

## Aleg. 232.

# Sprawozdanie

komisyi gminnej o wnioskach posłów Pilata i Rutowskiego w sprawie reformy gmin wiejskich.

## Wysoki Sejmie!

Uchwała Wysokiego Sejmu z d. 25 stycznia 1887 poleciła Wydziałowi krajowemu, aby na podstawie zbadania wyników 20-letniej działalności samorządu gminnego poczynił wnioski, czy i o ile potrzebną jest reforma ustawodawstwa gminnego tak dla gmin miejskich jak dla wsi. W szczególności co do gmin wiejskich Wydział krajowy otrzymał polecenie zbadać i poczynić wnioski, „czyby nie należało dla tych żądań administracji publicznej, którym gminy i obszary dworskie nie są w stanie podołać, wytworzyć lub dać możność wytworzenia takiej organizacyi samorządnej, któraby przy szerszej, silniejszej podstawie pod względem obszaru, ludności i zasobów materialnych tym zadaniom sprostać zdołała“.

Uchwała ta Wys. Sejmu stwierdzając, że są zadania publicznej administracyi miejscowej, którym gminy i obszary dworskie nie są w stanie podołać, uznała zarazem potrzebę reformy w urządzeniach gmin wiejskich a Wydziałowi krajowemu pozostawiła do zbadania i rozważenia, czyli droga wskazana w przytoczonym ustępie uchwały nie byłaby najwłaściwszym środkiem do uchylenia niedostatków dzisiejszej organizacyi gminnej.

Wydział krajowy w wykonaniu powyższych poleceń Wys. Sejmu przeprowadził bardzo rozległe i szczegółowe badania co do tego, jak funkcjonuje dzisiejsza organizacya gminna we wszystkich kierunkach objętych jej zakresem ustawowym. W szczególności zebrał Wydział krajowy od Wydziałów powiatowych i od c. k. Starostw wyczerpujące odpowiedzi na kwestyonarze do nich rozesłane i ogłosił te odpowiedzi w drukowanej pracy rozdanej posłom w r. 1888 pod tytułem „Materiały do reformy gminnej zestawione przez dr. W. Lewickiego“.

Wynik tych badań, zestawiony w wspomnianej pracy całkiem przedmiotowo, potwierdził w zupełności zdanie Wys. Sejmu w uchwale z 25 stycznia 1887 wypowiedziane, że są zadania miejscowej administracyi publicznej, którym gminy i obszary dworskie nie mogą podołać, zatem potwierdził zapatrywanie Wys. Sejmu co do potrzeby reformy w urządzeniach gmin wiejskich. Zarazem wykazały owe badania, zgodnie z zapatrywaniami niejednokrotnie wyrażanemi i w Wys. Sejmie i przy obradach przygotowawczych zwoływanych przez Wydział krajowy i na innych zebraniach oraz w publicystyce, że przyczyny złego funkcjonowania dzisiejszej organizacyi

gminnej na wsi, leżą w braku potrzebnej oświaty, w braku odpowiednich środków materyalnych, a nie mniej wreszcie w zbytnej zależności zwierzchności gminnych od tego ciasnego koła, w którym spełniać mają zadania publicznej administracji.

Co do sposobów zaradzenia owym przyczynom złego funkcjonowania administracji gminnej to trzykrotne narady zwoływane przez Wydział krajowy w latach 1887, 1889 i 1891 a złożone tak z posłów sejmowych jak z innych osób znających dokładnie stosunki gminne, oświadczyły się bardzo przeważną większością za tym samym środkiem, który Wys. Sejm w wspomnianej już uchwale z 25. stycznia 1887 wskazał Wydziałowi krajowemu do rozważenia, to jest za wytworzeniem zbiorowej organizacji złożonej z gmin i obszarów dworskich, któraby w takim razie rozporządzała i większymi zasobami inteligencji, i znaczniejszymi środkami materyalnymi a zarazem dawała organowi wykonawczemu wśród niej funkcjonującemu większą niezależność od miejscowych wpływów. Przy wspomnianych naradach wystąpiły różniące się pomiędzy sobą propozycje co do zakresu działania projektowanej zbiorowej organizacji tudzież co do sposobu wytworzenia jej zarządu, jednakże co do potrzeby zasadniczej reformy urzędów gminnych i wytworzenia zbiorowej organizacji dla zadań administracji publicznej obecnie niespełnianych należycie panowała niemal zupełna zgodność.

Komisya gminna, której Wys. Sejm uchwałami z d. 29. kwietnia b. r. przekazał do sprawozdania wnioski oddzielne posłów Pilata i tow. tudzież Rutowskiego i tow. w sprawie reformy gmin wiejskich, roztrząsała tę sprawę bardzo szczegółowo na szeregu posiedzeń tak w pełnej komisji jak w subkomitecie przez nią wybranym i przysłała do przekonania, zgodnego z zapatrywaniami komisji gminnej z r. 1887 tudzież z uchwałą Wys. Sejmu wówczas na wniosek tej komisji powziętą, że pogląd na sprawowanie administracji publicznej w gminach wiejskich i na obszarach dworskich każe uważać reformę wiejskich urzędów gminnych za rzecz konieczną i pilnie potrzebną. Spotęgowanie nadzoru władz wyższych, do czego zmierzają liczne nowele do ustawy gminnej, jakie w ciągu ostatnich lat dwudziestu weszły w życie, nie wystarczyło i nie może wystarczyć w tych licznych czynnościach, przy których, jak przedewszystkiem przy sprawowaniu policyi miejscowej, zwierzchność gminy musi brać inicjatywę a w ogóle nadzór sam nie może pomódz tam, gdzie organ pozostający pod nadzorem nie jest w stanie spełniać nałożonych obowiązków.

Następnie uznała komisya, że poprawy administracji publicznej w gminach wiejskich należy szukać na tej drodze, którą Wys. Sejm uchwałą z 25. stycznia 1887 wskazał a zwołane przez Wydział krajowy ankiety doradzały a mianowicie w utworzeniu dla kilku gmin i obszarów dworskich wspólnej organizacji, któraby objęła te zadania miejscowej administracji publicznej, jakich owe ciała należycie wypełniać nie mogą. Komisya uznała przytem, będąc w tej mierze w zasadniczej zgodzie z wszystkimi projektami reformy na podstawie zbiorowej organizacji, jakie kiedykolwiek były przedłożone Wys. Sejmowi, że koszta owej wspólnej organizacji powinny być ponoszone równomiernie przez gminy i obszary dworskie taką organizacją objęte, ponieważ w należytem wypełnieniu zadań, którym ta organizacja miałaby służyć a przedewszystkiem w należytem sprawowaniu policyi miejscowej zarówno gminy jak obszary dworskie są interesowane.

Zgodziwszy się bardzo przeważną większością na wskazany poprzednio główny kierunek przyszłej reformy gmin wiejskich komisya nie mogła przychylić się do żadnego z dwóch odmiennych zapatrywań, jakie objawiły się w jej łonie. Mianowicie jeden z członków komisji żądał, aby ustawa przepisała, iż rada powiatowa wraz z starostwem ma podzielić powiat na okręgi dla pisarzy gminnych, dalej iż wydział powiatowy w porozumieniu ze starostwem ma zatwierdzać wybór pisarza a w związku z tem domagał się utworzenia kursów dla wykształcenia pisarzy gminnych i wzmocnienia atrybucyi nadzorezych wydziałów powiatowych oraz obowiązkowego ustanowienia lustratorów gminnych przez wydziały powiatowe. Wydatki na płace pisarzy miałyby być ponoszone nietylko przez gminy ale i przez obszary dworskie położone w okręgu. Wnioskodawca zgadzał się w końcu na łączenie zbyt drobnych gmin z innymi gminami. Wniosek ten nie uchyla zasadniczej

wady dzisiejszego ustroju gminnego, jaką jest nieudolność i zależność organu decydującego w sprawach publicznej administracji miejscowej, wady, której w dziale administracji najbardziej pozostawiającym do życzenia t. j. w sprawach policyi miejscowej, nadzór choćby najściślejszy i bardzo kosztowny nie zdoła usunąć, jak to wykazało doświadczenie w powiatach, w których istnieją lustratorowie. Wniosek wspomniany nie zaradza też dalszej ujemnej stronie dzisiejszej organizacji gminnej to jest brakowi środków materialnych na opędzenie kosztów administracji miejscowej a o ile powołuje obszary dworskie do ponoszenia wydatku na płace pisarzy gminnych, na których mianowanie obszary dworskie nie miałyby wpływu i z których czynności wcale nie mają korzystać, nakłada na obszary dworskie ciężar specjalny, niezem nie dający się usprawiedliwić. Oddzielna jednostka administracyjna, jaką jest obszar dworski, miałaby ponosić kosztów urzędnictwa wspólnego z innymi jednostkami administracyjnymi, lecz kosztów urzędnictwa wyłącznie celom innej jednostki administracyjnej służącego. Za wnioskiem tutaj omówionym oświadczyły się w komisji tylko dwa głosy.

Z innej strony podniesioną została myśl, aby zaradzić brakom niniejszej organizacji gminnej przez włączenie obszaru dworskiego do dzisiejszej gminy przyznając posiadaczowi obszaru dworskiego stanowisko uprzywilejowane a mianowicie: stanowisko prezesa rady gminnej z prawem zawieszania uchwał, obok którego istniałby wybierany wójt jako organ wykonawczy. Komisja nie uznała za stosowne wchodzić w rozbiór bliższy takiego podziału władzy miejscowej i projektu utworzenia urzędu gminnego przywiązanego do posiadania gruntu tabularnego, zaś co do myśli połączenia jednego obszaru dworskiego z jedną gminą to komisja przypuszcza wprawdzie, że przy przeprowadzeniu projektowanej organizacji zbiorowej trafią się w kraju stosunki, wśród których mianowicie ze względu na zbytnią rozległość terytorium wypadłoby poprzestać na takim połączeniu, mniema jednak, że w przeważnej liczbie wypadków cel zamierzonej reformy t. j. stworzenie organizacji rozporządzającej dostatecznymi środkami materialnymi i zasobami inteligencji, a zarazem dającej rękojmię regularnego i zgodnego funkcjonowania, nie zostałaby osiągniętym przez utworzenie tak ciasnego koła.

Komisja uważała, że nie należy jej poprzestać na ogólnikowym określeniu głównego kierunku reformy i zaznaczeniu wspólności w ponoszeniu kosztów przyszłej organizacji zbiorowej, lecz sądziła, że nie podejmując pracy kodyfikacyjnej, która w sprawie tak trudnej i ważnej a tak głęboko sięgającej w stosunki społeczne i wszystkie działy ustawodawstwa musi być należycie przygotowaną przez Wydział krajowy, winna doradzać Wysokiemu Sejmowi, aby polecając Wydziałowi krajowemu wygotowanie wniosków do reformy gmin wiejskich wskazał zarazem pewne punkta wytyczne, co do których przypuszczać należy, iż na nie przyjąwszy raz zasadę zbiorowej organizacji, bardzo przeważna większość Wys. Sejmu nie tylko się zgodzi ale nawet wskazanie wyraźne tych punktów uchwałą Wys. Sejmu uważać będzie za warunek, od którego zależy przyjęcie owej zasady i powodzenie całej reformy.

Mianowicie zgodziła się Komisja doradzać, aby Wys. Sejm wskazał, że ta zbiorowa organizacja ma mieć charakter autonomiczny, że ma zostawać w ścisłym związku z samorządną organizacją powiatową, że nie ma ona pomnażać o jeden nowy stopień liczby i tak niejednokrotnie zbyt znacznej istniejących dziś instancji dla miejscowej administracji publicznej, lecz w sprawach należących do jej zakresu wstąpić w miejsce instancji istniejących dotąd dla tych spraw, wreszcie, że należy określić w przyszłej kodyfikacji wpływ i nadzór wyższych władz samorządnych w obec projektowanej organizacji, w szczególności co do urzędu naczelnika i pisarza.

Co do zakresu działania projektowanej zbiorowej organizacji, zatem co do tego, jakie poszczególne sprawy należące do zakresu dzisiejszych gmin i obszarów dworskich, winny być przydzielone owej organizacji zbiorowej z powodu, że gminy i obszary dworskie tych zadań należycie wypełniać nie mogą, uznała Komisja za stosowne doradzać tylko wskazówkę, że do tych spraw w żadnym razie nie ma należeć zarząd majątkiem i dobrem gminy, zresztą zaś pozostawić

do bliższej rozważni Wydziałowi krajowemu, jakie sprawy publicznej administracji miejscowej po winny z wspomnianego powyżej powodu należeć do zakresu projektowanej zbiorowej organizacyi.

Pod względem składu zarządu projektowanej zbiorowej organizacyi Komisya uważała za stosowne doradzać zastrzeżenie, którego nie widzi potrzeby szczegółowo uzasadniać, aby skład tego zarządu dawał rękojmię należytej administracyi i odpowiedniego uwzględnienia żywiołów inteligentnych a zarazem ponoszących znaczniejszą część kosztów. Pod tymi żywiołami rozumie komisya w pierwszym rzędzie właściciele posiadłości dworskich lub ich zastępców. Obok tego zastrzeżenia wydawało się komisyi potrzebnem umieścić jeszcze dalsze. W obecnym ustroju naszym przeważnie z wyborów wychodzącym, ilość tych wyborów jest bardzo znaczną a każde pociągają za sobą koniecznie pewną agitacyę, pewne zaniepokojenie ludności, nie mówiąc już o ciężarze czynności, jakich przysparzają władzom przeprowadzającym te wybory. Jeśli ten wzgląd każe unikać tworzenia osobnych ciał wyborczych i odrębnych wyborów dla projektowanej zbiorowej organizacyi to niemniej przemawia za tem ten wzgląd dalszy, aby przez odrębność wyborów nie dawać powodu do wytworzenia się, ze szkodą administracyi publicznej, jakiegokolwiek antagonizmu gmin miejscowych. Tego antagonizmu będzie można najłatwiej uniknąć, jeśli w zarządzie owej organizacyi zbiorowej zasiadać będą osoby, które wchodzą w skład zarządów gmin miejscowych. Z tych względów komisya doradza zalecić Wydziałowi krajowemu, aby unikał tworzenia osobnej organizacyi ciał wyborczych przy projektowanej reformie a zarazem wnosi, aby polecił Wydziałowi krajowemu do rozważenia, czy nie należałoby złożyć zarząd projektowanej organizacyi zbiorowej wprost z naczelników dzisiejszych gmin tudzież przełożonych obszarów dworskich lub ich zastępców, ewentualnie z wzmocnieniem reprezentacyi gmin większych.

Kwestya kosztów jak przy każdej innej tak i przy tej reformie musi odgrywać nader ważną rolę przy decyzji ostatecznej co do jej wprowadzenia. Pewnem jest, że dzisiejsza administracya gminna kosztuje i kosztuje niemało, nietylko przez to, co się na nią wydaje na podstawie budżetu i prócz tego po zabudżetem wskutek najróżnorodniejszych dodatkowych wymagań, ale i przez to, że jest zła, że nie daje porządku, bezpieczeństwa i należytego wymiaru sprawiedliwości w sprawach do niej należących. Niemniej też jest pewnem, że każda organizacya zbiorowa również będzie kosztować a nie wiadomo z góry, o ile skutkiem niej zniży się potrzeba wydatków w poszczególnych gminnych, ile czynności, korespondencyi itd. odpadnie wskutek niej obszarom dworskim. Należy przeto polecić Wydziałowi krajowemu, aby tę tak ważną kwestyę finansową na podstawie materyałów, jakie ma w swych aktach i jakie dodatkowo zebrać zdoła, szczegółowo zbadał i przybliżony obraz kosztów projektowanej organizacyi przedstawił mając na względzie możność zmniejszenia się wydatków w gminach. Przy tem musi Wydział krajowy wziąć pod rozwagę w szczególności kosztą poruczonego zakresu działania i starać się wykazać je jak najdokładniej osobno, tem bardziej że wobec występujących z innych krajów austriackich licznych żądań, aby państwo ponosiło te kosztą łożone w interesie jego administracyi można oczekiwać, że żądania te w ten lub inny sposób osiągną skutek, co byłoby tem więcej słusznem, jeśli kraj przeprowadzając reformę w ustroju władz miejscowych ulepszałby zarazem organizacyę spełniającą poruczony zakres działania.

Przedsiębiorąc tak ważną pracę ustawodawczą powinien Wydział krajowy zdaniem komisyi poznać zapatrywania Wys. Rządu w tej sprawie już w toku pracy, aby mógł zdać sprawę sobie samemu a następnie Wys. Sejmowi, czy i w jakich kierunkach mogą zachodzić trudności w przedłożeniu ewentualnej uchwały Wys. Sejmu do saukcyi. Obok tego byłoby niewątpliwie pożądanem, aby Wydział krajowy mógł korzystać także z doświadczeń i materyałów, jakimi rządowe władze krajowe rozporządzają w przedmiocie administracyi gminnej wskutek służącego Rządowi z mocy ustawy prawa nadzoru.

Niemniej uważa komisya za potrzebne doradzać polecenie Wydziałowi krajow., aby w sprawie tak ważnej wypracowany przez siebie projekt ustawy wcześniej ogłosił drukiem i podał pod publiczną dyskusyę a w szczególności żeby przez udzielanie go reprezentacyom powiatowym dał

tym korporacyom zostającym w ciągłej styczności ze stosunkami wiejskimi możność objawienia owych zapatrywań co do szczegółów projektowanej reformy.

Na podstawie powyższego wyводу komisya wnosi:

Wysoki Sejm raczy uchwalić:

I. Poleca się Wydziałowi krajowemu, aby w dalszem wykonaniu uchwał sejmowych z d. 25. stycznia 1887 i z 24. marca 1892 wygotował wnioski do zmiany ustawy gminnej z 12. sierpnia 1866 w tym kierunku:

1. aby utworzoną została dla tych zadań miejscowej administracyi publicznej, których poszczególne gminy i obszary dworskie należycie wypełniać nie mogą, zbiorowa organizacya autonomiczna, złożona z dzisiejszych gmin i obszarów dworskich, zostająca w ścisłym związku z samorządną organizacyą powiatową a nie naruszająca ani odrębności dzisiejszych gmin pod względem zarządu majątkiem gminnym i korzystania z dobra gminnego ani też obecnego stanowiska obszarów dworskich w sprawach do zakresu owej wspólnej organizacyi nie należących;

2. aby koszta nowej organizacyi ponoszone były równomiernie przez gminy i obszary dworskie w nią wciągnięte;

3. aby skład zarządu projektowanej organizacyi zbiorowej dawał rękojmię należytej administracyi i odpowiedniego uwzględnienia żywiołów inteligentnych, a zarazem ponoszących znacznieszą część kosztów i aby w tym zarządzie wytworzenie ciała uchwalającego (rady), odbywało się bez tworzenia osobnej w tym celu organizacyi ciał wyborezych;

Wydział krajowy rozważy, czy nie należałoby złożyć ten zarząd wprost przełożonych dzisiejszych gmin, tudzież przełożonych obszarów dworskich lub ich zastępców ewentualnie przy większych gminach z wzmocnieniem ich reprezentacyi.

4. aby projektowana organizacya zbiorowa nie pomnażała liczby instancyi w sprawach administracyi publicznej o nowy stopień, lecz w sprawach do niej należących wstąpiła w miejsce instancyi istniejących;

5. aby określony został wpływ i nadzór wyższych władz samorządnych w obec projektowanej organizacyi w szczególności co do urzędu naczelnika a następnie pisarza;

II. Poleca się Wydziałowi krajowemu, aby zbadał i zdał sprawę, jakie będą koszta zarządu połączone z projektowaną reformą przy dążeniu do najdalej idącej oszczędności, a zarazem o ile nastąpiłoby zmniejszenie wydatków na zarząd w gminach?

III. Poleca się Wydziałowi krajowemu, aby przy wykonaniu powyższych poleceń zbadał zapatrywania c. k. Rządu co do projektowanej reformy.

IV. Poleca się Wydziałowi krajowemu, aby po wypracowaniu projektu zbiorowej organizacyi autonomicznej, w ustępie I. skreślonej, projekt ten ogłosił a w szczególności podał do wiadomości reprezentacyi powiatowych, ażeby umożliwić im wyrażenie zdania o tym projekcie.

Lwów dnia 15. maja 1893.

Przewodniczący:  
*Dunajewski.*

Sprawozdawca:  
*T. Pilat.*

