

Sprawozdanie

komisji prawniczej o wniosku posła Małachowskiego w przedmiocie unormowania wynagrodzenia gmin za sprawowanie poruczonego zakresu działania i dokładnego określenia granic tegoż zakresu.

Wysoki Sejmie!

Na posiedzeniu z dnia 1 lutego 1898 złożył poseł Małachowski do łaski marszałkowskiej wniosek następującej treści:

„Wzywa się Rząd, aby jak najspieszniej przedłożył projekt ustawy normującej wynagrodzenie gmin za sprawowanie poruczonego zakresu działania i określający dokładnie granice tegoż zakresu“.

Wniosek ten, uchwałą Wysokiego Sejmu z dnia 3 lutego b. r. komisji prawniczej przekazany, był przedmiotem badań i zastanowienia się teje komisji, która wynik swoich obrad Wysokiemu Sejmowi niniejszem przedkłada:

Ustawa państwowa z dnia 5 marca 1862 Nr. 18 dz. p. p., która normuje zasadnicze podstawy organizacyi samorządnej gminy, dzieli w artykule IV. zakres działania gmin na samoistny (selbständiger) i poruczony (übertragener.)

W artykule V. znajdujemy definicyę samoistnego zakresu działania, czyli (jak ustawodawstwo krajowe wyraz „selbständig“ tłumaczy) własnego zakresu działania. Według tej definicyi jest to ów zakres, w którym gmina z przestrzeganiem ustaw państwowych i krajowych, samorządnie zarządza i rozporządza może i który obejmuje wszystko, co interesów gminy wprost dotyka i w obrębie jej granic własnymi jej siłami załatwionem i przeprowadzonem być może.

Według artykułu VI. poruczony zakres działania stanowi „obowiązek gmin współdziałania dla celów publicznej administracyi.“

Podczas gdy artykuł V. przynajmniej przykładowo wylicza zadania samoistnym zakresem działania objęte, a krajowe ustawy gminne z lat 1866, 1889 i 1896 te zadania jeszcze szczegółowiej określają, -- poruczony zakres działania w ustawodawstwie gminnem nie jest unormowany i ustawodawstwo to odsyła w tej mierze gminy do ogólnych ustaw państwowych i krajowych.

Ponieważ wniosek przedmiotem niniejszego sprawozdania będący, nie domaga się zmiany ustawodawstwa gminnego co do poruczonego zakresu działania, lecz stojąc na podstawie obowiązujących ustaw, żąda ich uzupełnienia i dalszego rozwijania, — komisya prawnicza nie czuje się powołaną wyjść po za granice przekazanego jej wniosku i dla tego nie wdaje się w badanie nasuwającego się ze względów teoretycznych i praktycznych pytania, czy i o ile taki podział zakresu działania gmin jest dobry i pożyteczny i czy on z pojęciem samorządu gminy, w art. V. ustawy z r. 1862 dobitnie podniesionem, pogodzić się da lub nie.

Komisya prawnicza zostaje na stanowisku ustaw obowiązujących ale z tych właśnie ustaw wyciąga wnioski do ocenienia żądania posła Małachowskiego potrzebne. W pierwszym rzędzie tedy podnieść należy bardzo dotkliwy dla gmin brak dokładnego ustawowego określenia czynności poruczonego zakresu działania.

Ogólnikowe postanowienie ustaw, że „poruczony zakres działania określają ustawy“ żadną miarą wystarczyć nie może.

Niezliczona ilość ustaw u nas obowiązujących i ciągle nowo przybywających, niezmiernie utrudnia a czyni prawie niemożliwom dokładne oryentowanie się na tem polu i poznawanie wszystkich w tej mierze istniejących ustaw zwłaszcza, że ustawy, w których spółdziałanie gmin jest zastrzeżone, obejmują najróżnorodniejsze gałęzie publicznej administracyi i spółdziałanie gmin w tych często bardzo obszernych ustawach — tylko mimochodem jest normowane i całą usta wę studyować trzeba, aby w niej znaleźć właśnie te postanowienia, które się do poruczonego zakresu działania odnoszą. Są to poważne trudności, którym gmina wiejska i małomiejska wcale poddać nie może, a nawet gminy większych miast tylko z ofiarami pieniędzmi — mianowicie utrzymaniem osobnych do tego ukwalifikowanych, drogo płatnych urzędników — te trudności zaledwie przezwyciężyć by mogły.

Fatalne skutki tego braku długo na siebie czekać nie dały.

C. k. władze administracyjne, które tak samo jak i gminy nie mogą objąć całego ogromu ustawodawstwa i wszystkich nagromadzonych tam drobniejszych szczegółów — nie znały dokładnie granic poruczonego zakresu działania gmin i może w najlepszej wierze, że ustawa na to zezwala — zaczęły przenosić na barki gmin niesłychaną ilość czynności nie mających nic w spólnego z celem gminy w art. V. ustawy z roku 1862 określonym i z natury rzeczy wpływającym, lecz należących wyłącznie do „publicznej administracyi“, rozumie się państwowej, o której art. VI. wspomina.

Potulne nasze gminy przyjmowały te nowe ciężary, nie badając czy one w ustawach są uzasadnione, chociaż takie badanie byłoby się może opłaciło, bo bardzo często przekazane czynności nie były ustawami uzasadnione, czasami tylko na rozporządzeniach się opierały, czasami nawet i rozporządzeń nie miały za sobą. W skutek tego w całym uraju podniosły się zażalenia i utyskiwania na przeciążenie gmin poruczonym zakresem działania.

Te narzekania odbiły się echem o rady powiatowe, za których pośrednictwem dostały się do wiadomości Wydziału krajowego.

Odnośne relacye wydziałów powiatowych wywołane zostały przez to, że c. k. Rząd jeszcze w r. 1876 zwrócił uwagę Wydziału krajowego na wzrastające ciągle dodatki do podatków na cele gminne nakładane, żądając od Wydziału krajowego dochodzeń i badań co do przyczyn tego zatrwajającego zjawiska, szczególnie w tym kierunku, czy wzrost wydatków gminnych istotnie spowodowanym jest kosztami sprawowania czynności poruczonego zakresu działania.

Wdrożone przez Wydział krajowy badania doprowadziły do tego rezultatu, że przeciążenie gmin czynnościami poruczonego zakresu działania istotnie jest nadmierne, a to tak pod względem ich ilości jak i pod względem kosztów z nimi połączonych.

Wydział krajowy w piśmie swoim z dnia 28 kwietnia 1885 L. 14865 przedstawił c. k. Prezydium Namiestnictwa gruntownie i wyczerpująco stan rzeczy, wykazał grozę sytuacji i domagał się w pierwszym rzędzie „aby nie wymagano od gmin spółdziałania w celach publicznej administracyi we większej mierze aniżeli to ustawy oznaczają“ — a następnie „ażeby zestawione były dla użytku władz pierwszej instancyi

i gmin te wszystkie postanowienia ustaw, które poruczonego zakres działania gmin określają". Przedstawienie to niestety pożądanego skutku nie odniosło.

Albowiem w resrrypcie z dnia 6 czerwca 1885 L. 29523 c. k. Namiestnictwo oświadczyło, że nie zapoznaje wielkości ciężaru z powodu poruczonego zakresu działania gminy nasze obarczającego, lecz ze względu na obowiązujące ustawy dla ulżenia ciężaru nie czynić nie może i jedynie czuwać będzie nad tem, aby tylko takie czynności gminom były przekazane, które na mocy ustaw do poruczonego zakresu ich działania należą i wydało stosowne polecenie c. k. starostom.

Co się zaś tyczy żądania, aby wydano urzędowe zestawienie spraw na mocy ustaw do poruczonego zakresu działania gmin należących, c. k. Namiestnictwo odpowiedziało, że temu żądaniu zadość uczynić nie może, albowiem takie zestawienie gdyby było tylko przykładowe, nie osiągnęłoby celu, a gdyby miało być wyczerpujące, t. j. gdyby sprawy do poruczonego zakresu działania należące taxative miało wyliczyć — musiałyby nosić na sobie cechę ustawy, do której wydania naturalnie Namiestnictwo powołaniem nie jest.

Już ten sam fakt, że naczelna krajowa władza polityczna wahała się zestawić spis spraw do poruczonego zakresu działania należących, a to z obawy wyraźnie przyznanej, że taki spis mógłby być niezupełny i niedokładny — dowodzi dobitnie z jak niesłychanymi trudnościami połączone jest należyte ocenienie pytania czy poszczególne sprawy do zakresu działania gmin należy lub nie, i czy poszczególne czynności przez c. k. starostów gminie polecona — z mocy ustawy od niej żadaną być może lub nie.

Polecenia do Starostwa wydane z powodu tych trudności wydatnego rezultatu osiągnąć nie mogły; a odpowiedź na żądanie Wydziału krajowego aby wydano zestawienie spraw do poruczonego zakresu działania gmin należących, zadowolnić nie mogła — albowiem jeżeli to zestawienie tylko w drodze ustawodawczej uskutecznionem być może, to winien był c. k. Rząd w obec wykazanej i przez c. k. Namiestnictwo nie zaprzeczonej koniecznej potrzeby takiego zestawienia, udać się na drogę ustawodawczą i projekt takiego zestawienia ciało reprezentacyjnym w drodze konstytucyjnej przedłożyć.

Droga ta była tembardziej wskazową, ile że Wydział krajowy pismo swoje z dnia 28 kwietnia 1885 L. 14856 zakończył prośbą, aby c. k. Prezydium Namiestnictwa na wypadek gdyby sprawy samo załatwić się mogło — przedłożyło ją c. k. Ministerstwu.

Ze okólnik c. k. Namiestnictwa do starostów wydany pożądanego skutku nie odniósł, dowodzi fakt, że już we dwa lata później skargi gmin i wydziałów powiatowych na przeciążenie gmin czynnościami przekazanego zakresu działania się ponawiały i z tem większą siłą wystąpiły, ile że prawie każda nowa ustawa, jaką parlament centralny uchwała — nowe ciężary na gminy zwała. Z mnożeniem się czynności rosła też koszta w nieskończoność.

Jaki zamęt panować musi co do treści przekazanego zakresu działania gmin, jaka mnogość i różnorodność ustaw na to się składa, dowodzi wydany w najnowszych czasach przez Mischlera i Ulbricha dzieło pod tytułem: „Oesterreichisches Staatswörterbuch“. W dziele tym, w artykule „Finanzwesen“ (stronica 518 tom I.), wylicza autor nie mniej jak 23 rodzajów ustaw państwowych, przekazujących czynności gminom w poruczoneym zakresie działania, a nie wymienia jeszcze nowych ustaw podatkowych procedury cywilnej i t. p. W artykule zaś „Gemeinde“ (Tom I. stronica 705), który ex professo zajmuje się sprawami poruczonego zakresu działania, wyliczono 17 grup spraw do tego zakresu należących, między którem jednak nie wszystkie z pomiędzy powołanych na stronicy 518 ustaw są unieszczone.

A w jednym i drugim miejscu autor tylko przykładowo, a nie wyczerpująco sprawy przedstawia. Czy jest podobieństwo, aby gminy się mogły zorientować w tym chaosie ustaw, z którym nawet zawodowi uczeni rady sobie dać nie mogą?

Jeżeli tedy ma być zaprowadzony jakiś ład, jeżeli gminy mają prawidłowo funkcjonować, nie upadając pod brzmieniem przygniatającego ich ciężaru, to ustawowe określenie granic poruczonego zakresu działania jest koniecznością wprost nie unikną-

Ale to jest tylko jedna strona sprawy poruczonego zakresu działania gmin.

Drugą, nie mniej ważną, a właściwie nie równie ważniejszą stroną tej sprawy jest kwestya kosztów.

Koszta te są bardzo znaczne i wyczerpują siły finansowe gmin z uszczerbkiem innych dla społeczeństwa niezmiernie ważnych spraw, które się odnoszą do zaspokojenia niezbędnych potrzeb samychże gmin.

Ścisłe dochodzenia urzędowe Wydziału krajowego, jednomyślne relacye wydziałów powiatowych niezbitnie wykazały, że prawie połowę wydatków gminnych pochłaniają koszta poruczonego zakresu działania.

A ponieważ sprawowanie czynności tego zakresu należy wyłącznie do naczelnika gminy, to praca dla tegoż z tąd wyrastająca i odpowiedzialność za nią jest tak wielką, że naczelnikowi nie pozostaje potrzebny czas do zajmowania się sprawami samej gminy, i że dalej trudno będzie po gminach, szczególnie wiejskich, znaleźć ludzi, którzy by przyjąć chcieli — acz zaszczytny, ale niezmiernie uciążliwy — urząd naczelnika gminy.

Powtarzamy więc, że wydatki na sprawowanie czynności poruczonego zakresu działania wyczerpują siły gmin i niezostawiają im dostatecznych środków na zaspokojenie potrzeb własnych, chociaż to zaspokojenie jest pierwszym i wyłącznym celem związku lokalnego, zwanego gminą.

Nasuwa się tedy pytanie, czy gmina jako taka zasadniczo jest obowiązana ponieść koszta poruczonego działania?

Pytanie to w ustawie wyraźnie rozwiązaniem nie jest.

Lecz duch ustawy, zasady sprawiedliwości i słuszności przemawiają zatem, aby gminy kosztami poruczonego zakresu działania nie były obciążone.

Definicje art. V. i VI. ustawy państwowej z r. 1862 zaraz na wstępie tego sprawozdania cytowanych nie zostawiają żadnej wątpliwości, że poruczony zakres działania ze samorządem gminy nie ma wspólnego.

Zasadnicza państwowa ustawa gminna z r. 1862 nie wcieliła gminy jako żywiołu obywatelskiego w organizację administracji państwowej, i przez powołanie gminy do spółdziałania w publicznej administracji, nie przemienia tej administracji państwowej w samorządną, lecz Państwo uważa i nadal administrację publiczną za wyłączną swoją dziedzinę, i powołuje tylko gminy do udzielenia pomocy organom państwowym, do zastępowania tychże organów w poszczególnych czynnościach.

Sprawowanie czynności poruczonego zakresu działania nie jest przeto wynikiem i częścią integralną samorządu gminy, lecz tylko zastępowaniem Państwa w czynnościach, które imieniem Państwa i w tegoż wyłącznym interesie mają być załatwione. Ponieważ artykuł V. państwowej ustawy gminnej postanawia, że do samoistnego zakresu działania gminy należy to wszystko ale tylko to, „co gminy bezpośrednio dotyka i w jej granicach własnymi jej siłami załatwionem i przeprowadzonym być może“ — to rzecz jasna, iż gmina ma obowiązek wszystko to załatwić i przeprowadzić, co interesa lokalnego związku, gminą uznanego, wymagają, „co jej wprost dotyka“ — i na to poświęcić wszystkie środki, jakie ona ma do dyspozycji.

Wiemy jednak bardzo dobrze w jak opłakanym stanie znajdują się nasze gminy w ogóle, — ile tam potrzeb ekonomicznych i kulturalnych jeszcze czeka zaspokojenia i tak prędko tego się nie doczeka, wiemy, że gminy z własnych majątków potrzeb swoich zaspokoić nie mogą, że już w r. 1876 dodatki do podatków, stanowiące jedyny dochód gmin, doszły do zatrważającej wysokości, tak że aż Rząd zwrócił na nie uwagę Wydziału krajowego, wiemy przeto, że wydatki na pokrycie kosztów samoistnego zakresu działania wszystkie siły gminy absorbują, a przynajmniej w naszym kraju przez długi czas absorbować będą.

Na inne cele nie zostaje. Ustawodawstwo o tem dobrze wiedziało, a przynajmniej wiedzieć było powinno. Jeżeli tedy mimo to tylko w art. V. wskazano na własne środki gminy, i te środki przeznaczono na pokrycie samoistnego zakresu dzia-

łania, to nie ulega wątpliwości, że ustawa z r. 1862 nie chciała i nie mogła obarczyć gminy także kosztami poruczonego zakresu działania.

Bo ten poruczony zakres działania obejmuje tylko cele Państwowe nie zaś cele dotykające wprost interesów gminnych, które własnymi środkami gminy mają być osiągnięte.

O tem, aby te „własne środki“ gminy były także obracane na pokrycie poruczonego zakresu działania ustawa nigdzie nie wspomina, więc artykuł VI. państwowej ustawy gmin. obowiązuje wprawdzie gminy do spółdziałania w celach publicznej administracji, ale nie przepisuje, że gmina ma to czynić własnym kosztem z uszczerbkiem spraw własnego zakresu działania, interesów lokalnych.

Już sam fakt, że gmina obowiązana jest być Państwu pomocną w administracji publicznej, jest tak znacznem ułatwieniem i zmniejszeniem kosztów tej administracji, że korzyść ztąd dla Państwa wypływająca będzie zawsze znakomita, choć by Państwo koszta gminy na spełnienie tego obowiązku łożone zwracało. Państwo przecież nie może we wszystkich miejscowościach utrzymywać własne organa, a takie organa byłyby potrzebne, gdyby gmina z pomocą nie przyszła.

Mając tak wielką korzyść ze spółdziałania w administracji publicznej, Państwo może przynajmniej koszta tego spółdziałania gminom zwrócić.

Gdyby normy prawa prywatnego mogły być wprost stosowane do spraw publicznych, to już z mocy §. 1042 k. c. Państwo było by obowiązane zwrócić gminom koszta łożone na sprawowanie czynności poruczonego zakresu działania. Bo administracja publiczna należy bezprzecznie do obowiązków Państwa, wydatki z nią połączone winno ponosić Państwo, a jeżeli gmina w zastępstwie Państwa wydatki ponosi, należy się jej zwrot tych wydatków.

Zapatrywanie to popiera z jednej strony postanowienie §. 58 galic. ustawy gminnej z r. 1866, według którego Rząd sam ponosić ma koszta, jeżeli on przez swoje własne organa załatwia czynności poruczonego zakresu działania, — z drugiej strony postępowanie c. k. Rządu w wypadkach, w których on w zastępstwie gminy sprawuje czynności własnego zakresu działania gmin, jak n. p. policya miejscowa, w których wypadkach c. k. Rząd od dotyczących gmin ściąga zwrot wydatków na policję przez Państwo łożonych.

C. k. Rząd trzyma się widocznie zasady, że każdy czynnik administracji wien ponosić tylko koszta działu temu czynnikowi właściwego; co zaś w zastępstwie innego czynnika jest dokonywane, również przez tenże czynnik ma być wynagradzane.

Nie ma zaś najmniejszego powodu prawnego dla czego by zasady tej nie stosowano do poruczonego zakresu działania gmin.

Nie wdajemy się na tem miejscu w rozbiór pytania, czy gminy nasze nie mogły by praw swoich co do zwrotu wydatków za poruczony zakres działania poszukiwać na mocy art. III. lit. a ustawy z dnia 21. grudnia 1867 Nr. 143 dz. p. p. przed Trybunałem Państwa, — ale w każdym razie zasady sprawiedliwości, na których nasz kodeks ogólny się opiera, są niewzruszone, one także w prawie publicznem nie mogą być pominięte i na nie się powołujemy, domagając się wynagrodzenia gmin za sprawowanie czynności poruczonego zakresu działania, względnie zwrotu kosztów na to przez gminy wydanych.

Komisya, kończąc swoje sprawozdanie nie może pominąć jednego jeszcze szczegółu. Otóż tak w sprawach własnego, jak i poruczonego zakresu działania wnoszone bywają do urzędów gminnych i magistratów miast bardzo liczne podania, z których każde ostemplowane jest marką ostemplowaną na 50 ct. czyli koronę.

Dochody ztąd wynikające przedstawiają bardzo poważną sumę i wpływają do kas państwowych. Dochody ze stempla mają być rodzajem ekwiwalentu za czynności organów Państwowych podaniami ostemplowanymi wywołane.

W wypadkach zaś, gdzie czynności tych nie załatwiają organa Państwowe z kas Państwowych utrzymywane, lecz w zastępstwie Państwa same gminy, to chyba trudno będzie nie przyznać, iż słuszność wymaga, aby Państwo nie pobierało opłat z

czynności, których ono samo nie spełnia, lecz przy tem posługuje się pracą i wydatkami gmin, żeby przeto przynajmniej dochody z tych opłat stemplowych wpływały do kas gminnych.

Komisya prawnicza wnosi przeto:

Wysoki Sejm raczy uchwalić:

Wzywa się c. k. Rząd, by w jak najkrótszym czasie w drodze konstytucyjnej przeprowadził ustawę, określającą dokładnie granice poruczonego zakresu działania gmin i normującą wynagrodzenie gmin za sprawowanie czynności tego poruczonego zakresu ich działania.

Lwów, dnia 7. lutego 1898.

Przewodniczący:

Zoll.

Sprawozdawca:

Fruchtmann.