

We Lwowie, dnia 28. października 1908.

Aleg 1086

## Sprawozdanie

Komisji administracyjnej o petycji Rad powiatowych w Zbarażu, Bochni, Żyweu i Lisku w sprawie zmiany ustawy z dnia 12. sierpnia 1866 dz. u. kr. n.21. o Reprezentacji powiatowej.

### Wysoki Sejmie!

Przydzielone uchwałami Wysokiego Sejmu petycye 4 rad powiatowych domagają się zmiany ustawy o Reprezentacji powiatowej w tym kierunku, aby:

1. rozszerzyć zakres działania Rad powiatowych przez przyznanie im pewnej egzekutywy;
2. wzmocnić Rady powiatowe finansowo, bądź przez przekazanie im ze strony kraju lub państwa, nowych źródeł dochodu, bądź przez przyjęcie pewnych ciężarów powiatowych na kraj lub państwo;
3. rozszerzyć prawo wyborcze przez niżenie cenzusu wyborczego, jednakże z zachowaniem dotychczasowych kuryi wyborczych.

Powyższe żądania wyrosły z przeświadczenia w kraju rozpowszechnionego, że agendy i ciężary powiatów wzmogły się w tym stopniu, iż układ i siły ciał samorządnych nie są w stanie im podołać.

Komisya administracyjna sądzi, że w celu zaradzenia brakom i wadliwościom, występującym na jaw w całej administracji krajowej, należałoby podjąć gruntowną reformę zarówno ciał samorządnych jak też państwowych.

Już w zaraniu naszego samorządu były urządzenia administracji wewnętrznej kraju naszym przedmiotem wielostronnej krytyki.

Sprawozdanie Komisji gminnej Wysokiego Sejmu z r. 1874, skreślone mistrzowską ręką ś. p. Dunajewskiego, a będące odbiciem opinii ówczesnej kraju i Sejmu, wytyka, że urządzenia nasze administracyjne są w swoich głównych podstawach wadliwe. Z błędnego pojmowania autonomii wychodząc, musiały ustawy z r. 1866 dojść do urządzeń nakładających na obywateli znaczne ciężary i obowiązki nie opłacające się osiągniętym dla kraju rezultatem.

Ustawy z r. 1866 podzieliły administrację powiatową na autonomiczną i rządową. Jest to zasadniczy błąd, którego skutki żadną częściową naprawą nie dadzą się usunąć. Zrozumiałą jest potrzeba takich urządzeń administracyjnych, w których znalazłaby wyraz nie tylko idea rządu czyli jedności, ale zarazem idea społecznej wolności i zmiennych prądów życia publicznego. Ale z tej potrzeby nie wynika bynajmniej potrzeba dzielenia i odłączania spraw, tak zwanych autonomicznych od rządowych. Żadna ustawa nie pociągnęła dokładnie tej granicy i żadna prawdopodobnie jej nie nakreśli, bo jeden i ten sam jest wszędzie interes społeczny, czy to idzie o porządek i bezpieczeństwo, czy o pieczę nad zadaniami religijnymi i moralnymi czy umysłowymi i gospodarczymi ludności. Z tej to myśli podziału wynikły naturalnem następstwem dalsze postanowienia ustawy, które władzom autonomicznym powiatu, obszerne i ważne nakreślają zadania bez żadnego umocowania do należytego ich przeprowadzenia; władzom zaś rządowym w powiecie nadają niewłaściwe stanowisko, przeważnie ujemne, bo głównie się tyczy ściągania rekrutów, podatków i zawieszania uchwał Wydziałów powiatowych.

Jeżeli w ogóle w miarę postępującej cywilizacji ekonomicznej i umysłowej, administracja czysto biurowa czyli urzędnicza nie może wystarczyć i w całej Europie objawia się dążność pociągania obywateli do współdziałania w administracji publicznej, to trudno pojąć, dlaczego u nas współdziałanie to ograniczonym zostało tylko do spraw przekazanych przez nasze ustawy władzom autonomicznym, a wykluczone od spraw t. z. rządowych, jakby wogóle mogły istnieć sprawy w kraju, które tylko kraj, a inne, które tylko Rząd obchodzą. Urządzenie więc Rad i Wydziałów powiatowych z jednej, a Starostw powiatowych z drugiej strony, opiera się na tej błędnej myśli, rozdzielania i rozłączania tego, co tylko w połączeniu może żyć i rozwijać się skutecznie.

Oto jest streszczenie opinii, której dała wyraz w r. 1874 komisya gminna Wysokiego Sejmu, opinia, której nie można odmówić słuszności.

W dalszym ciągu projektuje pomienione sprawozdanie zmniejszył ilość powiatów, których reprezentację stanowiłyby Rady powiatowe pod przewodnictwem wybranego przez Radę Prezesa. Natomiast według tego projektu wypadałoby znieść Starostwa powiatowe, a zarząd wszystkich spraw administracyjnych w powiecie bez różnicy, czy one są t. z. autonomiczne czy t. z. rządowe, oddać Wydziałom powiatowym pod przewodnictwem Starosty mianowanego przez monarchę. Koszta tak urządzonej administracji ponosiłby w części Skarb Państwa, w części tylko powiaty.

Dalszym odgłosem tej samej opinii kraju była uchwała sejmowa z dnia 28. kwietnia 1900, powzięta na wniosek znowu ś. p. Dunajewskiego, wzywająca c. k. Rząd, aby w drodze właściwej przeprowadził reformę urzędów administracyjnych w kraju, a przede wszystkim ażeby władze autonomiczne i rządowe złączył ze sobą w jedną władzę administracji publicznej, zapewniając w niej czynnikom autonomicznym daleko sięgający współdział.

Rząd nie uczynił zadość temu wezwaniu Wysokiego Sejmu, a wynikiem tego stanu rzeczy, wynikiem tego niewłaściwego ustroju administracji jest bezsilność zupełna autonomii — jest bowiem władzą bez egzekutywy.

Mimo że według brzmienia ustawy (§§ 29 i 31. ust. o repr. powiatowej), Wydział powiatowy jest organem wykonawczym i ma obowiązek wprowadzać w wykonanie uchwały Rady — ustawa nie przyznaje mu nigdzie prawa do użycia środków egzekucyjnych. W praktyce dotychczasowej udają się Wydziały powiatowe o wykonanie swych uchwał do władz politycznych, które w takim wypadku najpierw

badają, czy uchwały i rozporządzenia mające być wykonanemi nie sprzeciwiają się istniejącym ustawom i nie przekraczają zakresu działania Reprezentacyi powiatowej, a dopiero następnie przystępują do ich wykonania.

Pominąwszy, że powyższe postępowanie jest nader rozwlekłe władze rządowe nie mając w ustawie wyrzeczonego obowiązku egzekwowania uchwał i rozporządzeń Reprezentacyi powiatowych, mogą zawsze odmówić ich wykonania.

Taki stan rzeczy jest powodem bezsilności i bezradności Reprezentacyi powiatowych, podkopuje ich powagę wobec podwładnych Zwierzchności gminnych i ludności powiatów i utrudnia ich działalność w wysokim stopniu.

Temu stanowi rzeczy usiłował Wydział krajowy zaradzić, przedkładając Wysokiemu Sejmowi projekta na kilku sesyach zdążające do :

a) przyznania Wydziałom powiatowym prawa egzekutywy ;

b) włożenia na władze rządowe obowiązku wykonania uchwał Reprezentacyi powiatowych pod pewnymi warunkami.

Nowela zmieniająca § 31. ustawy o reprezentacyi powiatowej uchwalona dwukrotnie przez Wysoki Sejm w r. 1874 i 1878, nadaje Wydziałom powiatowym prawo do nakładania celem wykonania orzeczeń i rozporządzeń Reprezentacyi powiatowej kar pieniężnych do wysokości 20 złr. w. a. a w razie niemożności ich uiszczenia, kar aresztu do dni czterech.

Celem ściągnięcia tych kar również jako celem wykonania orzeczeń i rozporządzeń, któremi Wydział powiatowy w moc obowiązujących ustaw nakłada w swoim zakresie działania pieniężne lub innego rodzaju prestacje na gminy, obszary dworskie, korporacye lub pojedyncze osoby miały służyć Wydziału powiatowemu te same prawa króre władzom rządowym przyznają §§. 2, 3 i 5 ces. rozporządzenia z dnia 20. kwietnia 1854 l. 96. dz. ust. p.

Wydział powiatowy miał na koniec prawo albo przedsięwziąć samemu egzekucyę, albo też w razie niedostateczności własnych środków, udać się o pomoc do politycznej władzy powiatowej.

Oprócz tego uchwalił Wysoki Sejm dwukrotnie w r. 1873 i 1874 nowełe zmieniające §§. 50. i 51. ust. o Reprez. pow., na mocy której władze polityczne miały obowiązek wykonywania uchwał reprezentacyi powiatowej, jeżeli ich zawieszenie nie nastąpiło w 14-dniowym terminie i jeżeli stały się prawocnemi.

Ani pierwsza nowela nadająca Wydziałom powiatowym prawo egzekutywy, ani druga nowela mająca bronić reprezentacye powiatowe od dowolności władzy politycznej w sprawie wykonania ich uchwał, nie otrzymały Najwyższej sankcyi.

Słusznie Sejm, krajowy dążył do tego, aby Wydziały powiatowe, które sama ustawa nazywa organem wykonawczym, mogły faktycznie coś wykonywać. Rząd zaś stoi na tem stanowisku, że dwie władze wykonawcze bez konfliktu nie mogą obok siebie istnieć.

Jeżeli jednak się uwzględni, że władza polityczna udziela egzekucyi lub pomocy w egzekucyi sądom, władzom skarbowym i innym urządóm bez rozbierania prawomocności odnośnych wyroków i orzeczeń, — jeżeli dalej się zważy, że Reprezentacye powiatowe są także władzą aczkolwiek nie z nominacyi lecz z wyboru pochodzącą, to przychodzi się do przekonania, że Reprezentacye powiatowe znajdują się w nierównie gorszem nie dającym się rzeczowo uzasadnić położeniu.

Stosunek władzy autonomicznej do władzy rządowej jest bardzo luźny i polega chyba na tem ujemnem prawie kontrolowania, zawieszania względnie niewykonywania uchwał i rozporządzeń autonomicznych. Jak zaś wyżej wykazano, ile razy Wysoki Sejm się upomniał, aby stosunek ten obu władz do siebie został bliżej okre-

ślony, tyle razy odpowiadano, że odosne uchwały sejmowe czynią ujmę prawom rządu i nie mogą być sankcyonowane.

W mowie będące petycyje czterech Rad powiatowych stawiają obok postulatu nadania Reprezentacyom powiatowym prawa egzekutywy postulat bądź otwarcia dla nich nowych źródeł dochodu z funduszków kraju lub państwa bądź też przeniesienia na kraj lub państwo pewnych agend powiatowych.

Oddzielenie diametralne całkowitej władzy autonomicznej od władzy rządowej wytworzyło tę wadliwą podstawę, na której wzniósł się gmach administracyi ogólnej w kraju. Gmach ten się rozrósł i objął różnorodne dziedziny — nie wydał jednak tych owoców, jakich się po nim spodziewano.

Główne zadanie Reprezentacyi powiatowych, to czuwanie i nadzór nad wykonaniem policyi w gminach we wszystkich jej gałęziach i nad gospodarką majątków gminnych. Obok tego dbanie o pomysłny rozwój ekonomiczny ludności na polu rolnictwa i przemysłu i o rozwój instytucyi powiatowych jak kasy oszczędności, szpitale itp. rozszerzyło zakres działania Reprezentacyi powiatowych w wysokim stopniu.

Równolegle z tem dążeniem rosły dodatki do podatków i doszły w niektórych powiatach do wysokości, która z doliczeniem dodatków gminnych i krajowych tworzy ciężar wprost nie do zniesienia.

Mamy więc przed sobą obraz olbrzymiego natężenia sił i zasobów ludności. Efekt zaś tego natężenia jest nieproporcjonalnie drobny i marny. Zrozumiałem jest przeto wołanie ludności o ulgę w tem obciążeniu jej sił, o przerzucenie choć części tego ciężaru na inne silniejsze barki, na barki kraju lub państwa.

Co do kosztów administracyi kraj nasz przechodził niezapomniane koleje. Do roku 1848 ponosiły je dominia. Po zniesieniu powinności poddańczych i ciężarów gruntowych, rząd potrafił kapitał odpowiadający wysokości kosztów administracyi i jurysdykcyi dominikalnej z wynagrodzenia za zniesione powinności poddańcze.

Następnie te same prawie koszta administracyi narzucił rząd gminom i dworom, czem się od nich uwalniając. Owoż zaprowadzenie urzędzeń autonomicznych przyniosło państwu rzeczywiste korzyści finansowe.

Zdrowa reforma administracyi obok oszczędności w wydatkach powinna wzmacnić wpływ jej na wszechstronny rozwój społeczeństwa. Zarazem część kosztów organizacyi kraju winnaby być przeniesioną na ogólny fundusz państwowy.

Trzeci postulat omawianych petycyi dotyczy zmiany ordynacyi wyborczej powiatowej.

Zmiana ordynacyi wyborczej powiatowej zawisła jest od dwóch momentów, mianowicie po pierwsze od przyszłej ewentualnej konstrukcyi administracyi w ogóle a administracyi autonomicznej w szczególności, a po drugie od zmiany ordynacyi wyborczej do Sejmu, będącej obecnie w toku, która niewątpliwie wywrze stanowczy wpływ na ustrój ordynacyi niższych ciał gospodarczych.

Komisya administracyjna przeto sądzi, że chwila obecna jest przedwczesną do wyrażenia szczegółowej opinii w tej mierze.

Reasumując powyższe wywody, można stwierdzić, że dualizm władz z prawem egzekutywy wyłącznie w ręku władzy rządowej pociąga za sobą rozrzucenie i pewną chastyeczność czynności administracyjnych, a w konsekwencyi jest przyczy-  
ną słabości i kosztowności administracyi w ogóle.

Komisya administracyjna sądzi, że szeroko pomyślany plan administracyi, wprowadzający na miejsce dualizmu jedność władz, z zapewnieniem daleko sięgającego współdziałania czynników autonomicznych, — byłby rękojmią ładu, porządku

i ścisłego wykonywania ustaw, wprowadziłby oszczędność w wydatkach, przeniósłby zarazem na fundusz państwowy choć częściowo wydatki ponoszone obecnie przez gminy i powiaty, — a tem samem wprowadzając całą administrację na nowe tory, usunąłby skargi coraz głośniejsze dające się słyszeć na bezsilność i kosztowność administracji, które znalazły wyraz w petycyach w mowie będących.

Komisya administracyjna wyraża zarazem przekonania, że należy przeprowadzić reformę powyższą w związku z reformą tak pożądaną ustawy gminnej, i wnosi :

### Wysoki Sejm raczy uchwalić :

Sejm odsyła petycye Rad powiatowych w Zbarażu, Bochni, Żywcu i Lisku z poleceniem wzięcia ich pod rozwagę przy podjęciu reformy ustawy gminnej i administracji kraju w ogóle.

Przewodniczący :

*Laskowski.*

Sprawozdawca :

*Krzysztofowicz.*

