stan zasobów intelektualnych większej nadzorczej opieki ze strony wyższych władz autonomicznych potrzebują.

Powtóre uważaliśmy za najodpowiedniejsze proponowaną nowelę oznaczyć jako dodatek do §. 52. ust. gmin., chcąc w ten sposób podnieść, że postanowienie tego paragrafu oddające Radzie gminnej prawo oddalania urzędnika lub sługi, pozostaje w zasadzie nienaruszone, a ingerencya Wydziału powiatowego a względnie krajowego jest tylko wyjątkową w następujących wypadkach i pod następującymi warunkami:

Przedewszystkiem musi być stwierdzoną dochodzeniem szkodliwa działalność urzędnika (pisarza lub innego tej kategorii funkcyjnyusza) gminy wiejskiej. Rozumie się samo przez się, jak to w Wys. Izbie również nadmieniono, że nie wymaga się tutaj koniecznie dochodzenia na miejscu, bo dowód szkodliwej działalności pisarza gminnego może być przeprowadzony na podstawie aktów samej gminy jako też i zeznań naczelnika i członków gminy zawezwanych do kancelaryi Wydziału powiatowego.

Powtóre, skoro szkodliwa działalność urzędnika (pisarza) gminnego urzędowo sprawdzoną zostanie, następuje wezwanie Rady gminnej, ażeby swój obowiązek wypełniła i takowego usunęła. A dopiero wówczas, gdyby Rada gminna wzbraniała się wypełnić to zawezwanie, następuje złożenie z urzędu na wniosek Wydziału powiatowego przez polityczną władzę powiatową.

Co do ingerencyi politycznej władzy powiatowej, zachowaną jest analogia do postanowień §. 102. u. gm. i noweli z dnia 17. czerwca 1874.

Zarzut czyniony tej ingerencji władzy politycznej powinien upaść, jeżeli się zważy, że usunięcie pisarza gminnego nie może inaczej nastąpić, jak tylko w skutek inicjatywy i na wniosek Wydziału powiatowego a względnie krajowego.

W skutek uwag poczynionych w Wys. Izbie co do kosztów dochodzenia, które według zesłorocznego projektu gminy ponosić miały, uchyliliśmy zupełnie ten ustęp, a to z tego powodu, ponieważ dochodzenia tego rodzaju powinny być przeprowadzone z uniknięciem wszelkich kosztów (jak to powyżej nadmieniono), jeżeliby zaś koszta były nieodzowne, natenczas ponosiłby je winien fundusz powiatowy a względnie krajowy a to z tytułu naczelnego nadzoru nad gminami.

Zamiast tego ustępu zamieściliśmy natomiast postanowienie co do ograniczenia powtórnego przyjęcia oddalonego pisarza gminnego, a to w tym celu, ażeby mozolnie przeprowadzona czynność przez obejście prawa nie stała się bezowocną.

W końcu uważamy za potrzebne zamieścić kilka bliższych wyjaśnień co do zasadniczych zarzutów podniesionych przeciw projektowi.

Zasadnicze zarzuty streszczają się w trzech punktach, a mianowicie :

- 1) że postanowienia obowiązującej ustawy gminnej (§§. 102—107—109) wystarczają do uchylecia urzędników gminnych działających ze szkodą gminy, a zatem, że proponowana nowela jest niepotrzebną;
- 2) że projektowana ustawa narusza widocznie autonomię gmin, przelewając prawa autonomiczne gminy na wyższe władze autonomiczne, a przeważnie rządowe;
- 3) że projektowana ustawa mogłaby tylko zniechęcić naczelników gminy w pełnieniu obowiązków nadzorowania urzędników podwładnych i wprowadzićby mogła jeszcze większy rozstrój w gminach.

Co do pierwszego zarzutu a mianowicie, że ustawa gminna wystarcza w zupełności do usunięcia szkodliwych pisarzy gminnych, a zatem proponowana nowela jest niepotrzebną, to Wydział krajowy przyznać musi, że na ten zarzut był najmniej przygotowany, skoro tak on jak i Wydziały powiatowe wykonując ustawę gminną — i wydając orzeczenia dyscyplinarne przeciwko naczelnikom gmin, brak ten wielokrotnie uczuwały, co było głównym powodem przedstawienia sprawy Wys. Sejmowi.

Przystępując do rozpatrzenia środków zastąpić mających proponowaną nowelę nadmieniamy, że §. 102. jest środkiem dyscyplinarnym przeciw naczelnikowi gminy, a choćby był najczęściej zastosowany, to wpłynie chyba na ustąpienie naczelnika gminy, ale nie na oddalenie z jakiegokolwiek względu szkodliwego pisarza gminy, bo prawo oddalania urzędników i sług gminnych nie należy do niego ale do Rady gminnej, a nie tak rzadko spotkać się można z usprawiedliwieniem naczelnika gminy, że on zgodziłby się chętnie na oddalenie pisarza gminnego, ale Rada gminna sprzeciwia się temu. Jeżeli zaś rzeczywiście zdarza się taki wypadek, to wpływać może niewątpliwie na zniechęcenie naczelnika gminy.

§. 109. ustawy gminnej nadaje c. k. Namiestnikowi prawo rozwiązania Rady gminnej. Pominąwszy już tę okoliczność, że to jest najskrajniejszy środek wywołujący chwilowe zwichnięcie życia autonomicznego, który w nieoświeconych gminach wiejskich nawet pewien zamęt pojęć i obrażeń wywołaćby mógł, — zachodzi wielkie pytanie, czy przy użyciu onegoż zamierzony skutek osiągnięty zostanie, zwłaszcza gdy pisarz gminny rozpocznie w ukryciu obalamucającą agitację.

Jeżeli bowiem gmina wybierze tę samą Radę gminną a takowa pisarza zatrzyma, to wynikiem całej działalności byłby tylko uszczerbek powagi władz wyższych.

Pozostaje trzeci proponowany środek a mianowicie zastosowanie §. 107. ust. gm.

Paragraf ten opiewa :

„Jeżeli Rada gminna zaniedbuje albo wzbrania się dopełnić obowiązków w moc ustaw na gminie ciążących, polityczna władza powiatowa ma na koszt i stratę gminy zarządzić środki zaradcze.

Jeżeli sprawa należy do własnego zakresu działania gminy a nie zachodzi przypadek nagłego niebezpieczeństwa, polityczna władza powiatowa winna przed zarządzeniem środków zaradczych porozumieć się z Wydziałem powiatowym.“

Przytoczony w dosłownem brzmieniu paragraf ustawy gminnej nie da się wcale zdaniem Wydziału krajowego, zastosować do danego wypadku uchylenia ze szkodą gminy działającego pisarza gminnego.

Postanowienie to ustawy gminnej, oddając inicjatywę działania w ręce władzy politycznej i pozwalając jej na koszt i stratę gminy zarządzać środki zaradcze, winno być jak najściślej interpretowane. jest to bowiem wyjątkowy środek, który łamie rzeczywiście całą autonomię gmin. Używany był dotąd w razie rażących zaniedbań ze strony Rady gminnej jak n. p. przerwy komunikacji publicznej.

Ażeby zaś władza polityczna działając z własnej inicjatywy uprawnioną była ustanowić na koszt i stratę gminy funkcjonariusza, któryby załatwiał czynności bieżące gminy w miejsce pisarza działającego w jakikolwiekby sposób ze szkodą gminy, na taką interpretację nie mogliśmy się w żaden sposób zgodzić, albowiem taki środek byłby właśnie rzeczywistym pogwałceniem autonomii gmin — a nadto nie doprowadziłby do celu, gmina mogłaby mimo podobnego zarządzenia, pisarza na jego posadzie utrzymać.

Ze środek proponowany przez Wydział krajowy jest o wiele łagodniejszy i daleko w wyższym stopniu szanujący zasadę autonomii gmin, niżeli środki, które go zastąpić mają, a nadto że w ten sposób jedynie osiągnie się cel zamierzony — to wykazał już szczegółowy rozbiór noweli powyżej zamieszczony.

Co do drugiego zarzutu podniesionego a mianowicie, że projektowana ustawa narusza widocznie autonomiczne prawa gminy, bo przelewa je nie tylko na wyższe władze autonomiczne a przeważnie i rządowe, to w tej mierze mógłby Wydział krajowy ograniczyć się jedynie na powołaniu nader poważnych głosów podniesionych w Wys. Izbie w tym przedmiocie, które wyświecają rzecz wyczerpująco z rozmaitych punktów widzenia.

Nie mogąc wszystkiego, co w tej mierze tak trafnie wypowiedziano powtarzać i powołując się dla tego na stenograficzne sprawozdania, musimy dla nawiązania dalszych wywodów podnieść jedną argumentację osnutą na tle pojęcia istoty „samorządu“.

Zarząd autonomiczny jest wprawdzie organizmem składającym się z pojedynczych członków, dla siebie indywidualne życie wiodących (gminy, obszary dworskie, Wydziały i Rady powiatowe), ale tylko wtedy skutecznie i dobrze działających, jeżeli do życia i rozwoju całości w miarę swego powołania się przyczyniają.

W organizmie autonomicznym mają pojedyncze kółka zarządu autonomicznego większe lub mniejsze znaczenie. Dopóki zaś cały ustrój autonomiczny jest dopiero w rozwinięciu, dopóki samorząd przed kilkoma laty dany, ledwie przez pojedynczych należycie pojmowanym być zaczyna — dopóty te zarządy autonomiczne muszą mieć największą ważność i znaczenie, gdzie się łączą obszar dworski z gminą i handlem i przemysłem, w których się skupia inteligencya kraju. Do kategorii tych kółek autonomicznych należą przedewszystkiem Wydziały powiatowe, ich przeto działalność zasilić jest pierwszym naszym obowiązkiem.

Że Wydziały powiatowe są w obecnym ustroju najważniejszym kółkiem autonomicznym, to czuje to najlepiej opinia publiczna kraju, bo czy droga jest złą, czy zarząd w gminie nieodpo-

wiedni, lub jeżeli w kasie zaliczkowej gminnej dzieją się nadużycia, to opinia publiczna domaga się natarczywie poprawy stosunków od Reprezentacyj powiatowych.

W takim stanie rzeczy uważać należy każde wzmocnienie stanowiska Wydziałów powiatowych jako wzmocnienie autonomii krajowej.

Jeżeli w tem miejscu tę argumentację podniesioną w Wys. Izbie przytoczyliśmy, to tylko z tego powodu, że takowa była punktem wyjścia wniosku Wydziału krajowego i podstawą jego zapatrywania.

W ustroju naszym autonomicznym jest organizm naszych gmin wiejskich słabym, a to nie tylko dla braku sił materyalnych, ale co najważniejsza dla braku sił intelektualnych, które to siły dopiero z czasem przez oświatę i podniesienie dobrobytu w naturalny sposób rozwinąć się mogą.

Czuł to dobrze Wys. Sejm, uchwalając ustawę gminną z dnia 12. sierpnia 1866., dla tego też ustanowił dla tych słabych organizmów naturalnych opiekunów w gminach wyższej kategorii, jak w toku dyskusyi Wydziały powiatowe nazywano, w których właściciele większych posiadłości z właścicielami mniejszych posiadłości i z reprezentantami handlu i przemysłu w jedną całość połączeni zostali.

Zanadto daleko zaprowadziłoby nas, gdybyśmy chcieli kreślić dzieje Reprezentacyj powiatowych, wielokrotne objawy prawdziwie obywatelskiego poświęcenia, usiłowania wprowadzenia porządku w gminach ich opiece i odpowiedzialnemu nadzorowi poruczonych, tudzież rozliczne przeszkody, które w swym rozwoju zdybywały, a które istnieją przedewszystkiem w niedostatecznem uposażeniu skutecznymi środkami.

To tylko jedynie podnieść musi Wydział krajowy, że w obecnym ustroju autonomicznym uważać musi Wydziały powiatowe jako główne podpory i filary autonomii krajowej, i każdy środek dążący do wzmocnienia stanowiska, organizacyi i wpływu tych gmin wyższych kategorii, uważać za wzmacnienie autonomii krajowej.

To też i obecnie, poddając w pierwszym rzędzie wpływowi Wydziałów powiatowych pisarzów gminnych w wypadkach określonych nowelą, uważał proponowany wniosek jako jeden ze środków dążących do wzmocnienia autonomii.

Co się zaś tyczy zarzutu jakoby naczelnicy gmin wiejskich zniechęcili się w nadzorowaniu urzędników swoich, to jeżeli się uwzględni, że gminie pozostawionem jest w pierwszym rzędzie prawo przyjmowania, władza dyscyplinarna i prawo oddalania urzędników i służ — zaś ingerencya Wydziałów powiatowych jest tylko wyjątkową w wypadkach określonych — która w niezem praw naczelnika gminy nie uszczupla, to zaiste nie możemy nawet sobie wytłómaczyć, w jaki sposób mógłby zniechęcić się naczelnik gminy.

Zdaniem naszym mógłby rzeczywiście naczelnik gminy tylko wówczas zniechęcić się, gdyby otrzymywał kary dyscyplinarne za niedbalstwo pisarza gminnego, którego Rada gminna przeciw jego woli utrzymuje.

Zważywszy wszystkie powyżej przytoczone okoliczności a przedewszystkiem potrzebę oddania Wydziałom powiatowym wszystkich środków potrzebnych do uporządkowania stosunków gmin wiejskich, Wydział krajowy wnosi :

Wysoki Sejm raczy uchwalić załączony % projekt do ustawy.

We Lwowie dnia 27. marca 1877.

Przewodniczący :

Oktaw Pietruski w. r.

Członek Wydziału krajowego.

Sprawozdawca :

Dr. Józef Wereszczyński w. r.

Członek Wydziału krajowego.

Faint, illegible text covering the majority of the page, likely bleed-through from the reverse side.

Dr. Josef Wetzlar
1910

Alegat do L. W. kr. 21.909/1876.

Projekt.

Ustawa z dnia

dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem
zmieniająca postanowienie §. 52. ust. gm. z dnia 12. sierpnia 1866.

**Zgodnie z uchwałą Sejmu Mojego Królestwa Galicyi i Lodomeryi
z Wielkiem Księstwem Krakowskiem rozporządzam:**

Art. I.

§. 52. ustawy gminnej z dnia 12. sierpnia 1866. L. 19.
Dz. ust. kraj. zostaje uchylonym w dotychczasowym
brzmieniu i ma opiewać jak następuje:

§. 52.

Naczelnikowi podlegają urzędnicy i słudzy gminy;
on wykonywa nad nimi władzę dyscyplinarną.

Naczelnik gminy może suspendować w urzędowa-
niu nawet takich urzędników i takie sługi, których
mianowanie Rada sobie zastrzega; prawo jednak odda-
lania ich ze służby ma tylko Rada.

Jeżeliby z dochodzenia przeprowadzonego przez
Wydział powiatowy okazało się, że urzędnik (pisarz lub
inny tej kategorii funkcyonaryusz) gminy wiejskiej,
staje się powodem do przekroczenia lub zaniedbania
obowiązków przez członków Zwierzchności gminnej lub
Radę gminną, lub że działa w ogólności w sposób dla
gminy szkodliwy, a Naczelnik gminy a względnie Rada
gminna wzbrania się usunąć go od urzędowania mimo
zawezwań Wydziału powiatowego, natenczas może usu-
nąć go c. k. polityczna władza powiatowa na wniosek
i za zgodą Wydziału powiatowego.

W razie niezgodności tych władz, w razie odwołania się od orzeczenia politycznej władzy powiatowej, lub gdyby przewinienie urzędnika (pisarza lub innego tej kategorii funkcyonaryusza) gminy wiejskiej, sprawdzonem zostało przez dochodzenie przeprowadzone bezpośrednio z ramienia Wydziału krajowego — orzeka w tej mierze ostatecznie polityczna władza krajowa za zgodą Wydziału krajowego.

Orzeczeniem władz powiatowych a względnie władz krajowych oddalony urzędnik (pisarz lub inny tej kategorii funkcyonaryusz) gminy wiejskiej, nie może być w tej samej gminie powtórnie do służby przyjętym — a zarazem może być uznany na wniosek Wydziału powiatowego a względnie krajowego za niezdolnego do piastowania posady urzędnika lub sługi gminnego w innych gminach kraju, aż do trzechletniego czasu.

Art. II.

Wykonanie tej ustawy polecam Memu Ministrowi spraw wewnętrznych.