

# Sprawozdanie

Komisji gminnej o sprawozdaniu Wydziału krajowego z czynności Departamentu I w czasie od dnia 1. listopada 1896 do dnia 30. września 1897.

## Wysoki Sejmie!

Sprawozdanie Wydziału krajowego z czynności departamentu I za czas od 1. listopada 1896 do 30. września 1897 przedstawia szczegółowe zestawienie rozlicznych spraw, odnoszących się do autonomicznego zakresu działania gmin i powiatów, tudzież spraw fundacyjnych i stypendyjnych, które były przedmiotem urzędowania Wydziału krajowego w tymże czasie. Przedewszystkiem wylicza to sprawozdanie ustawy i uchwały Wysokiego Sejmu, podlegające Najwyższej sankcyi i wymienia szczegółowo te, które z nich otrzymały już sankcyę, które pozostały dotąd niesankcyonowane lub te, którym sankcyi odmówiono. Dalej zestawia sprawozdanie uchwały powzięte przez Sejm, a niepodlegające sankcyi i szczegółowo przedstawia, w jaki sposób te uchwały w życie wprowadzone zostały, lub, co na ich podstawie przez kompetentne władze zarządzono, aby w życie weszły. Wreszcie podaje zestawienie ważniejszych spraw, któremi się zajmował Wydział krajowy bądź to w toku instancyi, bądź też, które podjął z własnej inicjatywy wykonywując nadzór nad zarządem majątkowym gmin i powiatów lub wykonywując we własnym zakresie działania zarząd nad majątkiem różnych fundacyi i stypendyów. Z pomiędzy szeregu tych ważniejszych spraw wymienia Wydział krajowy na pierwszym miejscu czynności, mające na celu wprowadzenie w życie ustawy z dnia 3. lipca 1896 i wspomina w swem sprawozdaniu, że wypracował projekt kwalifikacyi urzędników dla miast i miasteczek, który gdy nastąpi porozumienie z c. k. Namiestnictwem, ogłoszonym zostanie, tudzież dodaje, że wypracowanie instrukcyi dla gmin powyższej kategorii jest obecnie w toku. W dalszym ciągu wylicza Wydział krajowy dokonane lustracye w magistratach miejskich i lustracye dokonane wprost przez organa Wydziału krajowego w pomniejszych miasteczkach i nawet gminach wiejskich. Wynikiem zarządzonych przez Wydział krajowy dochodzeń było w niektórych miejscowościach złożenie przez Namiestnictwo naczelnika gminy z urzędu, w innych usunięcie rozmaitych organów gminnych, a w jednym tylko wypadku została i rada gminna rozwiązana i na jej miejsce wprowadzony komisarz rządowy. Przy tej sposobności zauważyć należy, że sprawozdanie Wydz. kraj. najzupełniej przemilcza, czy i o ile reprezentacye powiatowe współdziałały w wypadkach dokonanych przez delegowanych z Wydziału krajowego urzędników lustracyach gospodarki gminnej, a w szczególności czy przeprowadzone lustracye gmin wiejskich odbyły się i wskutek niedostatecznej ingerencyi miejsco-

wych lustratorów wydziałów powiatowych. Zarazem zauważyć należy, że sprawozdanie to przemilcza w ilu gminach zarząd gminny sprawował komisarz rządowy, który ustanowiony został jeszcze w poprzednim czasie. Wreszcie nadmieniam sprawozdanie, że Wydział krajowy przeprowadził lustrację w 11 wydziałach powiatowych. W niektórych wypadkach skutkiem lustracji z ramienia Wydziału krajowego, wydziały powiatowe oddaliły ze służby różnego rodzaju funkcjonaryszki. Bliższych szczegółów pod tym względem, któreby rzuciły obraz na gospodarkę finansową reprezentacji powiatowych, sprawozdanie nie podaje. Prócz tego udzielił Wydział krajowy pomocy rachunkowej 8 Wydziałom powiatowym, kilku magistratom miejskim i gminom wiejskim.

W sprawozdaniu Wydziału krajowego o ile ono się tyczy dawniejszych uchwał lub spraw ważniejszych przez Wys. Sejm poruszonych, powiedziane jest między innymi, że Wydz. kraj. przedkładał już trzykrotnie projekt ordynacji wyborczej dla miast, ale skoro na ostatniej sesji nie otrzymał polecenia w tym względzie, przeto w obecnej sesji zaniechał to uczynić. Co się tyczy zaś uchwały Wys. Sejmu z dnia 24. stycznia 1896 odnoszącej się do uregulowania sposobu zawiadowania specjalnymi sprawami ludności chrześcijańskiej i izraelskiej w gminach, o tem w sprawozdaniu żadnej wzmianki nie ma.

Oceniając sprawozdanie Wydziału krajowego zaznaczyć należy, że ono jest tylko suchem, czysto rzeczowem zestawieniem dokonanych czynności. Nie ma w niem podanych nie tylko jakichkolwiek jaskrawych faktów, ilustrujących stosunki w gminach i powiatach, ale nawet nie ma żadnych nagich faktów ani w dodatnim ani ujemnym kierunku działalności reprezentacji komunalnych; jest to suche wyliczenie, niejako regestr załatwionych spraw bez jakichkolwiek uwag objaśniających stan rzeczy po powiatach i gminach. Dopiero dokładne studyowanie aktów Wydziału krajowego we wszystkich sprawach i wypadkach, w tem sprawozdaniu wymienionych, mogłoby rzucić pewne światło na stosunki i dać obraz Sejmowej komisji gminnej faktycznego położenia rzeczy. To suche wyliczenie czynności dokonanych, albo krótkie przedstawienie stadium formalnego załatwienia, w jakim pewne sprawy się znajdują, stanowi do pewnego stopnia ujemną stronę sprawozdania, albowiem ograniczając się tylko na niem, nie można zyskać podstaw do poznania zjawisk w dziedzinie działalności reprezentacji powiatowych i zwierzchności gminnych, ani też podstaw do ocenienia czy takie lub inne środki zaradcze, użyte przez Wydział krajowy, ten lub inny sposób załatwiania sprawy był skutecznym i prowadził do celu. Natomiast z drugiej strony jako wielką zaletę tego sprawozdania Wydziału krajowego podnieść należy, że nie ma w niem żadnej tendencyjności, żadnego zabarwienia, ani jakiegoś sztucznego optymizmu w przedstawieniu czynności dokonanych w roku ubiegłym. Dawniejsze sprawozdania od szeregu lat składane Wysokiemu Sejmowi, tak samo jak i zeszłoroczne sprawozdanie, zawierały ustępy, któreby kazały wnosić, że jest ciągły i znaczny postęp i naprawa w stosunkach administracji gminnej, a ustępy te nie zawsze licowały zupełnie z faktycznym stanem rzeczy. Niejednokrotnie także sprawozdanie było dawniej zabarwionem pewną tendencją, która po bliższem rozpatrzeniu kwestyi mogła wywoływać poważne wątpliwości lub spotkać się z uzasadnioną krytyką. W zeszłorocznem np. sprawozdaniu Wydziału krajowego, o którym w skutek przedwczesnego zamknięcia Sesi sejmowej, nie mogło być przedłożone sprawozdanie komisji, zawarty był ustęp tego rodzaju, „że częste i trwałe stykanie się z zarządem gminy i porada żywym słowem wyrzec zdolne są i wyrzec muszą (?) bez porównania donioślejszy wpływ zbawienny na całą administrację miejscową, aniżeli choćby jak idealna ustawa“, który to ustęp mógł być i w ten sposób rozumiany, że naprawa w drodze ustawodawczej jest zbyt późną, a takiej właśnie naprawy domagał się Wysoki Sejm w tylokrotnych dawniejszych uchwałach swoich. W dawniejszych sprawozdaniach Wydziału krajowego i w zeszłorocznem sprawozdaniu kładziono główny nacisk, niejako punkt ciężkości na to, że coraz częstsze lustracje gmin przynoszą coraz większy pożytek. Nie przecząc temu bynajmniej, że częste lustracje, bezpośrednio stykanie się i kierowanie czynnościami organów niższych przez organa wyższe mogą przynieść i przynoszą w wielu wypadkach pożytek, nie można jednak było godzić się na to, aby to była jedyna droga sanacji stosunków gminnych i że ta właśnie droga była tym środkiem, któryby ogólnie w całym kraju mógł wzmocnić siły materialne i intelektualne gminy, aby zdolne były samoistnie i samodzielnie spełniać swe zadania i obowiązki, a tego właśnie od nich wymaga nietylko wyraźny przepis ustawy, ale i sama zasada autonomii gminnej. W tegorocznem sprawozdaniu Wydziału krajowego ani śladu czegoś podobnego nie ma i pod tym względem bardzo się ono korzystnie od poprzednich wyróżnia. Tak samo w ocenieniu działalności Wydziałów i rad powiatowych

nie ma nic takiego, co by się mogło opierać na pewnych nie dość realnych lub nieco tendencyjnych premisach. I tak w zeszłorocznym sprawozdaniu były nie tylko niektóre reprezentacje powiatowe przychylniej przedstawione od innych, jako bardziej gorliwe, co jest zupełnie słusznym, ale były niejako postawione na wzór innym i przy tem imieniem wymienione, co się okazało nie zupełnie odpowiednim, tem bardziej, że właśnie niektóre z tych, które wyliczone zostały jako wzorowe, same tylko w swych sprawozdaniach rzecz przedstawiły dość optymistycznie jakoby w ich powiatach najlepiej sprawowany był nadzór nad gminami, a inne, które pominięto i którym tamte za wzór postawiono, nieraz ściślejszy i dokładniejszy nadzór wykazywały. tylko swe stosunki bardziej krytycznie i ściśle przedstawiły. Dalej niezawodnie całą ogólną tendencję zeszłorocznego sprawozdania była tego rodzaju argumentacja, że skoro istnieje kilka rad powiatowych, które wzorowo swe zadania i czynności wykonywują, mogą przeto i powinny wszystkie inne tak samo jak tamte wszystkie te czynności wykonywać, a w danym razie do tego zniewolone być muszą. Otóż tego rodzaju przedstawienie rzeczy jest trudnym do urzeczywistnienia, bo warunki, w jakich się rozmaite powiaty znajdują, są najzupełniej różne, tak co do miejsca, położenia, sił intelektualnych, które zależą od składu reprezentacji powiatowej, a zatem od wyborów miejscowej ludności, jakoteż i sił ekonomicznych, bliższego lub dalszego oddalenia od większych miast, środków komunikacyjnych. a wreszcie bardzo różnej wydajności jednego centa dodatków do podatków. W tegorocznym sprawozdaniu uniknięto bardzo słuszenie tego rodzaju przedstawienia stanu rzeczy.

Nadewszystko jednak Komisya gminna z uznaniem zaznacza, że w tegorocznym sprawozdaniu nie ma wzmianki o tem, że Wydział krajowy w wykonywaniu nadzoru nad majątkiem powiatów i gmin przeszedł granice kompetencji ustawą zakreślonej i ścieśnił poniekąd autonomię reprezentacji powiatowej, nakładając wbrew woli teje reprezentacji dodatki od podatków i ustanawiając posady Instratorów powiatowych. Nietylko zastosowanie tak daleko idących środków w dwóch wypadkach w pozaprzszłym roku, ale zagrożenie wielu innym reprezentacyom powiatowym, że tego rodzaju środki zastosowane będą, byłoby ścieśnieniem całej istoty autonomii powiatowej i Komisya gminna z zadowoleniem podnosi, że Wydział krajowy od tej niewłaściwej drogi postępowania odstąpił. Dopiero na końcu sprawozdania, a właściwie dopiero wśród alegatów znaleźć można punkta, które pod tym względem pewne wątpliwości nasuwają. Na końcu sprawozdania w rzędzie allegatów umieszczony jest tekst instrukcyi rachunkowo - kasowej dla Wydziałów pow. i odpis okólnika wydanego w tym przedmiocie przez Wydział krajowy do wszystkich reprezentacji powiatowych. W okólniku powiedzianem jest, że ta instrukcyja „w całej swej pełni i bezwarunkowo wejść ma w życie z dniem 1. stycznia 1898“ we wszystkich radach powiatowych, i że „odroczenie tego terminu zawisłem jest od specjalnego zezwolenia, które jednak udzielać się będzie tylko w wyjątkowych uwzględnienia godnych wypadkach“. Komisya gminna musiała się zatem zająć rozwiązaniem pytania, czy w ogólności Wydziałowi kraj. przysłuza prawo wydawania dla autonominnych reprezentacji powiatowych, ogólnie obowiązujących norm i przepisów a w szczególności tego rodzaju instrukcyi rachunkowo-kasowych i czy wspomniana instrukcyja ma bezwzględnie obowiązywać wszystkie Wydziały powiatowe bez żadnej modyfikacji, czy też może potrzeba, ażeby same rady powiatowe te instrukcyje na mocy własnych uchwał do urzędowania w swych biurach powiatowych wprowadziły. Do ocenienia tego pytania posłużyły Komisji gminnej następujące momenta prawne:

Nie ulega wątpliwości, że Wydział kraj. ma czuwać nad tem, ażeby „majątek zakładowy powiatu nie został uszczuplony“, dalej że podług brzmienia §. 48. ustawy z 7. kwietnia 1886 ma także czuwać i nad tem, ażeby „rachunkowość i kasowość funduszów, zostających pod zarządem reprezentacji pow. były prawidłowe“, i że „w r a z i e p o t r z e b y może użyć stosownych środków zaradczych“. Nie ulega przeto wątpliwości, że w tych wypadkach, kiedy w zarządzie funduszów powiatowych zasły nieporządki, nadużycia, albo w tych wypadkach, kiedy w poszczególnych Wydziałach powiatowych kasowość i rachunkowość, wprawdzie bez nadużyć ale wadliwie i źle była prowadzoną, Wydział kraj. może wydać przepisy w tym względzie, a Wydziały powiatowe, w których się te usterki zdarzyły obowiązane są zastosować się do norm wydanych przez Wydział kraj. Z drugiej strony jednak należy wziąć pod uwagę, że w myśl obowiązujących przepisów o zakresie działalności władz publicznych, okólniki Wydziału kraj. nie są bynajmniej rozporządzeniami, że są to tylko obwieszczenia, nie mające mocy ogólnie obowiązującej czy to w kierunku uzupełnienia lub interpretacji ustaw, czy też zarządzeń ściśle

administracyjnych wobec innego rodzaju reprezentacji autonomicznych, że decyzje Wydziału kraj. tylko wtedy mają moc obowiązującą wobec reprezentacji pow. lub gminnych, jeśli zawierają orzeczenia w poszczególnym wypadku w toku instancyi wydane, albo zarządzenia mające na celu ratowanie zakładowego majątku i funduszków gminnych i powiatowych. Według §. 30. ust. o repr. pow. „Wydział powiatowy załatwia sprawy zwykłego zarządu majątkiem powiatowym“, a niewątpliwie do tego zakresu należą sprawy prowadzenia rachunkowości i kasowości w powiecie, według zaś §. 35. teje ustawy „rada powiatowa ma prawo wydawania szczegółowych instrukcyi, co do spraw należących do Wydziału powiatowego i sposobu ich załatwiania“. A zatem z reguły tylko rada powiatowa ma prawo wydawania instrukcyi a także i ewentualnie ocenienia kwestyi, czy instrukcja Wydziału kraj. nadaje się do stosunków w powiecie, czy może być przyjętą w całości i bez zmian, czy też nie należałoby zaprowadzić w niej pewnych modyfikacyi, jeżeli w szematycie instrukcyi zawarte są normy, któreby wprowadziły pewne uciążliwości, trudności lub zwiększyły koszta, słowem rada powiatowa jest kompetentną do ocenienia kwestyi jaki „sposób“ prowadzenia i załatwienia kasowości jest najwłaściwszy i najodpowiedniejszy. Jakkolwiek przeto Wydział kraj. ma prawo czuwania nad tem, aby rachunkowość i kasowość funduszków powiatowych była prowadzoną prawidłowo, i jakkolwiek zdarzyły się wprawdzie w niektórych powiatach rozmaite nieporządki, nie można jednak stąd wnosić, aby zachodziły wszystkie warunki prawnej i faktycznej konieczności, ażeby wydana instrukcja „w całej swej pełni i bezwarunkowo“ musiała wskutek okólnika Wydziału kraj. z d. 11. czerwca 1897 L. 35.341 zyskać moc obowiązującą. Nie można bowiem twierdzić, ażeby we wszystkich powiatach kraju dotychczasowy zarząd funduszków powiatowych był nieprawidłowym, i owszem notoryczną jest rzeczą, że bardzo liczne reprezentacje powiatowe dokładały wszelkiego starania, aby utrzymać zarząd funduszków powiatowych o ile na to warunki organizacyi władz powiatowych i uzdolnienia organów służbowych pozwoliły w jak najlepszym porządku. Kwestyi zaś czy w danym wypadku zarząd majątku jest prawidłowy nie można rozbierać ze stanowiska formalnego, ale litylko ze stanowiska materialnego, czyli przedmiotowego, to znaczy nie można ocenić tylko z tego punktu widzenia, czy rachunkowość i kasowość prowadzona jest według tego lub innego formularza i szematycznego przepisu, ale czy istotnie jest lub nie, prowadzona porządnie i poprawnie. Zresztą ustęp ostatni §. 48, że Wydział kraj. „upoważniony jest w razie potrzeby użyć stosownych środków zaradczych“ można rozumieć tylko w ten sam sposób, jak wszystkie tego rodzaju analogiczne postanowienia prawne, że słowo „w razie potrzeby“ (im Falle) uprawnia do wydawania odpowiednich zarządzeń zaradczych nie ogólnie obowiązujących, ale tylko w poszczególnych przypadkach.

Zważywszy wszystkie powyżej przytoczone momenta prawne, tudzież zważywszy, że nie można powiedzieć, aby wspomniana instrukcja w całej swej osnowie i szczegółach była jedynie dobrą, ale że wcale wykluczonem nie jest, że może być jakaś inna instrukcja równie dobra, albo jeszcze lepsza, łatwiejsza i bardziej prosta, według której rachunkowość i kasowość w Wydziałach powiatowych prowadzoną być może, uznać należy, że wydana przez Wydział krajowy instrukcja może w ogólności tylko służyć za wzór radom powiatowym, jak kasowość i rachunkowość prowadzone być winny, zarazem jednak przyznać, że w tych powiatach, gdzie w ciągu ostatnich czasów, zachodziły znaczniejsze i powtarzające się usterki i nieprawidłowości kasowe, w znaczeniu materialnem, Wydział kraj. może ewentualnie zarządzić, aby rachunkowość i kasowość w myśl głównych postanowień tej instrukcyi prowadzoną była.

Komisya gminna zastanawiając się szczegółowo nad tym przedmiotem uznała niemal jednomyślnie po wyczerpującej rzecz wszechstronnie dyskusyi, że powyżej przytoczone zasady i zapatrywania są jedynie słuszne, i że Wydział krajowy wykonywując nadzór nad majątkiem gmin i powiatów nie powinien w zarządzeniach swych ścieśniać zasady autonomii i samodzielnego zakresu działania miejscowych związków i reprezentacji autonomicznych.

Rozpatrzywszy inne allegata, Komisya gminna wyraża przekonanie, że byłoby rzeczą bardzo pożądaną, aby w tablicach przedstawiających zestawienie budżetowe reprezentacji powiatowych, uwidocznicą była w osobnej rybryce wysokość dodatków uiszczanych na cele powiatowe łącznie z powiatowym dodatkiem drogowym.

Na podstawie powyższego wywodu Komisya gminna wnosi :

Wysoki Sejm raczy uchwalić :

- 1) Sprawozdanie z czynności Departamentu I. Wydziału krajowego przyjmuje się do wiadomości ;
- 2) Wyraża się Wydziałowi krajowemu uznanie za nader gorliwie wykonywany nadzór nad majątkiem zakładowym gmin i powiatów i poleca Wydziałowi krajowemu, aby nie ustawał w tej gorliwości ;
- 3) Poleca się Wydziałowi krajowemu, aby na najbliższej sesyi sejmowej przedłożył projekt ordynacyi wyborczej dla 30 miast objętych ustawą z dnia 13. marca 1889.

Lwów, dnia 5. lutego 1898.

Przewodniczący :

*Jaworski.*

Sprawozdawca :

*Górski.*

