

Sprawozdanie

komisyi gminnej w przedmiocie wniosku posła Bojki o przyznanie wynagrodzenia ze skarbu państwa gminom za wykonywanie poruczonego zakresu działania.

Wysoki Sejmie!

Sprawa wykonywania przez gminy poruczonego zakresu działania, czyli załatwiania zadań należących do państwowej administracji publicznej sięga głęboko w cały ustrój gminny i dotyczy samych podstaw, na których opiera się w Austrii prawodawstwo gminne. Sprawa ta ma dwie strony: jedną prawną, dotyczącą określenia stanowiska gminy wobec innych władz administracji publicznej, czyli stosunku gminy do państwa; drugą finansową, a mianowicie za pomocą jakich środków gmina ma pokryć te koszty, które są połączone z wykonywaniem zadań administracyjnych. Kwestya ta u nas ma tem większą doniosłość, że jej strona prawna zakreśla poniekąd sferę kompetencyi wyższych instytucyi autonomicznych w sprawach gminnych, a strona finansowa jest także regulatorem gospodarki skarbowej wszelkich związków komunalnych w kraju, albowiem na pokrycie wszystkich potrzeb i zadań tych związków, obowiązujące prawo przeznaczyło to samo źródło dochodu co na pokrycie kosztów administracji gminnej, a mianowicie dodatki do podatków.

Trudność oznaczenia co właściwie rozumieć należy pod poruczonym zakresem działania gminy, gdzie się zaczyna i gdzie kończy jej obowiązek współdziałania w celach państwowej administracji i jakie są te czynności, które mają nosić znamię czysto państwowej (rządowej) administracji polega na tem, że obowiązujące prawo przyjęło podział zakresu działania gminy na własny (autonomiczny) i poruczony (państwowy), a nie określiło dostatecznie różnicy między jednym a drugim zakresem. Wszystkie zadania i obowiązki gminy we własnym zakresie działania, wymienione w § 27 od lit. b—n ust. gminnej i to nie wyliczone wyczerpująco, ale przytoczone poniekąd sposobem przykładu, o czem świadczy w nagłówku tego paragrafu słowo „w szczególności”, nakładają na gminę zadania i obowiązki administracji publicznej, tak samo jak brzmienie §. 28 nie nakłada na gminę żadnych innych szczególnych czynności czy powinności, jak tylko wykonywanie także zadań administracji publicznej.

Wobec definicyi jednego i drugiego zakresu działania przyjętej w ustawie gminnej zarówno teoretycznie jak i praktycznie ścisłej różnicy między jednym, a drugim zakresem działania pociągnąć się nie da, a wszystko to co należy do własnego zakresu działania z wyjątkiem zarządu własnym majątkiem §. 27 lit. a) może w da-

nym razie należeć do poruczonego zakresu działania i na odwrót rozmaite rodzaje współdziałania w celach administracji państwowej (28) mogą należeć do własnego zakresu działania gminy. Postanowienia odnośne ustawy są tak elastyczne, że otwierają najszersze pole do różnorodnych interpretacji, wątpliwości i sporów o kompetencję. Kiedy np. policya zdrowia, policya budownicza, targowa, policya nad czeladzią i w ogólności policya miejscowa należą bezsprzecznie do własnego zakresu działania gminy, wykonywanie różnych obowiązujących ustaw i przepisów sanitarnych, budowniczych, przemysłowych, przepisów regulaminu służbowego etc. tudzież wszelkie wykonywanie karnej policji miejscowej należy już do poruczonego zakresu działania. Nawet wykonywanie obowiązków i zadań z mocy ustawy gminnej na gminie i jej zwierzchności ciężących należy już zdaniem wielu do poruczonego zakresu działania i tak np. spisywanie członków gminy i obcych, zarządzenia w razie nagłej potrzeby, choćby w interesie komunalnym gminy, układanie list wyborców, przeprowadzenie wyborów do rady gminnej etc. są czynnościami poruczonego zakresu działania i za takie muszą być uważane.

Gdzie w takich warunkach i wobec postanowień obecnego prawodawstwa leży granica między własnym a poruczonym zakresem działania gminy i jaka jest możność nakreślenia tej granicy? — Na to pytanie chyba nikt nie znajdzie łatwo odpowiedzi.

Pytanie to stoi jednak w ścisłym związku ze sprawą poruszoną w Sejmie przez posła Bojkę, a omawianą od dawna w łonie reprezentacji gminnych i kołach prawniczych o przyznanie ze skarbu państwa odszkodowania gminom za wykonywanie poruczonego zakresu działania. Musi być dana jakaś odpowiedź na to pytanie, albowiem trzeba oznaczyć ściśle granice gdzie się czynności poruczonego zakresu działania zaczynają i kończą w chwili, kiedy koszta tych czynności mają być pokrywane z innego źródła dochodów niż reszta czynności i zadań administracyjnych gminy. Kwestya ta była przedmiotem bardzo poważnych dyskusji nietylko rozlicznych kół interesowanych, ale nawet ad hoc zwołanego wiecu reprezentów znaczniejszych miast ze wszystkich krajów koronnych, odbytego w Wiedniu, iż mimo to wszelkie dotychczasowe narady i badania nie doprowadziły do żadnych pozytywnych lub praktycznych konkluzji, głównie z tego powodu, że z labiryntu niejasności, wątpliwości i sprzeczności obecnego prawodawstwa gminnego pod tym względem absolutnie wyjść nie można. Jeśli już dzisiaj podział na własny i poruczony zakres działania i jego ustawowe definicje mogą być i są powodem ciągłych sporów i niejasności kompetencji władz i załatwiania rekursów w toku instancyi w sprawach gminnych, to te wątpliwości i spory przybiorą dopiero wówczas nieobliczalne rozmiary, kiedy osoba trzecia poza i ponad gminą stojąca, państwo, będzie miało ponosić koszta pewnych kwalifikowanych, a nie jasno zdeterminowanych czynności gminnych.

Zauważyć przytem należy, że podział zakresu działania gminy na własny i poruczony przyjęty był w wielu dawniejszych ustawodawstwach gminnych zagranicznych, jakkolwiek w żadnym innem prawodawstwie nie posunięto go do tych ostateczności, co w ustawie austriackiej z r. 1862., która go przyjęła za kamień węgielny wszelkich urzędzeń gminnych, i że nowsze prawodawstwa państw ościennych, ze względu na wadliwość, jakie ten podział za sobą pociąga, prawie zupełnie go już zarzuciły.

Gdy podział w naszej ustawie istnieje, a niepodobienstwem jest oznaczyć z całą ścisłością i dokładnością granic czynności administracyjnych własnych i poruczonych w gminie, można się tylko starać o ogólnikowe określenia i pod tym względem przy-

jąc za podstawę to, co same gminy, z zupełną zresztą dowolnością, uważają za własne lub poruczone zadania i obowiązki. Idąc tą drogą, dochodzi się na podstawie różnych dat statystycznych i zestawień budżetów gminnych do tego rezultatu, że im gmina jest mniejszą i uboższą, tem więcej przeważają u niej czynności poruczonego zakresu działania wobec czynności własnych, tem większą cyfrę w jej budżecie stanowią ciężary połączone ze sprawowaniem poruczonego zakresu działania.

W gminach wiejskich koszta poruczonego zakresu działania wynoszą $\frac{1}{3}$ — $\frac{1}{2}$ kosztów wszystkich wydatków gminnych, nie licząc w to cyfr budżetowych wydatków, przeznaczonych na spłatę długów, a przyjmując po połowie koszta poniesione przez gminy na płace wójta, pisarza i potrzeby kancelaryjne.

W małych gminach wiejskich, których budżet wynosi zaledwie około 100 zł. rocznie, albo jeszcze mniej, koszta poruczonego zakresu działania przenoszą nawet połowę ogólnej sumy wszystkich wydatków gminy. Zresztą i pod tym względem stałej cyfry podać niepodobna, bo w jednej i tej samej gminie raz większe, raz mniejsze bywają koszta, a zapatrywania i rozliczenia Wydziałów powiatowych odnośnie do tych rubryk wydatków, które mogą być zaliczone do kosztów poruczonego zakresu działania, są odmienne i niemal w dwóch najbliższ sobie położonych powiatach wprost przeciwne. W gminach większych, w miasteczkach spadają koszta poruczonego zakresu działania niżej i wynoszą w przybliżeniu $\frac{1}{4}$ lub $\frac{1}{5}$ ogólnej sumy wydatków. W miastach większych, zwłaszcza tam, gdzie są znacznie większe wydatki na brukowanie i utrzymanie ulic i chodników, oświetlenie miasta utrzymanie ogrodów publicznych, budynków i zakładów miejskich etc., które jako ściśle komunalne wydatki uważać należy, spadają koszta poruczonego zakresu działania jeszcze znacznie niżej w stosunku do ogólnej cyfry budżetów miejskich.

Bądź co bądź jednak czy to w gminach wiejskich, czy w miasteczkach, czy w większych miastach, strona finansowa tej sprawy ma, zdaniem komisji gminnej, niesłychanie doniosłe i zarówno dla wszystkich gmin doniosłe znaczenie, albowiem wydatki połączone ze sprawowaniem państwowej administracji, spadają jako wielki ciężar na barki tych gmin i pokrywane są z jedyne go prawie źródła dochodów komunalnych — dodatków do podatków. Sprawa ta wychodzi poniekąd poza ramy stosunków gminnych i dotyczy także wyższych związków komunalnych. Do wykazania zaś jak wielkim jest ciężar i jak niemożliwym jest dalsze przeciążanie nim funduszy komunalnych na podstawie dodatków do podatków, posłużą następujące zestawienia cyfrowe:

W budżecie państwowym na rok 1896 dochody skarbu państwa z Galicyi obliczone są na blisko 60,000,000 zł. W sumie tej podatki bezpośrednio wynoszą około 11,000,000 zł. Kiedy zatem skarb państwa ściągą z Galicyi sumę 49 milionów z różnych dochodów i opłat pośrednich, a tylko znacznie mniejszą część bo blisko $\frac{1}{6}$ z podatków bezpośrednich, ta ostatnia pozycja dochodów państwa stanowi jedyną podstawę dodatków do podatków na cele komunalne, t. j. na dodatki gminne, powiatowe, krajowe i różne dodatki konkurencyjne zmienne.

I tak budżet krajowy wynosi w dwóch ostatnich latach cyfrę 10,100,000 zł. a wydatki krajowe znajdując swe pokrycie przeważnie tylko w dodatkach do podatków wynoszących 61 centów dodatku do każdego 1 zł. podatków bezpośrednich.

Wydatki 74 reprezentacji powiatowych wynosiły według zamknięć rachunkowych za r. 1893 sumę 3,682,000 zł. pokryte prawie wyłącznie na podstawie dodatków do podatków, bo po-

wiaty absolutnie żadnego majątku nie posiadają, a innych dochodów bardzo mało mają.

Wydatki 30 większych miast nie licząc Lwowa i Krakowa wynosiły według zamknięć rachunkowych za rok 1893 sumę 4,462.000 zł. pokryte także po części z dodatków do podatków, bo jakkolwiek miasta te mają różne źródła dochodów z prawa propinacyi, opłat konsumcyjnych, targowych, własnego majątku etc., dodatki do podatków stanowią przecież znowu dość ważne źródło dochodu.

Wydatki budżetów małopolskich i wiejskich wynoszą sumę 5,128.000 zł. choć ta cyfra w rzeczywistości jest większą, albowiem nie przedłożono Wydziałowi krajowemu wykazów z 5 powiatów i znowu ta cyfra opiera się przeważnie na dodatkach do podatków bezpośrednich.

Ogółem przeto wydatki na cele związków autonomicznych wynoszą cyfrę 23,312.000 zł.

czyli przewyższają przeszło w dwójnasób cyfrę podatków bezpośrednich państwowych, choć na nich przeważnie się opierają wszędzie, a w niektórych warunkach jest to jedyna podstawa dochodów komunalnych, którą dodatki do podatków stanowią.

Cyfry te same przez się są wymowne, ale przedstawiają w obecnem położeniu wielkie niebezpieczeństwo, albowiem z roku na rok rosną w ogromnej progresyi. Kiedy się cofniemy o lat 10 lub 15 wstecz, przekonamy się, że cyfra wydatków na te cele była znacznie mniejszą, chociaż podstawa dodatków do podatków, a zatem podatki rządowe, zwłaszcza podatek gruntowy nie wielkiej uległa zmianie.

Jeżeli się zważy, że w sumie podatków bezpośrednich, podatek gruntowy pierwsze zajmuje miejsce i wynosi około 5,000.000, że obciążenie ziemi na rzecz państwa w ciągu ostatnich lat nie uległo zmianie, a że obecnie wskutek wzrostu wydatków komunalnych, dodatki do podatków na potrzeby krajowe trafiają w głównej mierze właścicieli gruntów i obciążają zarówno mniejszą jak większą własność ziemską w najniekorzystniejszych dla rolnictwa warunkach, natenczas muszą wzrastać obawy i niebezpieczeństwa, do czego taki system rozkładu ciężarów publicznych prowadzi. Jeszcze jaskrawiej wystąpią na jaw te obawy i niebezpieczeństwa, jeśli się weźmie pod uwagę, że w ogólnej sumie dochodów państwowych z Galicyi wypada na podatek gruntowy tylko $\frac{1}{12}$ część, czyli 8% całego obciążenia kraju na cele państwowe, kiedy przeciwnie system dodatków do podatków nakłada na własność ziemską, a zatem na rolnictwo blisko $\frac{3}{4}$ czyli około 70% owych 23,000.000 zł. wszystkich ciężarów na rozmaite cele komunalne, nie licząc w to różnych datków konkurencyjnych zmiennych np. na cele parafialne i kościelne, które w całości zestawie się nie dadzą.

Niebezpieczeństwo jest tem większe i tem bardziej groźne, że równocześnie rolnictwo, ta główna i jedyna dotychczas podstawa dobrobytu kraju, przechodzi wielką kryzys, że ceny ziemiopłodów spadły o połowę wartości, tak że kosztów produkcji nieraz pokryć nie mogą, a ciężary na nie spadające urosły w dwójnasób i rosną z każdym rokiem w ustawicznej progresyi.

System oparcia ciężarów publicznych na cele komunalne na dodatkach do podatków dotkliwiej musi dać się odczuć w Galicyi niż w innych krajach koronnych nie tylko z tego względu, że Galicya jest krajem uboższym od innych prowincyi monarchii ale że te ciężary spadają głównie na własność nieruchomą i tak już przeciążoną w Austrii zarówno pod postacią podatku gruntowego, jak i domowego aż do ostatnich granic i że stopa dodatków do podatków jest u nas znacznie wyższą,

niż gdzieindziej, ze względu właśnie na małą wydatność jednego centa dodatku do podatku.

I tak, kiedy ciężary czyli dodatki do podatków na potrzeby krajowe wynoszą w Austrii dolnej 20% podatków bezpośrednich; w Austrii górnej 40 % podatków bezpośrednich; w Morawii 40% podatków bezpośrednich; w Śląsku 38·5% podatków bezpośrednich; w Styrii 33% podatków bezpośrednich; w Czechach 38% podatków bezpośrednich; w Galicyi wynoszą 61%, czyli przedstawiają najwyższe obciążenie na cele krajowe ze wszystkich prowincyi państwa, a nadto w Galicyi dodatki gminne od podatków są wyższe, niż w wielu innych krajach i do tego przychodzą jeszcze znacznie większe wydatki na cele reprezentacyi powiatowych, które w pewnych prowincjach wcale nie istnieją, a te ostatnie dodatki i ogółem wszystkie dodatki więcej niż gdziekolwiek obciążają rolnictwo.

Kraj cały, zdaniem komisji gminnej, żywi największe przywiązanie do swych instytucji autonomicznych i uważa je nie tylko za wielkie dobro ludności, ale i za nieodzowny warunek swego cywilizacyjnego rozwoju i postępu. Zresztą w państwie konstytucyjnem, zwłaszcza z tak różnorodnych żywiołów złożonem, jak nasza monarchia, instytucje samorządu miejscowego, zapewniające udział obywateli w Zarządzie spraw miejscowych i wykonywanie zadań publicznych przez obywateli otwierające szerokim warstwom społeczeństwa drogę i możność pracy publicznej dla dobra ogółu są nieodłączną formą i koniecznym warunkiem nowożytnego ustroju państwa i jego cywilizacyjnego rozwoju.

Obecny jednak system rozkładu ciężarów na cele administracyi publicznej, których wykonanie spoczywa na związkach komunalnych, począwszy od gminy aż do powiatowego i krajowego związku, łącznie z wadliwościami prawnego ustroju gmin, który polega na sztucznym i nienaturalnym rozdziale zakresu czynności gminy na własny i poruczony, sprawić może, że albo instytucje samorządu gminnego nie będą w stanie rozwijać pożytecznej działalności i odpowiedzieć swym doniosłym zadaniom w skutek braku środków materyalnych, albo też gdyby te środki nadal czerpały kosztem nadmiernych wysiłków ekonomicznych i ciężarów, którym już sprostać siły finansowe kraju wobec kryzysu rolniczego nie mogą, narażą kraj i przeważną część jego ludności na zubożenie i materyalną ruinę.

Z tych powodów, zachodzi potrzeba koniecznej zmiany obecnych urządzeń w tym kierunku, aby instytucjom lokalnego samorządu otworzyć inne źródło dochodu, które ich czynności ma zasilać niż same dodatki do podatków, posunięte obecnie do najdalszych granic.

Urządzenia najnowsze państw ościennych dają też pouczające pod tym względem przykłady, żeby tylko wymienić Prusy, gdzie po zaprowadzeniu postępowych instytucji samorządu miejscowego, państwo oddało na cele tych instytucji osobne fundusze, a obecnie obrało jeszcze właściwszą drogę, albowiem zrzekło się na cele potrzeb miejscowych, dochodów z miejscowych podatków bezpośrednich, których wysokość i rozkład, w miarę potrzeb i danych warunków położenia najlepiej właśnie oznaczyć mogą miejscowe czynniki.

Z tych powodów w załatwieniu wniosku posła Bojki komisya gminna wniosła:

Wysoki Sejm raczy uchwalić:

Poleca się Wydziałowi krajowemu

- 1) aby wyjednał u c. k. Rządu wynagrodzenie dla gmin za sprawozdanie poruczonego zakresu działania;

- 2) aby niezależnie od tego we właściwej drodze podjął starania w tym kierunku, żeby łącznie ze zmianą obecnych niejasnych i wadliwych postanowień ustawy gminnej określającej granice własnego i poruczonego zakresu działania gminy, państwo otworzyło związkom komunalnym inne źródła dochodów na pokrycie kosztów połączonych ze sprawowaniem zadań administracji publicznej.

We Lwowie, dnia 5 lutego 1896.

Przewodniczący :

Jaworski w. r.

Sprawozdawca :

Górski w. r.