

Aleg 240

Sprawozdanie

komisji prawniczej o wniosku posła Małachowskiego
w przedmiocie wydania ustawy o wykonywaniu opieki
nad ubogimi.

Wysoki Sejmie!

Wniosek posła Małachowskiego komisji prawniczej do sprawozdania przekazany opiewa: „Poleca się Wydziałowi krajowemu, ażeby po myśli §. 22. ustawy o przynależności, z 3. grudnia 1863 Nr. 105, Dz. pr. p., przedłożył jak najrychlej projekt ustawy, o wykonywaniu opieki nad ubogimi i w projekcie tym, z uwagi na skutki, które ustawa z 5. grudnia 1896 roku, Nr. 222 Dz. pr. p. wyrzeze na fundusze większych gmin, uwzględnił współdziałania w tej mierze funduszów powiatów i kraju“.

Wniosek ten porusza kwestyę wielkiej dla społeczeństwa doniosłości, której rozwiązanie w obecnej chwili właśnie jest sprawą aktualną i konieczną.

Mówiąc o ubóstwie a względnie o ubogich, nad którymi społeczeństwo ma się opiekować, nie mamy na myśli pauperyzmu, czyli zubożenia mas wskutek ogólnych stosunków ekonomicznych, lecz tylko ubóstwo indywidualne.

Zarządzenie zubożeniu mas, zapobieganie mu i usunięcie jego skutków, to jest wyłącznym zadaniem Państwa; ani gmina, ani kraj tu nie zdziałać nie potrafią.

Inaczej rzecz się ma z ubóstwem indywidualnem. Ubogim w sensie indywidualnym, jest ten, kto nie jest w stanie własnymi siłami dostarczyć sobie niezbędnie potrzebnych środków do życia i w tym celu potrzebuje koniecznie obcej pomocy.

Opiekowanie się takimi ubogimi jest bezsprzecznie obowiązkiem społeczeństwa w pierwszym rzędzie etycznym, ale także obowiązkiem prawnym ustawami już normowanym, albo dopiero unormować się mającym.

We wszystkich czasach i we wszystkich krajach, ustawodawstwo zajmowało się mniej lub więcej szczegółowo, z mniejszym lub większym skutkiem tą sprawą.

Co do naszego kraju, nie będziemy sięgać dawnej przeszłości, w której opieką nad ubogimi zostawiano kościołowi i dobroczynności prywatnej i wspomniemy tylko, że na mocy ustawodawstwa austriackiego, istnieją u nas gminne fundusze ubogich, których dochody o ile ustawami są normowane, (jak np. grzywny, opłaty za licencje na muzykę i publiczne zabawy, dziedziczenie po księżach świeckich bez testamentu zmarłych i t. p.) są tak szczupłe, że nigdy wystarczyć nie mogą.

Nowsze ustawodawstwo, nakłada obowiązek opiekowania się ubogimi na gminy, mianowicie: art. V. l. 8. ustawy państwowej z dnia 5. marca 1863, L. 18 Dz. p. p. i §. 27 lit. i) ustawy gminnej z dnia 12. sierpnia 1866, postanawiają, że do własnego zakresu działania gmin, należą sprawy ubogich i opieka nad zakładami dobroczynnymi gminy.

Zaś §§. 22 do 31 i §. 44 ustawy z dnia 3. grudnia 1863, Nr. 105 Dz. pr. p. normują, która gmina w konkretnym wypadku, ma wspierać pewnego ubogiego, jakie ma być to wsparcie i t. p.

Nareszcie §. 35 ustawy gminnej z roku 1866 (a tak samo ustawa gminna dla 30 miast z roku 1889 i ustawa gminna dla mniejszych miast i miasteczek z roku 1866) postanawia, że „Rada winna czuwać nad tem, aby ubodzy w miarę ustaw, zaopatrzeni byli (§. 22 ustawy z 3. grudnia 1863). Gdyby zakłady i fundusze na ten cel przeznaczone nie wystarczyły, Rada postara się o potrzebne środki, i może oznaczyć sposób ich użycia“.

Oto są wszystkie postanowienia ustawodawstwa, które tak doniosłą i tak trudną do wykonania sprawę opieki nad ubogimi normują.

Są one widocznie tak suche i tak niewyczerpujące, że żadną miarą w praktyce wystarczyć nie mogą.

W gorączkowym pospiechu ustawodawczym, jaki powstał po zaprowadzeniu rządów konstytucyjnych w Austrii, wydawano mnóstwo ustaw, mających charakter czyisto akademiczny, teoretyczny, których bez pośrednio zastosować i w życie wprowadzić niepodobna, bez osobnych ustaw wykonawczych.

Do rzędu takich teoretycznych ustaw, praktycznie wykonywać się nie dających, należą także wyżej cytowane postanowienia ustawowe, co do opieki nad ubogimi.

Te suche postanowienia, które tylko określają, kto jest obowiązany do zaopatrzenia ubogich, zostawiają nierozwiązane wszystkie kwestye, które przy wykonaniu opieki nad ubogimi powstają i powstać muszą.

Kto jest ubogim? który ubogi ma prawo żądać opieki publicznej? jaka ma być ta opieka? skąd wziąć fundusze na opędzenie wydatków z nią połączonych? jaka ma być organizacya opieki nad ubogimi? w jaki sposób pomoc ma być udzieloną? jaka ma być organizacya władz tą sprawą się zajmujących? o tem wszystkim w obowiązujących ustawach niema wzmianki.

Te obowiązujące ustawy, są tedy formą bez treści; jeżeli one nabrac mają istotną, praktyczną wartość, należy dopiero stworzyć nową ustawę, któraby wszystkie kwestye, do tej tak ważnej sprawy się odnoszące rozwiązać się starała.

Wydania takiej ustawy, względnie przedłożenia projektu do niej, domaga się wniosek p. Małachowskiego od Wydziału krajowego, a to całkiem słusznie.

Opieka nad ubogimi, która zawsze i wszędzie stanowiła jedno z najważniejszych zadań społeczeństwa, w obecnym czasie, w którym ubóstwo się ciągle wzmacnia, zwrócić musi na siebie szczególną uwagę Rządów, zwłaszcza u nas gdzie wskutek niedostatecznych ustaw i braku funduszy — ta sprawa jest zupełnie zaniedbaną — i w kierunku opieki nad ubogimi bardzo mało lub zgoła nic się nie dzieje.

Z wyjątkiem miast Lwowa i Krakowa i kilku większych miast, we wszystkich innych gminach kraju ubodzy zostają bez najmniejszej opieki, stąd grasują ogólnie żebractwo, demoralizacja, zbrodnie i t. p.

Na to społeczeństwo obojętnie patrzeć nie może.

Inne kraje monarchii, konieczność ustawowego uorganizowania opieki nad ubogimi poznały i starały się tej potrzebie ustawami zadość uczynić.

I tak wydały ustawy normujące sprawę ubogich:

Niższa Austria 15. grudnia 1882, Nr. 13 ex 1882 i 1. lutego 1885, Nr. 24 Dz. ust. kraj.

Wyższa Austria 5. września 1880, L. 12 Dz. ust. kraj.

Karyntya 22. maja 1886, Nr. 18, Dz. ust. kraj.

Kraina 28. sierpnia 1883, L. 17, Dz. ust. kraj.

Szląsk 30. grudnia 1874, L. 7 ex 1875 i 12. marca 1886, Nr. 23 Dz. ust. kraj.

Salzburg 12. marca 1873, L. 19 Dz. ust. kraj.

Czechy 3. grudnia 1868, L. 59 Dz. ust. kraj.

Vorarlberg 7. stycznia 1883, Nr. 83, Dz. ust. kraj.

Dalmacja 26. lutego 1876, Nr. 13, Dz. ust. kraj.

Za tymi wszystkimi krajami my zostali w tyle, chociaż z ich doświadczeń już można było, korzystać, a u nas ustawa taka bardziej jest potrzebną niż gdzieindziej.

W ustawie wydać się mającej trzeba będzie o tem pamiętać, że przedmiotem jej ma być — jak na wstępie powiedziano — tylko ubóstwo indywidualne. Trzeba będzie dokładnie definiować, którzy ubodzy mają być przedmiotem opieki publicznej, tą ustawą uregulować się mającą.

Z rzędu tych ubogich, trzeba będzie przeto wyłączyć wszystkich tych, którzy na mocy nowszego ustawodawstwa dla ochrony i wsparcia robotników obmyślanego (jak zabezpieczenie od wypadków, na wypadek słabości i t. p.) z innego źródła czerpać mają pomocy.

Wykluczyć należy także i tych wszystkich, których już ustawa, o przynależności do innych źródeł pomocy odsyła (§§. 23 i 26 ustawy z dnia 3. grudnia 1863, Nr. 105, Dz. p. p.).

A w szczególności trzeba będzie zajmować się tylko tymi, którzy już są ubogimi, a pominać kwestję zapobiegania zubożeniu, co na inne pole działalności państwowej należy.

Przy roztrząsaniu kwestyi kto ma się zajmować opieką nad ubogimi, trzeba będzie uwzględnić, że gminy nasze nie są zamożne, a we większej części wprost ubogie, że dochody t. z. funduszy ubogich, są nader szczupłe, zaś dochody gmin wpływają prawie wyłącznie z dodatków do podatków, które doszły do takiej wysokości, iż podwyższenie ich jest niemożliwe.

Trzeba będzie przeto nad tem się zastanowić, czy gminy skutecznie własnymi siłami opiekę nad ubogimi wykonywać będą w stanie, i czy nie należy zerwać ze systemem złożenia obowiązku opiekowania się ubogimi wyłącznie na gminy?

Spółdziałanie powiatu i kraju (a może i Państwa) zdaje się być z wielu względów bardzo pożądanem, a może i koniecznem.

Przez takie spółdziałanie, możnaby osiągnąć równomierniejszy a zatem i sprawiedliwszy rozdział ciężarów z opieki nad ubogimi wpływających, ciężarów bardzo dotkliwych, jeżeli opieka ma być rzeczywistą i skuteczną — dziś spoczywających na barkach samej tylko gminy, a to gminy przynależności.

Ta kwestya równomiernego rozdziału ciężarów, stała się od niedawna bardzo aktualną; bo wskutek ustawy o przynależności z dnia 5. grudnia 1896, L. 222, Dz. p. p., poszczególna gmina nie może się chronić od nabywania u niej przynależności żywiołów, dla gminy nie pożądaných, bo przynależność według tej ustawy nabywać można wbrew woli gminy.

Do większych miast, które są centrami handlu, przemysłu, rękodzieł i łatwiejszą dają sposobność do pracy i zarobku, napływają i napływają będą we większej mierze obcy robotnicy i inne osoby, które przez dłuższy pobyt nabywają przynależność w tych miastach, i w razie zubożenia (o co nie trudno), stają się ciężarem tych miast.

Wskutek tego, miasta większe przyciągną do siebie ludność ubogą, nad nią będą się musiały opiekować i tem samem ulżyć gminom mniejszym.

Także i pod innym nie mniej ważnym, a może nawet ważniejszym względem, spółdziałanie wszystkich czynników okazać się może pożytecznem, a w razie systematycznej organizacyi spraw ubogich — koniecznem.

Jest bowiem rzeczą wiadomą w teorii i praktyce uznaną, że nie dobrze jest wspierać ubogich udzielaniem datków pieniężnych (jałmużny), lecz trzeba się starać opiekę wykonywać przy pomocy zakładów dla ubogich — w których ubodzy znajdują utrzymanie, ale zarazem i pracę, zajęcia dla nich odpowiednie.

Jedna gmina sama przez się w ogóle takich zakładów, ani założyć, ani utrzymywać nie jest w stanie.

To da się osiągnąć spólnymi siłami kilku gmin, lub całego powiatu, przy pomocy kraju.

Że kraj poczuwa się do obowiązku opiekowania się ubogimi, dowodzi to, że koszta leczenia ubogich w szpitalach publicznych sam tylko kraj ponosi.

Trzeba też o tem pamiętać, że należy wskazać źródła z których płynąć mają i muszą fundusze na zaopatrywanie ubogich potrzebne.

I tu trzeba zerwać ze systemem dodatków do podatków.

Nie możemy wprawdzie marzyć, o tak hojnych podatkach dla ubogich, jakie np. w Anglii wpływają, ale nie jest niemożliwem stworzyć odrębne opłaty na rzecz ubogich, i to ustawowo uregulować, co tem bardziej jest potrzebnem, ile że z doświadczenia wiemy, na jakie trudności ze strony c. k. Rządu natrafiają usiłowania gmin, utworzenia takich dochodów dla funduszu ubogich.

Są w kraju prywatne stowarzyszenia, instytucje i zakłady zajmujące się opieką nad ubogimi. Nie naruszając samodzielności takich korporacyi ani ich praw prywatnych, zawsze należy uregulować ich stosunek do opieki publicznej i na wzajem,

Nie jest zadaniem komisji, wyczerpująco przedstawić cały szemat ustawy o opiece nad ubogimi, to też komisja poprzestaje na tych kilku uwagach tu poczynionych, i sądzi, że one wystarczą dla wykazania potrzeby wydania ustawy odpowiedniej i jej doniosłość dla sprawy, która tak ważną rolę w życiu społecznym odgrywa.

Wzory innych krajów a w szczególności ze skutkiem działająca ostatnia ustawa niższo-austryacka, badanie systemu Elberfeldzkiego i możliwe ich zastosowania do stosunków odrębnych naszego kraju, (które naturalnie przede wszystkim uwzględnić należy) — znakomicie ułatwić mogą pracę przy ułożeniu ustawy dla nas.

Komisja przeto wnosi:

Wysoki Sejm raczy uchwalić:

Poleca się Wydziałowi krajowemu, ażeby przedłożył jak najrychlej projekt ustawy, o wykonywaniu opieki nad ubogimi i przy ułożeniu tego projektu nad tem się zastanowił, czy i w jakiej mierze z uwagi na skutki i które ustawa z 5. grudnia 1896, Nr. 222, Dz. pr. p. wyrzuci na fundusze większych gmin, spółdziałanie w tej mierze funduszy powiatów i kraju zaprowadzić należy.

Lwów, dnia 7. lutego 1898.

Przewodniczący:

Zoll w. r.

Sprawozdawca:

Fruchtmann w. r.

