

## Aleg. 193.

# Sprawozdanie

komisyi gminnej o wnioskach posłów T. Rozwadowskiego, Fruchtmanna i Wasilewskiego w sprawie reformy gminnej.

## Wysoki Sejmie!

Przekazane komisji gminnej do sprawozdania wnioski posłów Tomisława Rozwadowskiego, Fruchtmanna i Wasilewskiego zmierzają zgodnie do tego, aby Wysoki Sejm polecił Wydziałowi krajowemu zająć się sprawą zasadniczych zmian w ustroju gminnym. Różnią się owe wnioski w tem, że wniosek p. Rozwadowskiego z góry przypuszczając konieczność zmian zasadniczych w ustroju gminnym żąda polecenia Wydziałowi krajowemu, aby przedłożył projekt reformy we wskazanym szczegółowo kierunku, mianowicie tworzenia t. zw. okręgów gminnych w warunkach, we wniosku podanych, zaś wnioski posłów Fruchtmanna i Wasilewskiego dążą do tego, aby Wydział krajowy zbadał przedewszystkiem, czyli jest potrzebną zasadnicza reforma urzędzeń gminnych w ogóle a w szczególności w kierunkach, jakie wskazują owe wnioski. W obec tej różnicy między wnioskami a niemniej i ze względu na to, że chodzi tu o najważniejszy niewątpliwie przedmiot nstawodawstwa krajowego, komisya zznała za stosowne wejść w rozbiór pytania: czy zachodzi obecnie potrzeba zmian zasadniczych w ustawie gminnej lub przynajmniej potrzeba szczegółowego zbadania czy obecne urządzenia gminne nie wymagają zasadniczej reformy?

Rozbiór powyższego pytania prowadzi do następującego wyniku:

Ustawa gminna z 12. Sierpnia 1866 zmieniła od razu i radykalnie dawniejsze urządzenia gminne, określone, jak wiadomo, po zniesieniu stosunków poddańczych w rozporządzeniach prezydyalnych z dnia 10. Maja 1856. (dla lwowskiego okręgu administracyjnego), i z dnia 25. Sierpnia 1856. (dla krakowskiego okręgu administracyjnego), zaś dla miast w szczegółowych postanowieniach o organizacyi zarządów miejskich w tym samym mniej więcej czasie wydanych. Do wszystkich gmin w całym kraju, z wyjątkiem Lwowa i Krakowa, zatem tak do najdrobniejszych gmin wiejskich, liczących zaledwie po kilkadziesiąt mieszkańców, jak do miast z ludnością wyżej 20.000, zastosowano w ustawie z r. 1866. jedne i te same postanowienia: wszystkim gminom nadano zupełnie ten sam nstrój, polegający na konsekwentnem przeprowadzeniu zasady wolnego wyboru władz i rozróżnieniu w obrębie władzy gminnej organu uchwalającego i wykonawczego, wszystkim gminom przyznano ten sam obszerny zakres działania w sprawach publicznej administracyi i te same atrybucye dla władz gminnych.

Mając wzgląd na stosunki, jakie ustawa gminna z 12. Sierpnia 1866 zastała w kraju pod względem środków materyalnych, stopnia oświaty i braku tradycyi samorządu publicznego w prze-

ważnej liczbie gmin mianowicie wiejskich, a nadto zważywszy różnice, jakie w tej mierze zachodziły i po dziś dzień zachodzą między gminami wielkimi a drobnymi, dziwić się nie można, że już przy obradach nad rządowym projektem ustawy gminnej a następnie w najbliższych latach po wejściu ustawy w życie, wystąpiły poważne wątpliwości, czy ustawa ta odpowiada stosunkom i potrzebom przeważnej liczby gmin w kraju, czy przeważna ilość gmin i obszarów dworskich jest w stanie sprawować policję miejscową w obszernym zakresie przez ustawę oznaczonym, tudzież dalsze czynności miejscowej administracji włożone na gminę i obszar dworski przez ustawę gminną i cały szereg ustaw dalszych i czy zamiast przebijającej się w ustawie obawy o przekraczanie ze strony władz gminnych wyznaczonego im zakresu działania, nie zachodzi raczej obawa, że najważniejsze czynności do tego zakresu należące pozostaną niespełnione.

Wynikiem tych wątpliwości były wnioski do zmian w ustawie gminnej, stawiane już przy pierwotnych nad nią obradach a następnie wnoszone w rozmaitych czasach w ciągu dwudziestoletniego okresu, jaki upłynął od wejścia w życie tej ustawy. Wszystkie wnioski do zmiany ustawy gminnej, jakie pojawiły się w Sejmie w ciągu owego okresu, z wyłączeniem kilku zmian natury jedynie formalnej, zmierzają do uchylenia niedogodności ztąd wypływających, że największa część gmin ustanowionych a raczej ustalonych w swej odrębności przez ustawę gminną nie posiada dostatecznych środków materialnych i intelektualnych do sprawowania należytego administracji publicznej w tych warunkach, w jakich postawiła je ta ustawa. Różnica zachodzi jednak pod względem drogi, na której chciano dojść do uchylenia owych niedogodności i polepszenia administracji gminnej.

Wnioski stawiane przy obradach nad ustawą gminną na sesji 1865/6 równie jak w przeważnej liczbie wnioski z pierwszego dziesięciolecia po wejściu tej ustawy w życie, zatem po rok 1876, domagały się radykalnej zmiany ustroju gminnego a nawet organizacji administracyjnej w ogóle. W zakresie urządzeń gminnych chciały te wnioski przenieść zadania miejscowej administracji publicznej na utworzone w tym celu ciała administracyjne (gminy zbiorowe lub okręgi gminne, któreby skupiały w sobie dostateczne do należytego spełnienia owych zadań siły materialne i intelektualne raz wskutek większej rozległości swojej, powtórę zaś przez to, że mieściłyby w sobie obok pewnej liczby gmin także obszary dworskie, które ustawa z r. 1866 postawiła po za obrębem życia gminnego. W tym kierunku dążyły mimo znacznych różnic w szczegółach: wniosek Adama hr. Potockiego przy obradach nad rządowym projektem ustawy gminnej w r. 1865/6, wniosek Wydziału krajowego na sesji r. 1869. co do zmiany §. 96, u. g. celem przymusowego łączenia gmin nie posiadających dostatecznych środków do wypełniania swych obowiązków:

wniosek posłów Ziemiałkowskiego, Kabata i Chrzanowskiego o utworzeniu okręgów gminnych dla sprawowania polieyi miejscowej i poruczonego zakresu działania, wniesiony na sesji r. 1871.

wniosek Wydziału krajowego o tworzeniu okręgów gminnych, wniesiony na sesji r. 1872.; takiż sam wniosek Wydziału krajowego, wniesiony na sesji r. 1873/74;

podobny wniosek Wydziału krajowego o tworzeniu okręgów gminnych, wniesiony na sesji r. 1874;

wreszcie wniosek posła Dunajewskiego na sesji r. 1876. wniesiony, aby Sejm wezwał Rząd do wypracowania ustawy o organizacji władz administracyjnych dla Galieyi według zasad równocześnie wskazanych przez wnioskodawcę, które w odniesieniu do ustroju gminnego zmierzały do tworzenia okręgów gminnych.

Wszystkie te wnioski nie były jednak przez Sejm przyjęte a nawet z wyjątkiem wniosku hr. A. Potockiego z roku 1865/6 i wniosku Wydziału krajowego o okręgach z r. 1874, nad którym Sejm przeszedł do porządku dziennego, nie przysły do drugiego czytania w Izbie. Natomiast przyjęte w Sejmie nowele do ustawy gminnej tak te, które stały się obowiązującymi ustawami, jak i te które nie uzyskały sankcyi, wpływały przeważnie z zapatrywania przeci-

wnego radykalnym zmianom w ustroju gminnym a dążącego do uchylenia wad jego przez wzmocnienie nadzoru i kontroli wyższych władz samorządnych nad administracją gminną.

Z pomiędzy wniosków w tym kierunku następujące zostały przez Sejm przyjęte i uzyskały sankeyę:

Ustawa z dnia 17. Czerwca 1874. N. 49. Dz. u. kr. zmieniająca §§. 102 i 108. ust. gmin. władzy dyscyplinarnej nad zwierzchnością gminną służącej Wydziałowi powiatowemu i politycznej władzy powiatowej;

ustawa z 17. Czerwca 1874. N. 50. dz. u. kr. zmieniająca §. 99. u.gm. co do zatwierdzenia uchwał rady gminnej przez radę powiatową;

ustawa z dnia 17. Czerwca 1874. N. 52. dz. u. kr. zmieniająca §. 70. u. gm. i §. 22. u. o repr. pow. co do wstawiania w budżet gminy lub powiatu należności do których uiszczenia są obowiązane gmina lub powiat;

ustawa z dnia 18. Lutego 1875. N. 14. dz. u. kr. zmieniająca §. 98. u. gm. o nadzorze wyższych władz autonomicznych nad zakładowym majątkiem i dobrem gmin;

ustawa z dnia 15. Lutego 1883. N. 59. dz. u. kr. zmieniająca poprzednią ustawę z 18. Lutego 1875.;

ustawa z dnia 6. Grudnia 1883. N. 76. dz. u. kr. o władzy dyscyplinarnej nad zwierzchnością gminną i o nadzorze władz wyższych nad urzędnikami gmin wiejskich, zmieniająca §§. 52 i 102 u. gm. W tym samym przedmiocie wniósł był Wydział krajowy dwa projekta do ustaw: jeden w r. 1876, nad którym Sejm przeszedł do porządku dziennego, drugi raz w r. 1877, który nie doczekał się drugiego czytania.

W końcu przypomnieć jeszcze należy, że na sesyi sejmowej r. 1881. przy obradach nad kwestyonarzem c. k. Rządu w sprawie ograniczenia podwójnej administracji poruszoną została także sprawa reformy gminnej najpierw w samym kwestyonarzu, który zawierał w punkcie 1. pytanie: czy nie byłoby potrzebnem lub pożądanem, wyłączyć niektóre lub wszystkie sprawy policyi miejscowej z własnego zakresu działania gmin i przenieść je do zakresu poruczonego lub też niektóre z nich do zakresu władz politycznych -- a następnie w szerszej mierze przez wnioski większości i mniejszości komisji sejmowej dla rozpatrzenia kwestyonarza wybranej. Z tych wniosków większości zalecał oświadczyć się za tworzeniem z obecnych gmin i obszarów dworskich okręgowych gmin administracyjnych dla sprawowania policyi miejscowej, spraw poruczonego zakresu działania i czynności sądów pokoju, zaś wniosek mniejszości żądał nadania radom powiatowym w drodze ustawy prawa tworzenia z gmin wiejskich i obszarów dworskich okręgów dla skutecznego sprawowania policyi miejscowej, mianowicie spraw objętych w §. 27. lit. e, d, f, g, k. ust. gm. przez organa odpowiednio kwalifikowane, mianowane przez Wydział powiatowy a zatwierdzone przez polityczną władzę powiatową.

Obydwa wnioski do odpowiedzi na kwestyonarz rządowy tak większości jak i mniejszości nie utrzymały się w Izbie, dalszy wniosek mniejszości, aby polecić Wydziałowi krajowemu wypracowanie projektu do ustawy w duchu jej wniosku, nie przyszedł pod głosowanie.

Rozpatrując prace Reprezentacji krajowej na polu ustawodawstwa gminnego w ubiegłym dwudziestoletnim okresie, nie podobna brać za złe Sejmowi krajowemu, że przez szereg lat po wejściu w życie ustawy gminnej z r. 1866. nie chciał przedsiębrać zasadniczych reform, co do których potrzeby i kierunku zdania zbyt daleko się rozchodziły tak w Sejmie jak w kraju, a to tem bardziej, że wyczekiwać należało, aż dłuższa praktyka wskaże szczegółowo ujemne strony ustawy i pożądane kierunki reformy i rozjaśni poglądy opinii krajowej w tym względzie. Droga, jaką Reprezentacya krajowa obrała: ulepszania istniejącej ustawy w szczegółach, dopilnowania jej wykonania i wzmocnienia w tym celu atrybucyi nadzorczych władz wyższych — z jednej strony zmierzała do zaspokojenia bieżących wymagań administracyi gminnej, zanim dojrzeje myśl zasadniczej reformy, z drugiej strony o tyle przygotowywała grunt dla takiej reformy, że niedostatki zarządu gminnego pozostałe mimo szczegółowych ulepszeń wskazać mogły z pewnością,

gdzie potrzeba zmian zasadniczych zaś dopilnowanie wykonania ustawy również mogło wyjaśnić, o ile i w jakim kierunku zachodzą niedostatki, których kontrola nie jest w stanie uchylić, gdzie zatem zachodzi potrzeba zmian w ustroju władz miejscowych.

Obecnie, gdy od wydania ustawy gminnej upłynęło już lat dwadzieścia, w ciągu których miały czas wżyć się, utwalić i wydać owoc dodatnie strony tej ustawy, a braki jej mogły być wszechstronnie wykazane przez praktykę, zaczyna coraz bardziej ustalać się przekonanie, że nadszedł czas podjęcia zasadniczej reformy ustawy gminnej t. j. reformy odnoszącej się do ustroju, atrybucji lub zakresu działania władz gminnych. Świadczą o tem narady nad tą sprawą w Kołach sejmowych w ciągu ostatnich sesji i służące tym naradom za podstawę projektu, świadczą trzy wnioski będące przedmiotem niniejszego sprawozdania a z rozmaitych odcieni Wysokiej Izby niemal równocześnie wniesione, świadczy piętnaście petycji Wydziałów powiatowych z rozmaitych stron kraju w sprawie przymusowego łączenia gmin drobniejszych dla zawiadywania sprawami własnego zakresu działania.

Nie da się też zaprzeczyć, że z biegiem czasu, pod wpływem doświadczeń, nabytych z praktyk, zmniejszyły się znacznie różnice w zapatrywaniach na potrzebę i pożądany kierunek reformy gminnej, jeszcze przed jedynastu laty w czasie rozpraw sejmowych w r. 1875., tak ostro zarysowane. Dziś można powiedzieć, iż w bardzo szerokich kołach w Sejmie i w kraju panuje zgoda w tem, że obecna ustawa gminna ma ujemne strony, które nie dadzą się uchylić przez samo dopilnowanie wykonania ustawy i wzmocnienie nadzorczych atrybucji władz wyższych, że zachodzi potrzeba uwzględnienia istniejących faktycznie, a przez ustawę zapoznanych różnic między gminami wielkimi a drobnymi, i że dla tych gmin i obszarów dworskich, które nie są w stanie spełniać przydzielonych im zadań administracji publicznej, potrzebaby obmyśleć organizację samorządną, któraby objęła spełnienie zadań, przechodzących ich siły.

Zgoda panuje także i to jeszcze powszechniejsza co do tego, że póki nie będzie organizacji miejscowej, zdolnej do spełnienia w swym zakresie zadań publicznej administracji, póty wiele najpożyteczniejszych ustaw, jakie z uwzględnieniem potrzeb rozwoju społecznego Sejm uchwalił lub uchwali, pozostanie tylko na papierze, bez wykonania w rzeczywistości.

Zapewne, że po za tem pozostaje jeszcze wiele bardzo ważnych i bardzo trudnych kwestyj, co do których zdania bardzo się rozchodzą, lub w ogóle zapatrywania nie są dość jeszcze wyjaśnione: i tak np. co do tego, jaki zakres zadań administracji publicznej należy odjąć gminom i obszarom dworskim, a przenieść na nową wspólną organizację, czy ten organ ma mieć ściśle wykonawczy charakter, czy też ma istnieć w nim ciało uchwalające, czy ten organ ma wychodzić z wyboru, czy z mianowania, czy z kombinacji obu, czy ma urzędować bezpłatnie, czy za wynagrodzeniem, w jaki sposób mają być opędzane koszta tej organizacji i. t. d.

Wszakże zbliżanie się zapatrywań co do punktów zasadniczych wspomnianych poprzednio obudza nadzieję, że i w tych dalszych kwestjach, jak powiedziano, nader trudnych i ważnych, ale w każdym razie więcej szczegółowych, będzie mogło przyjść przy rozbiórce ich dokładnym a bez uprzedzeń podjętym do ściśnienia stopniowego ilości i zakresu punktów spornych i do porozumienia się bardzo poważnej większości w Sejmie i w kraju

Rozbiór taki wymaga jednak koniecznie poprzedniego przygotowania, stworzenia dla dyskusji wspólnej podstawy faktycznej, bez której nawet przy najlepszej woli niepodobna dojść do porozumienia, a następnie przysposobienia substratu do obrad w propozycjach wysnutych z owej podstawy faktycznej i z poglądu na bieżącą administrację.

Przygotowanie takiej sprawy reformy gminnej do szczegółowego rozbioru przypada z natury rzeczy Wydziałowi krajowemu. Zadanie to jest niewątpliwie ważnem i trudnem i nie da oznaczyć z góry termin, w którym ono będzie mogło być spełnionem — jednakże co do podstawy faktycznej ułatwia jego spełnienie okoliczność, że przed dziesięciu laty biuro statystyczne przeprowadziło przy pomocy Wydziałów powiatowych obszerne badanie stosunków gminnych, którego wyniki, ogłoszone w czwartym roczniku „Wiadomości statystycznych“ wypadnie obecnie uzupeł-

nić tak co do czasu, jak może i co do szczegółów badanych — zaś co do sformułowania propozycyi do reformy gminnej to Wydziałowi krajowemu, posiadającemu tak obfity zasób doświadczeń w zakresie zarządu gminnego z całego kraju, służy nadto możność zasilenia się pomocą fachową obywateli znających stosunki gminne rozmaitych okolic kraju z czynnego udziału w administracji samorządnej i w pracach sejmowych.

Na podstawie powyższego wywodu komisya gminna wnosi:

## Wysoki Sejm raczy uchwalić:

Sejm poleca Wydziałowi krajowemu:

I. Aby zbadał szczegółowo wyniki dwudziestoletniej działalności samorządu gminnego w kraju naszym pod względem spełnienia zadań administracji publicznej, ciężących na gminach w myśl §. 27. lit. b) do n) ust. gm. oraz wypływających z t. z. poruczonego zakresu działania, niemniej pod względem sposobu pokrywania kosztów z zarządkiem gminnym połączonych i gospodarstwa gminnego w ogólności.

II. Aby w swoim czasie przedłożył Sejmowi wynik tych badań i na podstawie tego wyniku poczynił wnioski, czy i o ile przy zachowaniu zasady i przedmiotowego zakresu samorządu — potrzebną jest reforma ustawodawstwa gminnego; mianowicie

- a) czyby nie należało dla tych zadań administracji publicznej, którym gminy i obszary dworskie nie są w stanie podolać. wytworzyć lub dać możność wytworzenia takiej organizacyi samorządnej, któraby przy szerszej, silniejszej podstawie pod względem obszaru, ludności i zasobów materialnych tym zadaniom sprostać zdołała;
- b) czyby nie należało w ustawodawstwie gminnem — nie naruszając związku powiatowego, uwzględnić różnice, zachodzące między potrzebami i zasobami materialnymi i intelektualnymi miast. a tymi samymi czynnikami po wsiach i miasteczkach;
- c) jakie byłyby przypuszczalne koszta zarządu przy zaprojektowanej ewentualnie reformie w porównaniu z obecnymi kosztami samorządu gminnego.

III. Uchwałami powyższemi załatwione są petycje Wydziałów powiatowych w Wieliczce, Jaśle, Zaleszczykach, Staremieście, Jarosławiu, Łańcucie, Sanoku, Brzesku, Stryju, Brzeżanach, Żółkwi, Bohorodczanach, Trembowli, Rudkach i we Lwowie w sprawie zmiany §. 2, 95 i 96 ustawy gminnej.

Przewodniczący:

**K. B a d e n i w. r.**

Sprawozdawca:

**Dr. P i l a t w. r.**

