

Aleg. 158

Sprawozdanie

Komisji gminnej o licznych petycyach Rad powiatowych w przedmiocie przyznania gminom wynagrodzenia ze Skarbu Państwa za sprawowanie czynności przekazanego zakresu działania.

Wysoki Sejmie!

W roku bieżącym 35 Rad powiatowych wniosło petycye do Wysokiego Sejmu względnie Wydziału krajowego o wezwanie c. k. Rządu, by wyjednał ustawę przyznającą gminom wynagrodzenie ze Skarbu Państwa za wykonywanie czynności przekazanego zakresu działania.

Petycye te przekazane zostały Komisji gminnej. Sprawa tak zwanego przekazanego zakresu działania gmin od lat przeszło 30 nie schodzi z porządku dziennego nie tylko Wysokiego Sejmu, ale także opinii publicznej całego kraju i Reprezentacyi powiatowych i gminnych; była ona przedmiotem dyskusyi i rezolucyj wieców miast całego Państwa austriackiego, — a pomimo tego dotąd załatwioną nie jest.

Podnoszono zawsze zarzuty, że ten zakres działania gminy zbyt obciąża, że granice jego nie są dokładnie określone i przez to ani gminom, ani wyższym władzom nie są znane, — głównie zaś że koszt z wykonywaniem czynności poruczonego zakresu działania połączone z każdym rokiem niepomiernie wzrastają i gminy wzrastających stąd ciężarów nadal ponosić nie są w stanie.

Wysoki Sejm sprawą tą od roku 1872 począwszy prawie bezustannie się zajmował, a szczególnie w ostatnich czasach dwukrotnie uchwalił rezolucye wzywające c. k. Rząd do uregulowania poruczonego zakresu działania gmin i przyznania gminom wynagrodzenia ze Skarbu Państwa za wykonywane czynności tego działu ich zakresu działania.

Stało się to w roku 1896 wskutek wniosku posła Bojki, na podstawie sprawozdań komisji gminnej z dnia 5. lutego 1896 L. s. 1.511 (Alegat 226 sprawozdań stenograficznych) i wskutek wniosku posła Małachowskiego na podstawie sprawozdania Komisji prawniczej z dnia 7. lutego 1898 L. s. 1.778 (alegat 251 spraw. stenogr.)

W tych sprawozdaniach stan sprawy wyczerpująco jest przedstawiony i żądanie Sejmu uzasadnione; — a ponieważ w tym względzie od r. 1898 nic a nic się nie zmieniło, Komisya gminna do treści tych sprawozdań nic nie ma do dodania, na nie tu się powołuje i dla odświeżenia ich w pamięci — szczególnie ze względu na zmieniony w międzyczasie skład Wysokiego Sejmu — odpisy tych sprawozdań tu pod 1/. i 2/. załącza. Rezolucye w latach 1896 i 1898 uchwalone — tak jak wiele innych — zostały bez skutku, a nawet odpowiedzi c. k. Rządu się nie doczekały.

Wobec nieustannych i usilnych domagań się całego kraju, Reprezentacyj powiatowych i gminnych, Wysoki Sejm nie może tej sprawy spuścić z oka; należy ponowić rezolucyę w r. 1898 uchwaloną i starać się o to, aby Rząd całej sprawy nadal nie lekcewał i do jej załatwienia przystąpił.

Dlatego Komisya gminna wnosi także, aby Wydziałowi krajowemu polecono energiczne zajmowanie się tą sprawą.

Komisya gminna wnosi:

Wysoki Sejm raczy uchwalić:

1. Wzywa się c. k. Rząd, aby 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;

2. Poleca się Wydziałowi krajowemu, by w sprawie tej nawiązał rokowania z c. k. Rządem i wszelkich użył środków, do rychłego i skutecznego jej załatwienia dążących.

Niniejszem sprawozdaniem załatwione zostają petycye do L. s. 123, 160, 178, 179, 483, 488, 491, 538, 542, 649; tudzież petycye do L. Wydz. kr. 78.079, 78.080, 81.809, 81.810, 82.073, 84.449, 84.834, 84.835, 85.598, 85.996, 86.327, 87.129, 88.522, 88.529, 88.627, 88.670, 89.048 ex 1901 — tudzież L. W. kr. 553, 1.848, 2.224, 3.480, 6.093, 11.650, 18.649, 36.849 ex 1902.

Przewodniczący:

Ap. Jaworski.

Sprawozdawca:

Fruchtman.

L. s. 1.511/896.

Sprawozdanie

Komisji gminnej w przedmiocie wniosku posała 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 cdy 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 koszta, które są połączone z wykonywaniem zadań administracyjnych. Kwestya ta u nas ma te większą doniosłość, że jej strona prawna zakreśla poniekąd sferę kompetencji wyższych instytucji 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 danym 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 kompetencyę. Kiedy np. policya zdrowia, policya budownicza, targowa, policya nad czeładzią 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 możliwość określenia 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 Ionie 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 nie tylko rozlicznych kół interesowanych, ale nawet ad hoc zwołanego wiecu reprezentantów 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 austryackiej 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 niepodobieństwem 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 przyjęć 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 najbliższej siebie 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 znaczniejsze 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 jedynej 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 fundusów 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 bezpośrednie wynoszą około 11,000.000 zł. Kiedy zatem skarb państwa ściąga 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 znajdują 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 „
pokryte prawie wyłącznie na podstawie dodatków do podatków, bo powiaty 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 „
pokryte także po części z dodatków do podatków, bo jakkolwiek miasta te mają różne źródła dochodów z prawa propinacji, opłat konsumcyjnych, targowych, własnego majątku etc., dodatki do podatków stanowią przecież znowu dość ważne źródło dochodu.

Wydatki budżetów małomiejских i wiejskich wynoszą sumę 5,128.000 „
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 23,372.000 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 obecnym położeniu wielkie niebezpieczeństwo, albowiem z roku na rok rosną w ogromnej progresyji. 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 pań-

stwowe, 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 Szląsku 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 znaczniejsze 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 konstytucyjnym, 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, poczynszy 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 wysiłen ekonomicznych i ciężarów, którym już sprostać siły finansowe kraju wobec kryzys rolniczej nie mogą, narażają 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 wymieniać Prusy, gdzie po zaprowadzeniu postępowych instytucji samorządu miejscowego, państwo oddało na cele tych instytucji osobne fundusze, a obecnie obrało jeszcze właściwszą drogę, albowiem rzekło 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 wnosi:

Wysoki Sejm raczy uchwalić :

Poleca się Wydziałowi krajowemu

1. aby wyjednał u c. k. Rządu wynagrodzenie dla gmin za sprawowanie 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.

Sprawozdawca :

Górski.

L. s. 1.778.

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 określającej dokładnie granice tegoż zakresu“.

Wniosek ten, uchwałą Wysokiego Sejmu z dnia 3. lutego b. r. Komisji prawniczej przekazany, był przedmiotem badań i zastanowienia się tejże 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 organizacji 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 zarządzać i rozporządzać może i który obejmuje wszystko, co interesów gminy wprost dotyka i w obrębie jej granic własnymi jej siłami załatwionem i przeprowadzonym być może.

Według artykułu VI. poruczony zakres działania stanowi „obowiązek gmin spółdziałania 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 dlatego 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 niemożliwem dokładne oryentowanie się na tem polu i poznawanie wszystkich w tej mierze istniejących ustaw zwłaszcza, że

ustawy, w których współdziałanie gmin jest zastrzeżone, obejmują najróżnorodniejsze gałęzie publicznej administracji i spółdziałania gmin w tych często bardzo obszer-nych ustawach — tylko mimochodem jest normowane i całą ustawę studyować trzeba, aby w niej znaleźć właśnie te postanowienia, które się do poruczonego za-
kresu działania odnoszą. Są to poważne trudności, którym gmina wiejska i mała-
miejska wcale poddać nie może, a nawet gminy większych miast tylko z ofiarami
pieniężnymi — mianowicie utrzymywaniem osobnych do tego ukwalifikowanych,
drogo płatnych urzędników — te trudności zaledwie przewyciężyćby 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 wspólnego z celem gminy w art. V.
ustawy z roku 1862 określonym i z natury rzeczy wypływającym, lecz należących
wyłącznie do „publicznej administracji“, 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 bar-
dzo często przekazane czynności nie były ustawami uzasadnione, czasami tylko
na rozporządzeniach się opierały, czasami nawet i rozporządzeń nie miały za sobą.
Wskutek tego w całym kraju podniosły się zażalenia i utyskiwania na przeciążenie
gmin poruczonym zakresem działania.

Te narzekania odbiły się echem o Rady powiatowe, za których pośredni-
ctwem dostały się do wiadomości Wydziału krajowego.

Odnosne relacje Wydziałów powiatowych wywołane zostały przez to, że
c. k. Rząd jeszcze w r. 1876 zwrócił uwagę Wydziału krajowego na wzrastające
ciagle dodatki do podatków na cele gminne nakładane, żądając od Wydziału kraj-
owego dochodzeń i badań co do przyczyn tego zatrważającego zjawiska, szczególnie
w tym kierunku, czy wzrost wydatków gminnych istotnie spowodowanym jest koszta-
mi sprawowania czynności poruczonego zakresu działania.

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

Wydział krajowy w piśmie swoim z dnia 28. kwietnia 1885 l. 14.865 przed-
stawił c. k. Prezydium Namiestnictwa gruntownie i wyczerpująco stan rzeczy, wy-
kazał grozę sytuacji i domagał się w pierwszym rzędzie, „aby nie wymagano od
gmin spółdziału w celach publicznej administracji we większej mierze, aniżeli to
ustawy oznaczają“ — a następnie „ażeby zestawione były dla użytku władz pierw-
szej instancji i gmin te wszystkie postanowienia ustaw, które poruczony zakres dzia-
łania gmin określają“. Przedstawienie to niestety pożądanego skutku nie odniosło.

Albowiem w reskrypcie z dnia 6. czerwca 1885 L. 29.523 c. k. Namie-
stnictwo 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 zesta-
wienie, 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 ze-
stawić spis spraw do poruczonego zakresu działa należących, a to z obawy wy-
raźnie przyznanej, że taki spis mógłby być niezupełny i niedokładny — dowodzi
dobitnie, z jak niesłychanymi trudnościami połączone jest należyte ocenienie py-
tania, czy poszczególna sprawa 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 wydanego 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 uskuteczniom być może, to winien był c. k. Rząd wobec wykazanej i przez c. k. Namiestnictwo nie zaprzeczonej koniecznej potrzeby takiego zestawienia udać się na drogę ustawodawczą i projekt takiego zestawienia ciałom reprezentacyjnym w drodze konstytucyjnej przedłożyć.

Droga ta była tembardziej wskazana, 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 nie mogło — przedłożyło ją c. k. Ministerstwu.

Że 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 Stattdwörterbuch“. W dziele tym, w artykule „Finanzwesen“ (stronica 518 tom I.), wlicza autor nie mniej jak 23 rodzajów ustaw państwowych, przekazujących czynności gminom w poręczonym 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, wliczono 17 grup spraw do tego zakresu należących, między którymi jednak nie wszystkie z pomiędzy powołanych na stronicy 518 ustaw są umieszczone.

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 funkcyonować, nie upadając pod brzmieniem przygniatającego ich ciężaru, to ustawowe określenie granic poruczonego zakresu działania jest koniecznością wprost nieuniknioną.

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 relacje wydziałów powiatowych niezbicie 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 stąd 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, którzyby przyjąć chcieli — acz zaszczytny, ale niezmiernie uciążliwy — urząd naczelnika gminy.

Powtarzamy więc, że wydatki na sprawowanie czynności poruczonego zakresu działania wyczerpują siły gmin i nie zostawiają 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 ponosić koszta poruczonego działania?

Pytanie to w ustawie wyraźnie rozwiązaniem nie jest.

Lecz duch ustawy, zasady sprawiedliwości i słuszności przemawiają za tem, 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 wiecła gminy jako żywiołu obywatelskiego w organizację administracji państwowej, i przez powołanie gminy do współdziałania w publicznej administracji, nie przemienia tej administracji państwowej w samorządną, lecz państwo uważa i nadał 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 działania, to nie ulega wątpliwości, że ustawa z r. 1862 nie chciała i nie mogła obciążyć gminy także kosztami poruczonego zakresu działania.

Bo ten poruczony zakres działania obejmuje tylko cele państwowe, nie zaś cele, dotyczące 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 gminnej obowiązuje wprawdzie gminy do współdziałania w celach publicznej administracji, ale nie przepisuje, że gmina ma to uczynić własnym kosztem, z uszczerbkiem spraw własnego zakresu działania, interesów lokalnych.

Już sam fakt, że gmina obowiązana jest być Państwu pomocna, w administracji publicznej, jest tak znacznem ułatwieniem i zmniejszeniem kosztów tej administracji, że korzyść stąd dla Państwa wypływająca będzie zawsze znakomita, choćby Państwo koszta gminy na spełnienie tego obowiązkułożone 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 współdziałania w administracji publicznej, Państwo może przynajmniej koszta tego współdziałania gminom zwrócić.

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

Zapatriywanie 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 dru-

giej 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 administracyi winien ponosić tylko kosztą 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, dlaczegoby zasady tej nie stosowano do poruczonego zakresu działania gmin.

Nie wdajemy się na tem miejscu w rozbiór pytania, czy gminy nasze nie mogłyby praw swoich co do zwrotu wydatków za poruczony zakres działania poszukiwać na mocy art. III. lit. a ustawy z d. 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 stąd wynikające przedstawiają bardzo poważną sumę i wpływają do kas państwowych. Dochody ze stempla mają być rodzajem ekwiwalentu za czynności organów państwowych, podaniami ostemplowanemi 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 słuszość wymaga, aby Państwo nie pobierało opłat z czynności, których ono samo nie spełnia, lecz przytem 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:

Fruchtman.