

Uwagi krytyczne

GAŁICZYJSKIEJ ORGANIZACYI

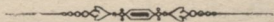
GMINNÉJ

i wnioski reformy

napisał

Dr. FRANCISZEK KASPAREK

profesor Uniwersytetu.



W KRAKOWIE,

W DRUKARNI UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO

pod zarządem Ignacego Stelcła.

1880.



11-363885

UWAGI KRYTYCZNE

o galicyjskiej organizacyi gminnej i wnioski reformy

napisał

Dr. Franciszek Kasperek,
profesor Uniwersytetu.

*C'est dans la commune, ou reside la force des peuples libres.
Les institutions communales sont à la liberté ces que les écoles
primaires sont à la science. Tocqueville.*

Dziwne to zaiste zjawisko, że obecna organizacja gminna, oparta na zasadzie ustawy państwowej z dnia 5 Marca 1862 r. l. 18 dz. u. p. a przeprowadzona galicyjskimi ustawami z dnia 12 Sierpnia 1866 r. już w chwili pojawienia się swego liczyła szereg przeciwników, a jej praktyczna działalność 14-letnia i pierwotnych jej zwolenników przekonać musiała, że zawiera w sobie wiele wad i niedogodności. Myśl reformy ustawy gminnej pojawiła się prawie równocześnie z wejściem w życie nowej ustawy gminnej, ale dotychczas nie ma zgodności co do kierunku, w jakim zmiana ma być przedsięwzięta i co do doniosłości tej zmiany — gdy bowiem jedni sądzą, i to zdaje

się być także polityką większości sejmu galicyjskiego, że zachować należy zasady obecnej organizacyi gminnej i tylko powoli a stopniowo usuwać najważniejsze jej braki, jakie się w praktyce okażą — inni dążą do zasadniczej zmiany urzędzeń gminnych, ale niestety porozumienia co do zasad nowej reformy gminnej wcale nie ma ani w praktyce, ani w teorii. Co zaś najgorsze, że niema nawet zgodności zdań, kto jest właściwym do przedsięwzięcia zmian w urządzeniach gminnych w drodze ustawodawczej, czy rada państwa, jak na podstawie §. 11 lit. 1) ust. zasadniczej z dnia 21 Grudnia 1867 r. o reprezentacyi państwa twierdzi dr. KAISERFELD (N. 29, 30 i 31 *Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung ex 1875*) lub sejm krajowy, jak dowodzi p. EDMUND MOCHNACKI w rozprawie: Dr. KAISERFELD i ustawodawstwo gminne (Przeł. sąd. i adm. 1876 N. 1, 2 i 3).

Mimo to potrzeba reformy gminnej nie schodzi z porządku dziennego, braki ustaw gminnych coraz bardziej czuć się dają, niedogodności jej praktyczne z każdym dniem coraz groźniej występują — głosy o reformę stają się coraz głośniejsze i natarczywsze nie tylko w Galicyi, ale także w innych krajach austryjackich — a że te głosy nie są wpływem nieuzasadnionej chęci nowatorstwa, dowodzą doświadczenia praktyczne, które razem zebrane, jak n. p. w statystyce gminnej przez Krajowe biuro statystyczne w r. 1878 wydanej, przedstawiają rzeczywiście smutny stan naszej autonomii. Żałować tylko należy, że dyskusya publiczna nie postępuje równym krokiem z ważnością i nagłością przedmiotu, tylko sporadycznie i aforystycznie kwestyją tą się zajmuje, jużto z powodu krótkiego trwania sesyj sejmowych, ledwie na najnaglejsze potrzeby bieżącej administracyi wystarczających, jużto z powodu ciągłych zmian w projektach ustawodaw-

czych, które dopiero w czasie sesyj sejmowych do wiadomości publicznej przychodzą, nie mogą być zatem wszechstronnie i gruntownie rozebrane. Sądzymy tedy, że kwestyja gminna ma pierwszorzędną aktualną doniosłość praktyczną — a jakkolwiek nie jesteśmy tego zdania, jakoby jedynie wadliwość organizacyi gminnej stała na zawadzie rozwojowi naszych stosunków gminnych i wiele także należy policzyć na karb ludzi — jakkolwiek rozbiór kwestyi gminnej utrudnia brak wybitnego programu reformy i tajemnica, którą może istniejące już projekty reformy są okryte — mimo to sądzę, że rozbiór krytyczny naszych urządzeń gminnych może być korzystnym z powodu, że wykryć zdoła te wady, które stanowią ich słabą stronę, a może nawet błysnie tu i owdzie jakaś myśl szczęśliwa, któraby się przy reformie ustaw gminnych pozytywnie dała zużytkować.

Przypuszczając, że ustawa gminna jest znaną, postąpimy w ten sposób, że najpierw przedstawimy zarzuty, podnoszone przeciw naszym urządzeniom gminnym, zbadamy następnie ich zasadność — a w końcu wskażemy niektóre środki, któreby według naszego zdania mogły złemu zaradzić.

I.

Wiadomą jest rzeczą, że wywołana wnioskiem GÖLLERICHA o reformę administracyi w izbie niższej rady państwa dyskusyja parlamentarna w r. 1876 oprócz kilku świetnych mów parlamentarnych żadnego praktycznego nie przyniosła rezultatu, wykazała jednak, jakie głównie zarzuty ciążą na naszych urządzeniach gminnych. Szczególnie oświecającą była w tym względzie mowa hr. HOHENWARTA na 205 posiedzeniu izby niższej w części swój krytycznej. Debata ta łącz-

nie z doświadczeniami, w kraju naszym zebranemi i z pracami literackimi tą kwestyją się zajmującemi jak JÄGERA ¹⁾, KAISERFELDA ²⁾, OBENTRAUTA ³⁾, ED. HERRMANNA ⁴⁾, MYRBACHA ⁵⁾, Bezimiennego ⁶⁾, BOVELINA ⁷⁾, JURASCHKA ⁸⁾, PANNA ⁹⁾, Zarysu organizacyi władz administracyjnych dla Galicyi, RATZESBERGA ¹⁰⁾, dalej debaty przy sposobności obrady parlamentarnej nad ustawą o trybunale administracyjnym, miałowicie mowy UNGERA ¹¹⁾ i PLENERA ¹²⁾; i liczne de-

-
- 1) Dr. JÄGER *Zu den Bestrebungen auf Reform der Gemeindeordnung in Oesterreich* (*Zeitschrift für Verwalt.* 1874 N. 29—37).
- 2) *Verwaltungsgerichtshof und Verwaltungsreform* (tamże N. 29—31 ex 1875).
- 3) *Kleine Gedanken über eine grosse Frage*. Wien 1875.
- 4) *Bemerkungen zur Organisirung der politischen Behörden und zur Änderung des Wirkungskreises der Gemeinden* (*Kärtnerisches Gemeindeblatt* 1875 N. 5).
- 5) *Studien zur Frage über Reformen der politischen Verwaltung in Österreich*. Wien, 1876.
- 6) *Reform der Gemeindeverwaltung im Zusammenhange mit der Reorganisirung der politischen Behörden*. Klagenfurt, 1875.
- 7) *Studien über die Reformen der polit. Verwaltung der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder*. Prag 1875.
- 8) *Über einige literarische Erscheinungen auf dem Gebiete der Verwaltungsreform* (*Zeitschrift f. Verwaltg.* 1876 N. 45—49).
- 9) *Beiträge zur Reform des Verwaltungsrechtes*. Wied, 1877.
- 10) *Ideen der zur Organisation der Verwaltung* (*Ztschrft. für Verwaltung.* 1878 N. 20, 21).
- 11) KASEERR: *die Gesetze v. 22 October 1875 mit Materialien* 1876, str. 70, 77, 169.
- 12) tamże 160 i *Ztschrft für Verwaltg.* 1875 N. 12.

baty sejmowe następują tak obfitego materiału krytycznego, że nie trudno nam będzie zestawić owe czarne punkty naszych urzędów gminnych i w ogóle organizacji administracyjnej.

Cóż zarzucają głównie naszym urządzeniom gminnym? Oto w przybliżeniu szereg wad przedstawionych, odnoszących się częścią do organizacji, samej — częścią do skutków teje: 1) Niewłaściwe przeprowadzenie zasady samorządu przez zaprowadzenia dualizmu urzędujących obok siebie bez wewnętrznego związku władz rządowych i autonomicznych, 2) niejasność w określeniu obustronnej kompetencji i wkroczenie jednych władz w zakres drugich, lub szkodliwe zaniechanie spraw publicznych, 3) wadliwe urządzenie toku instancyj w sprawach administracyjnych, 4) nadmierna ilość organów autonomicznych, która nie licuje wcale z trafnie pojętą zasadą podziału pracy, tylko w skutek rozstrzelenia ubezwładnia czynności i prowadzi z nieuniknioną koniecznością do zamętu, 5) wydzielenie obszarów dworskich z gmin wiejskich i utworzenie z pierwszych osobnych jednostek administracyjnych, 6) pozbawienie władz autonomicznych władzy wykonawczej, któraby byłyby rękojmią wykonania wydanych przez nich rozkazów i rozporządzeń, 7) przeciążenie gmin w sposób jednostajny bez względu na ich możność finansową, intelektualną i moralną, sprawami czy to własnego, czy poruczonego zakresu działania, 8) wzrastający w skutek tego brak bezpieczeństwa publicznego z powodu nienależytego wypełnienia obowiązków gminy w sprawach polityki miejscowej i w ogólności zaniechanie szkodliwe wielu spraw żywotnych — a w końcu 9) kosztowność dzisiejszych urzędów autonomicznych bez odpowiednich korzyści. Zaiste poważny szereg zarzutów, który, gdybyśmy chcieli wchodzić w szczegóły, dałby się jeszcze

łatwo pomnożyć. Wstrzymujemy się jednak od tego, bo nawet w przypadku, gdyby przytoczone wady choćby w części okazały się uzasadnionemi, byłaby wykazaną taka wadliwość naszych urządzeń administracyjnych, że zasługiwałyby one ze wszech stron na to, aby raz i to w czasie najbliższym ustąpić miejsce innym odpowiedniejszym. Naszém zadaniem tedy przedewszystkiem będzie przypatrzeć się tym zarzutom z bliska i zbadać ich zasadność.

Do I. Dualizm władz rządowych i autonomicznych.

Przyznajemy, że do oryginalnych pomysłów w sprawach praktycznej polityki nie mamy wielkiego zaufania. Ale chcemy na chwilę przytłumić w sobie tę nieufność i zupełnie przedmiotowo przypatrzeć się sposobowi, jakim w Austrii zasada samorządu została przeprowadzoną. Przez samorząd rozumiemy czynny a stanowczy udział ludności samój w załatwianiu spraw administracyjnych. Przeciwstawieniem samorządu jest system biurokratyczny, gdzie wszystkie sprawy administracyjne bywają załatwiane za pośrednictwem urzędników, przez rząd powołanych i od rządu zawisłych, a udział ludu ogranicza się chyba tylko do udzielania opinii na wezwanie władz rządowych. Ograniczamy zaś pojęcie samorządu do dziedziny administracyjnej, podczas gdy udział ludu w ustawodawstwie jest autonomiją. Anglicy i Amerykanie do wyrazu samorząd (*selfgovernment*) daleko obszerniejsze przywiązuje znaczenie. U nich oznacza samorząd w ogóle ten sposób rządzenia, gdzie obywatele we wszystkich kierunkach władzy państwowej biorą udział, czy to w ustawodawstwie, czy w administracyi, czy w sądownictwie. Parlament angielski i kongres ame-

rykański, rząd ministrów, wychodzących z łona większości parlamentu i posiadających zaufanie reprezentacyi ludowej, rząd prezydenta unii, udział przysięgłych w wykonywaniu sądownictwa, urząd sędziów pokoju — wszystkie te różnorodne instytucyje, których cechą wspólną jest tylko udział ludu w sprawach państwa, są u Anglików i Amerykanów instytucyjami i organami samorządu. My nauczyli się rozróżniać ściślej między autonomiją i i samorządem, nie z doktrynerskiego zamiłowania do podziałów, lecz na podstawie tego doświadczenia, że u nas, jak w ogóle na kontynencie europejskim, rozpoczęto reformę państwa od góry, i zapewniono ludom wyłącznie udział w ustawodawstwie, zarząd zaś pozostawiono w ręku urzędników rządowych. Dłuższy czas, jak np. w Austrii od r. 1861—1867, istniała autonomija bez samorządu. Przekonano się jednak niebawem, że nie wystarczy zapewnić ludowi udział tylko w ustawodawstwie, lecz starać się o to należy, aby korzystając z doświadczenia żywiołów ludowych, zapewnić należyte, potrzebom ludu odpowiadające wykonanie, przez czynny udział ludu w administracyi. Później tedy powstał samorząd i należyte urządzenie samorządu stało się dziś najżywotniejszą i najtrudniejszą kwestyją polityki wewnętrznej, tak że słusznie mógł powiedzieć STEIN ¹⁾: „iż punkt ciężkości dalszego rozwoju leży w administracyi“. Wartość samorządu jest powszechnie znaną a jego uprawnienie maluje dobitnie hr. HOHENWART w mowie swój z dnia 14 Listopada 1876 r. następującemi słowy: „Przyznawać ludności prawo wyrokowania w sądach przysięgłych o wolności, czci, mieniu,

¹⁾ *Handbuch des Verwaltungslehre* 1876 str. 1.

życiu lub śmierci współobywateli, przyznawać mu prawo rozbierania na zgromadzeniach ludowych najważniejszych i najtrudniejszych kwestyj życia publicznego; a uznawać tę samą ludność za niezdolną do należytego wykonywania ustaw o czeladzi służebnej, ordynacyi budowniczej, pożarnej lub targowej, jestto sprzeczność, której w teoryi ani przypuścić, ani wyobrazić sobie niepodobna. Teoryja uznała uregulowany samorząd za rzecz konieczną, wywołaną potrzebą czasów naszych ze swemi spotęgowanemi wymaganiami do administracyi państwa. Teoryja właśnie w samorządzie upatruje pewną rękojmię publicznego porządku prawnego, której nie zdolną dać hierarchija urzędnicza. Gdyby wam nie wystarczały te orzeczenia mężów teoryi, czytajcie rozprawy wszystkie parlamentów na świecie, a przekonacie się, że najznakomitsi mężowie wszystkich narodów i stronnictw z równą stanowczością bronili zawsze zasady samorządu“. Przytoczyłem te wyjaśnienia wstępne dla tego, aby wyjaśnić znaczenie wyrazów, których w dalszym wywodzie używać będziemy tak często, i tylko tyle jeszcze dodamy, że siedzibą główną samorządu jest u wszystkich narodów cywilizowanych, gmina, czy to niższego, czy wyższego rządu, jak powiat, obwód, prowincyja.

A teraz zachodzi pytanie, w jaki sposób w państwach różnych samorząd został przeprowadzonym. Samo przez się rozumie się, że państwo nie może być obojętne na urządzenie samorządu, albowiem tak samorząd jak i państwo mają zadania wspólne, popieranie interesów powszechnych, sprzeczności w interesach i zadaniach tutaj niema i być nie powinno. Tylko gdzie rząd i lud razem i w zgodzie przyczyniają się do po-

pierania interesów powszechnych, tam dobrobyt prawdziwy zakwitnąć może.

Względem urządzenia samorządu spotykamy się w państwach cywilizowanych z podwójnym systematem. Samorząd wyjawia się albo *a.* w powierzeniu zadań administracyi publicznej honorowym urządóm obywatelskim, w przeciwstawieniu do zawodowych i płatnych urzędników państwa. Takimi są angielscy i amerykańscy sędziowie pokoju, takim francuski sędzia pokoju (z uszczuplonym i do spraw sądowych ograniczonym zakresem działania), takim był pierwotnie landrat pruski, albo

b. w połączeniu zawodowych urzędników państwa w jedném gronie z reprezentacją obywateli. Takiemi są francuzkie rady prefektury pod prefektem, belgijskie *conseils*, pruskie wydziały obwodowe (*Kreisausschüsse*) pod przewodnictwem landrata, badenkie rady okręgowe (*Bezirksräte*) z naczelnikiem obwodowym (*Bezirksamtmann*) na czele, a u nas rady szkolne okręgowe i krajowe.

Jedna i druga organizacja przedstawia te zalety, że nieuszczuplając, przynajmniej w zasadzie, samorządu, uchyla wszelką sprzeczność między władzami rządowemi i samorządniemi, dozwala zatem, nie uchylając wcale przynależnego państwu wpływu, na najzgodniejsze działanie rządu i ludu w sprawach administracyjnych.

Austria, zaprowadzając u siebie samorząd, zupełnie odmiennym poszła torem. Nie poszła za przykładem innych państw, chociaż instytucyje odnośne tamże wiekową praktyką były uświęcone. Pojmujemy dobrze, że Austria nie skopijowała urzędów angielskich, bo nie dopisywały warunki, mianowicie ów charakter narodowy angielski, który przyzwyczaił się od wieków jak najmniej oglądać się na państwo,

a jak najwięcej polegać na własnych tylko siłach, dalej znaczna liczba ludzi zamożnych i zdolnych, którzyby, jak angielska arystokracja, chcieli poświęcać cały czas usługom bezpłatnym w urzędzie honorowym. Mniej pojąć można, że Austria nie obrała sobie za wzór urzędów francuzkich, belgijskich lub bażeńskich. Wszak każdemu wiadomo, że mimo zbytnią centralizację, jaka Francję charakteryzuje, urządzenia administracyjne francuzkie od czasów rewolucji francuzkiej pozostały w zasadzie niezmiennymi, chociaż tyle zaszło zmian zasadniczych w ustroju państwa, że ta długotrwałość instytucyj administracyjnych przemawia za ich wewnętrzną wartością i praktycznością, i że w ogóle Francja, o ile jednostajność i jednolitość mają znaczenie i wartość w dziedzinie administracyi, jest krajem najlepiej administrowanym w Europie.

Mimo to Austria poszła swoją, wprawdzie oryginalną, ale jak zobaczymy, nie szczególnie szczęśliwą drogą. Oddzieliła sprawy rządowe od spraw samorządnych, powierzyła pierwsze władzom rządowym, drugie pozostawiła organom autonomicznym, słowem wprowadziła oryginalny dualizm władz rządowych i autonomicznych, które się tylko u dołu schodzą w gminie, zostającéj tém samém pod podwójnym naciskiem i władz rządowych i autonomicznych, a u góry zupełnie się od siebie oddzielają i żadnej wspólnej najwyższej nie ulegają instancyi. Gdy zwyczajnie państwo porównać da się z piramidą, spoczywającą na szerokich podstawach, której linije jednak u góry schodzą się w punkcie centralnym, nasze urządzenia administracyjne podobne są raczej do piramidy odwróconej, lub do drzewa wywróconego. Od podstawy t. j. od gminy biegną dwie linije w różnych kierunkach, które się nigdzie nie stykają. Lecz mniejsza

o wrażenie nieestetyczne, jakie sprawiają nasze urządzenie administracyjne, idzie nam o ich praktyczną wartość.

Warunkiem możności przeprowadzenia i urządzenia takiego dualizmu, jaki w Austrii istnieje, jest możność przedmiotowego rozdziału spraw rządowych od spraw samorządnych. Gdyby było rzeczą możliwą, podział taki przeprowadzić, natenczas dałby się przeprowadzić podział odpowiedni władz. Ale to jest właśnie zadaniem nierozwiązalnym.

Miejsce właściwe dla administracji rządowej jest wszędzie tam, gdzie zadania administracji tylko w sposób jednolity i jednostajny mogą być rozwiązane. Wyobrażenia zaś o tém, co wymaga jednolitego kierownictwa, są podobnie jak wyobrażenia o celu państwa nadzwyczaj zmienne i historycznie u narodów różnych i w czasach różnych odmienne. Jak względem celów państwa, podobnie i tutaj dostrzedz można, że stan istniejący jest mniej rezultatem rozumowych badań i dedukcyj, ile raczej wpływem całego stanu cywilizacji i wywołanych nią a istniejących w społeczeństwie sił, które panują w każdej epoce i jej nadają piętno właściwe. Ze stanowiska państwa dzisiejszego można następujące gałęzie działań państwa uważać za wymagające jednolitego kierownictwa i nadające się tém samem do administracji rządowej; a mianowicie sprawy zagraniczne, zarząd wojskowości, albowiem dyplomacja decentralizowana, armija lub marynarka decentralizowane, byłyby tylko oznaką, że się państwo rozpręga. Również należą dziś do państwa zarząd sprawiedliwości (gdyż nowsze czasy właśnie cechuje uchylenie wszelkiego prywatnego sądownictwa właścicieli dóbr ziemskich, miast i innych korporacyj a przejęcie całego sądownictwa przez państwo, co wszakże nie wyklucza udziału czynnego ludności w instytucyi przysięgłych lub ła-

wników). Państwo téż dziś zarządza wyłącznie skarbowością o ile idzie o dostarczenie i użycie środków materalnych na pokrycie potrzeb państwa.

Pozostaje tedy tylko rozległa dziedzina t. z. administracyi wewnętrznej, tudzież dostarczenie środków finansowych na cele administracyi wewnętrznej, gdzie już nie wymagamy koniecznie jednolitego zarządu przez państwo i urzędy państwa, lecz gdzie z powodu, iż tu idzie o różnorodne potrzeby miejscowe, odmienne według miejsca i czasu, także ludność czynny mieć może udział. Tutaj tedy spotykamy się z właściwą dziedziną dla samorządu. Idzie więc o to, w których zadaniach administracyi wewnętrznej samorząd z korzyścią zastosowanym być może, a które przedmioty administracyi wewnętrznej wymagają zarządu państwowego?

Rozgraniczenie zakresu działania samorządu, gminy od państwa, może nastąpić albo: 1) według przedmiotu, albo 2) według funkcji, albo po prostu 3) według miary sił, jakimi gmina rozporządza.

ad 1) Otóż właśnie rozgraniczenie sfery rządu od samorządu, według przedmiotów uważamy za rzecz niepodobną, niema bowiem przedmiotu, któryby nie obchodził państwa i gminy, któryby nie był tak dobrze rządowym jak autonomicznym. Nie można mianowicie powiedzieć, że to, co ma tylko charakter miejscowy, jest wyłącznie rzeczą gminy. Utrzymanie zdrowia, czystości, lasów, dróg, targów itd. jest np. w obrębie gminy, rzeczą gminy; jeżeli atoli w skutek zaniedbania czystości szerzyć się poczną choroby zaraźliwe, jeżeli w razie wybuchu epidemii gmina nie założy szpitali i w ogóle nie przestrzega przepisów higienicznych i sanitarnych, jeżeli niszczy lasy i przez to naraża na szwank dobro ogólne, nikt zapewne nie zaprzeczy, że państwo ma ważny w tém

interes i obowiązek takiej gospodarce tamę położyć. Tak jak powietrze nad gminą nie da się oddzielić od powietrza innego, po za obrębem gminy będącego, tak cele gminy i państwa w zarządzie wewnętrznym ze sobą się stykają i nawzajem przenikają. Państwo nie może, wskazując na jakieś rzekomo odrębne cele gminne, założyć ręce i przypatrywać się spokojnie upadkowi miast, wyniszczeniu wsi, w ogóle skażeniu życia gminnego, a odwrotnie znowu dobrobyt gminy zależy od powodzenia państwa, téj większej całości, której ona jest częścią.

ad 2) Także podział zadań publicznych na gminne i państwowe według funkcji nie da się przeprowadzić. W tym względzie utrzymywano, że gmina jest związkiem li tylko ekonomicznym, a państwo związkiem zwierzchniczym. Ale i ten podział jest bezzasadnym. Gospodarczym związkiem i to z cechą przymusową jest nie tylko gmina, ale także państwo, ponieważ i państwo do zaspokojenia swoich potrzeb potrzebuje zasobów materialnych, których nabycie i właściwe rozprowadzenie zajmuje ważne miejsce w działalności państwa. Z drugiej strony nie tylko państwo, lecz i gmina jest związkiem zwierzchniczym, jeżeli przez zwierzchność rozumiemy organ powołany do przeprowadzenia ustaw państwa i do użycia władzy przymusowej. Nawet w sprawach czysto ekonomicznych gminie takiej władzy odmówić niepodobna, a pogląd na atrybucyje naczelników gmin w każdym państwie przekonać może, że im taka władza zwierzchnicza w szerokim służy zakresie. Ta zwierzchnicza funkcya bywa znacznie rozszerzoną przez to, że państwo tam nawet, gdzie niema właściwych urzędów i zakładów gminnych, posługuje się organami gminnymi do przeprowadzenia zadań administracyi rządowej n. p. ściąganie podatków; ponieważ w każdej

miejsowości potrzebuje organów do przeprowadzenia zarządzeń ogólnych. W nowszych czasach wreszcie, w których przeważa tendencja, aby dać organom gminnym władzę decydującą we wielu sprawach administracyi ogólnej, o charakterze zwierzchniczym organów gminnych już wcale wątpić nie można.

ad 3) Gdy więc ani według przedmiotów, ani według funkcj gminy od państwa oddzielić niepodobna, pozostaje nam jeszcze tylko wzgląd na możność przeprowadzenia zadań administracyi. Wszystkie sprawy miejscowe, które gmina we własnym obszarze własnymi środkami przeprowadzić może, winny być także przez gminę samoistnie wykonane, wszystkie zaś inne, miarę możności gminy przekraczające, należą do wyższych organów samorządu, a ostatecznie do państwa. Ale jakżeż ocenić tę miarę możności, ten zasób sił, który do przeprowadzenia zadań administracyi jest potrzebnym? Wchodzą tutaj w grę siły różnorzędne, intelektualne i moralne, które usuwają się z pod wszelkiej ściślejszej rachuby i zasoby materialne, które w przybliżeniu obliczyć się dadzą. Te ostatnie znajdują liczebny wyraz w budżecie gminnym i słusznie mówi w tym wzglądzie ERNEST MEIER w rozprawie „*das Verwaltungsrecht* (HOLZENDORFFA *Encyklopädie der Rechtswissenschaft* 2 wyd. 1873, str. 854), któremu zresztą także wiele z uwag powyższych zawdzięczamy: „że w rzeczy samej budżet gminny stanowi o wiele więcej punkt centralny gminnej administracyi, aniżeli budżet państwa punkt centralny administracyi państwowej. Ponieważ nie ma granic przedmiotowych dla określenia zakresu działania gminy w dziedzinie administracyi wewnętrznej, po największej części li tylko względy finansowe o tém stanowią, czy i o ile gmina rozciągnąć ma swoją działalność na dziedzinę spraw zdrowotnych, staty-

styki i wyższego wykształcenia". Oprócz dziedziny własnego zarządu majątkiem gminnym są tedy w prze-ważnej części środki finansowe w pierwszej linii sta-nowczym punktem w oznaczeniu zakresu działania gminy.

Jeżeli tak jest, natenczas jasną jest rzeczą, że miara samorządu jest względną, i że należałoby ta-kową oznaczyć według miary sił podatkowych gminy. Z tego płynie że nie podobną jest rzeczą, przydzielić wszystkim gminom równy i jednostajny zakres dzia-łania.

Tymczasem wręcz przeciwnie postąpiło sobie ustawodawstwą austryjackie:

a) Wprawdzie w art. V. art. ust. powszechnéj z dnia 5 Marca 1862 r., zgodnym z §. 27 gal. ust. gm., jest trafnie określonym własny zakres działania gminy jako ten w którym gmina, z zastósowaniem ustaw, sa-modzielnie zarządzić i rozporządzać może. Obejmuje on w ogóle wszystko, co bezpośrednio tyczy się inte-resów gminy i w jéj granicach własnymi jéj siłami załatwioném i przeprowadzoném być może", jednak za-raz potém spotykamy się ze szczegółowém wylicze-niem przedmiotów własnego zakresu od a) do n), a za-tém z niepodobném do wykonania usiłowaniem przed-miotowego rozgraniczenia sfery gminnéj od pań-stwowéj.

b) Ustawa nie rozróżnia żadnych kategorii gmin, wszystkim wyznacza równą miarę świadczeń, bez względu na to, czy to Lwów lub Kraków, albo osady kilka tylko chałup chłopskich zawierające. I stało się w skutek tego to, co MOHL ¹⁾ przewidywał i przed-

1) *Encyklopädie der Staatswissenschaften* 1872 str. 25.

czém przestrzegał, że zamiłowanie do formalnej równości urzędzeń publicznych doprowadziło do ogólnych ordynacyj gminnych, które tym sposobem stają się istnëm łożem Prokrustesa dla stosunków rzeczywistych.

Nie wchodzimy w to obecnie, czy wyliczenie przedmiotów własnego zakresu działania gminy jest wyczerpujące i dla niektórych większych zwłaszcza gmin odpowiednie, wskazać chcemy tylko na bezpośredni skutek tego ścisłego rozdziału. Zdawałoby się, że te sprawy własnego zakresu wcale do państwa nie należą, lub go nie obchodzą, a to błędne zdanie poparte załało ścisłym rozdziałem władz administracyjnych rządowych i samorządnych. Gminy w znacznej części słabe bez wiadomości rzeczy, a nawet często dobrej woli, puszczone zostały samopas na przestwór spraw najżywotniejszych, pod słabą tylko kontrolą wyższych władz autonomicznych, również słabo rozwiniętych, pozbawionych mianowicie praw skutecznych środków przymusowych. Rząd cofnął się niejako do wyżyn olimpijskich i przyjął rolę obojętnego spektatora, a tam gdzie było tego rządu dawniej za wiele, nagle i bez przejścia a odpowiedniego przygotowania zupełnie go zabrakło.

I oto jak z puszki Pandory z tego zasadniczego błędu naszej ustawy gminnej snuje się nieprzejrzane pasmo wad i niedogodności, które zaledwie w najważniejszych punktach dotknąć możemy.

Państwo porównywano często z machiną, misternie złożoną. Jakkolwiek to porównanie nie jest trafnym i owszem państwo ma w zasadzie organiczną naturę, mimo to i organizm ma stronę mechaniczną, a zatem natura mechaniczna niejedno zjawisko wytłumaczyć nam może. Mechanizm jest tém odpowiedniejszym, im jest prostszym, im ściślej części składowe ze sobą się łączą, im mniej siły do ich poruszenia się

zużywa. Wręcz przeciwnie objawy spotykamy w naszych urządzeniach gminnych. W tym samym obszarze są organy i rządowe i autonomiczne do spełnienia zadań pokrewnych, a ta okoliczność w obec wykazanej niemożności rozgraniczenia obustronnych sfer działania, sprowadzić musi koniecznie wzajemne kolidy i starcia i zużywać niepotrzebnie siły na załatwienie sporów o właściwość. Strony odsyłane bywają literalnie od Annasza do Kaifasza, a tymczasem sprawy najżywotniejsze spoczywają niezadowolone.

Przypuśćmy n. p., że starosta powiatowy energicznie popiera sprawy, natenczas na każdym kroku spotyka się z tysiącznemi zaporami, o które się jego najlepsze zamysły rozbijają, jeżeli z mniej życzliwym zejdzie się wydziałem powiatowym, albo gminami, opór stawiającemi. Przypuśćmy znowu na odwrót, że wydział powiatowy pojmując swoje zadanie i gorliwie krząta się około instytucyj powiatowych, a spotka się ze starostą pedantycznym i powolnym, aliści znowu sprawy nie postępują naprzód, bo starostwo przez odmówienie wykonania uchwał, powziętych pod pozorem naruszenia ustaw, czyni te uchwały niewykonalnemi. Słowem i rząd sparaliżowanym i samorząd staje się koszlawym, a cała administracyja podobną się staje do działania dwóch rąk, ale obu splepanych. Tylko wyjątkowo, jeżeli przypadkiem starosta energiczny i zagrany dobrem publicznym urzęduje obok wydziału powiatowego, również dobrze swoje stanowisko pojmującego, mogą te władze zgodnie postępując użytecznie działać, ale takie przykłady chybaby na palcach policzyć można. Instytucyja każda jest wadliwą, jeżeli nie liczy się ze zwykłemi słabostkami ludzkiemi, tylko w rzadkich i wyjątkowych przypadkach ze skutkiem działać może.

Słusznie mówi jeden ze znakomitych autorów¹⁾: „Na jedności, na stanowczej mocy całości polega wszelka wielkość w dziedzinie etycznej. Nic człowieka nie czyni tyle bezwładnym, niewolnikiem i słabym, jak odosobnienie, rozdrobienie, anarchija“. Nasze urządzenia gminne zaś dzielą, co z natury jest połączeniem, odosobniają, gdzie trzeba połączenia i nawet psychologicznie na zupełnie fałszywej polegają zasadzie. Bo w każdym związku ludzkim najpotężniejsze żywioły dążą z natury do kierownictwa i kierować winny. Organizm zaś nasz gminny jest tego rodzaju, że nie dozwala wypłynąć tym dodatnim żywiołom na wierzch, tylko zużywa ich siły na bezowocnej walce wewnętrznej, jakoby takowa była treścią administracji.

Gdyby zresztą wszystkie te uwagi nie wystarczały na wykazanie bezwzględnej wadliwości dualizmu władz rządowych i autonomicznych, przekonąć nas może o tém ten fakt niewątpliwy, że samorząd zapuścił najsilniejsze korzenie w kraju naszym i najzbiawniejsze wydał owoce w miastach, posiadających własne statuty, jak we Lwowie i w Krakowie, głównie z powodu, że niema tamże dualizmu władz, tylko cała władza i rządowa i autonomiczna spoczywa w jednych rękach. Tutaj bez przeszkody działać można skutecznie, szybko i energicznie, to téż widzimy w niewątpliwym rozkwicie naszych dwóch miast głównych w epoce samorządu, że jedność władzy jest dzielną podporą tego pomyślnego i pocieszającego zjawiska.

Do 2. Niejasność w określeniu kompetencji władz rządowych i autonomicznych.

Wszystkie urządzenia ludzkie są tém lepsze, im jaśniej i niewątpliwiej ich zakres i zadanie są okre-

¹⁾ C. RÖSSLER: *Allgemeine Staatslehre* I, str. 347.

ślone. Tak stawiamy w interesie bezpieczeństwa prawnego wyżej ściśle oznaczenie terminu pełnoletności, jakkolwiek każdy człowiek w innym prawie czasie staje się zupełnie dojrzałym, aniżeli pozostawienie téj kwestyi ocenieniu sędziego w każdej nadarzającej się sposobności. I w tym względzie dzisiejsza organizacja gminna wcale nas zadowolnić nie może. Wprawdzie została w tym względzie, t. j. co do niejasności prześcigniętą zawilemi przepisami o właściwości władz administracyjnych w Prusiech z dnia 26 Lipca 1876 r., która rzeczywiście nie ma sobie równój na świecie, i prowadzi do rozpaczony strony, niewiedzące gdzie się udać, urzędników, niewiedzących, co do nich należy i doradców prawnych, ale i u nas nie wiele w tym względzie lepiej.

Płynie to już ze samój natury rzeczy, bo, jak wykazaliśmy, przedmioty samorządu nie dadzą się od przedmiotów rządowych ściśle rozdzielić, jeżeli więc ustawodawstwo austriackie tego fałszywego jęło się systematu, natenczas musi niejasność kompetencyi ze samój wadliwej płynąć zasady.

Przypatrując się bliżej postanowieniom §. 27. ust. gminnej, spostrzegamy wiele ustępów niejasnych, mianowicie zaraz §. 27. lit. a): „załatwienie spraw odnoszących się do związku gminy“; lit. b) „czuwanie nad bezpieczeństwem osób i mienia“, bo od czegoż żandarmerya i sądy; c) staranie o bezpieczeństwo i łatwość komunikacyi po drogach i wodach; h) policyjny dozór nad obyczajnością publiczną; i) sprawy ubogich... zapobieganie żebractwu. We wszystkich tych sprawach mogą także być właściwemi władze inne, a ztąd oczywiste kolizyje i ten skutek, że albo władze rządowe wdzierają się w zakres spraw autonomicznych, albo odwrotnie. Te wady stają się tém dotkliwsze, o ile wiele ustaw lub rozporządzeń, regulujących spra-

wy wymienione, datuje z czasów odległych, zatem nie można tamże znaleźć skazówek niewątpliwych, do której władzy jaka czyność należy. W obec téj niejasności uderza bardzo korzystnie n. p. określenie zakresu działania gmin i różnych jój organów w tyt. II, art. 75 i nast. ust. belgijskiej z dnia 30 Marca 1836 r. To téż austriackie czasopismo dla administracyi pełne jest przypadków o spornéj kompetencyi. Znajdujemy n. p. w roczniku tegoż czasopisma z r. 1874 spory o sadzeniu drzew przy drogach gminnych (Nr. 37); o zarządzeniu przeciw dręczeniu zwierząt (Nr. 51); o przechody przez domy (Nr. 2); o cmentarze (Nr. 27, 52); o spory graniczne między gminami (Nr. 39); o zakłady przemysłowe zdrowiu szkodliwe (Nr. 1) i t. d., a wszystko to odnosi się do spraw prawie w praktyce codziennéj się wydarzających.

Jakie z tego płyną następstwa. Oczywiście spory o właściwość, bądź dodatnie, jeżeli tak władze rządowe, jak autonomiczne zarówno roszczą sobie prawo do załatwienia jakiej sprawy, albo spory ujemne, jeżeli żadna władza sprawą zająć się niechce. Na pierwsze jest sposób, choć sprowadzający niesłychaną zwłokę w toku czynności, t. j. odwołanie się do trybunału państwa, który według Art. 2 b) ust. z dnia 21 Grudnia 1867 l. 143 rozstrzyga spory o właściwość między reprezentacją krajową a najwyższemi władzami rządowemi, jeżeli obie przypisują sobie prawo zarządzenia i rozstrzygania w jakiej kwestyi administracyjnej¹⁾. Ale jeżeli istnieje ujemny spór o wła-

¹⁾ Dotychczasowe orzeczenia, które w tym przedmiocie zostały wydane, zawiera zbiór orzeczeń trybunału państwa Hyego pod l. 16, 22, 30, 56, 62, 64, 89, 149 i 174.

ściwość, natenczas niema na to środka prawnego, do trybunału państwowych odwołać się nie można, bo zacytowany art. 2. b) przypadku tego nie obejmuje, a środek jaki proponuje w tym względzie Kissling¹⁾, aby udać się do trybunału administracyjnego, także uważamy za niewłaściwy i niewystarczający; za niewłaściwy, ponieważ pojąć trudno, dlaczego w tym przypadku inny trybunał miałby decydować, aniżeli ten, który zwyczajnie do rozpoznawania sporów o właściwość jest powołanym, za niewystarczający zaś, gdyż sąd wtedyby tylko rozstrzygał, gdyby ktoś wykazać zdołał, że jego prawo indywidualne przez odmówienie wszelkiej pomocy administracyjnej zostało nadwężone (§. 2. ust. o tryb. adm. z dnia 22 Października 1875 r. l. 36 dz. u. p. z r. 1876). Jeżeli więc idzie o interes tylko, choćby tenże był najżywotniejszym, a nie o prawo konkretne, a żadna władza administracyjna tą sprawą zająć się nie chce, natenczas niema na to rady. Drogi gminne mogą być w stanie najgorszym, moczary i bagna szerzyć zatruwające powietrze, błota nigdy nie wysychające utrudniać komunikację w miasteczkach, zakłady dobroczynne upadać, jeżeli wyższe organy samorządu w to nie wglądną, a władze rządowe zasłaniać się będą swoją niewłaściwością, natenczas stan rzeczy się nie zmieni. Na nieczynność, na *vis inertiae*, na uwiąd starczy władz administracyjnych niema w Austrii środka. Czy taki stan rzeczy może się przyczynić do rozwoju dobrobytu i pomyślności kraju, niech każdy sobie odpowie.

¹⁾ *Reichsgericht u. Vewaltungsgerechtshof, Wien 1875*
str. 41.

Do 3. Wadliwe urządzenie toku instancyj w sprawach administracyjnych.

Wiadomą jest rzeczą, że w sprawach administracyi rządowej jest pierwszą instancją starostwo powiatowe względnie magistrat miast, własny statut posiadających, drugą namiestnictwo a względnie rząd krajowy, a trzecią, jeżeli w ogóle rekurs jest jeszcze dopuszczalnym, ministerstwo (rozp. min. z dnia 27 Paźdź. 1859 l. 196 dz. u. p.; z dnia 30 Sierpnia 1868 l. 124 d. u. p. i z dnia 22 Czerwca 1869 l. 116 dz. u. p.). W sprawach poruczonego zakresu działania jest starostwo instancją drugą od zarządzeń zwierzchności gminnej (§. 106 ust. gm.), a nieraz jedynie z tego toku instancji n. p. w sprawach policyjno-karnych (§. 60 i 61 ust. gm.) wywnioskować można, że sprawa należy do poruczonego zakresu działania gminy. Ten tok instancji jest jasnym.

Atoli w sprawach własnego zakresu działania rzecz się ma zupełnie inaczej. Gminy pozostają pod nadzorem podwójnym; rządu „w tym kierunku, aby takowe swego zakresu działania nie przekraczały i nie działały wbrew ustawom“ (§. 104 ust. 1, ust. gm.), a w innych kierunkach pod nadzorem wyższych organów samorządu, mianowicie w pierwszej linii Rady powiatowej, a względnie Wydziału powiatowego, a ostatecznie Sejmu, względnie Wydziału krajowego (por. Dział VIII, ust. gm.).

Według tego rozróżnienia jest od rozporządzeń zwierzchności gminnej możliwy rekurs do Rady gminnej (§. 37 u. g.); od uchwał Rady gminnej idzie rekurs do Wydziału powiatowego (§. 101 u. g.), a od uchwał reprezentacyi powiatowej idzie rekurs do Wydziału krajowego (§. 49 ust. o repr. powiatowej). Ten

tok instancij byłby zupełnie prawidłowym, gdyby się tutaj nie wciskały jeszcze dwie instancje rządowe, mianowicie Starostwo i Namiestnictwo. W tym względzie stanowi §. 107 ust. gm.: „Polityczna Władza powiatowa ma także rozstrzygać zażalenia przeciw rozporządzeniom Zwierzchności gminnej, naruszającym lub mylnie stosującym ustawy, o ile te rozporządzenia nie są oparte na takich uchwałach Rady gminnej względem których rozstrzygania rekursów należą do Wydziału powiatowego (§. 101)“. Co do uchwał Rady gminnej ma Starostwo, bez względu, czy są to sprawy własnego, czy poruczonego zakresu działania, prawo i obowiązek, żadnym terminem nieograniczony, zakazać wykonanie uchwały, jeżeli takowa przekracza zakres działania Rady, lub sprzeciwia się ustawom (§. 105. u. gm.). A §. 51 ust. repr. powiatowej stanowi: „Polityczna władza krajowa rozstrzyga rekursy przeciw takim uchwałom reprezentacyi powiatowej, które ustawy naruszają lub mylnie stosują. Poweźmie reprezentacyja powiatowa uchwałę, która przekracza jej zakres działania, lub sprzeciwia się ustawom, natomiast polityczna Władza powiatowa ma prawo i obowiązek, wstrzymać wykonanie takowej“.

Te postanowienia o toku instancyj, będące jednym ze smutnych następstw dualizmu władz rządowych i autonomicznych, są prawdziwie chaotyczne.

a) Najpierw, ale to jest tylko zarzut najmniejszej wagi, jest rekurs przeciw zażaleniu zwierzchności gminnej, do Rady gminnej, szczególnie po wsiach zupełnie niewłaściwym. Na wsi wszystko odbywa się w sposób patryjarchalny, rządzi właściwie wójt, a zebrania rady bardzo często nie przychodzą do skutku. Przeważnie sprawy załatwiają się ustnie, nikt nie wie nawet, że do rady odwołać się może, w ogóle nale-

żałoby tę zupełnie iluzoryczną instancję po wsiach pominąć, bo nie może być skuteczną.

b) Większe znaczenie ma dwoisty rekurs do władz wyższych i rządowych i autonomicznych. W ogóle rekurs może być skierowanym albo przeciw prawności, albo przeciw stosowności wydanego zarządzenia lub rozstrzygnięcia. Jeżeli organ gminny, nieprzekraczając swego zakresu działania, wydał rozstrzygnięcie, albo zarządzenie tylko niestósowne, i nie naruszające prawa, natenczas niewątpliwie rekurs tylko do wydziału powiatowego może być wniesionym n. p. przeciw niewłaściwemu poprowadzeniu drogi gminnej i t. d. Jeżeli organ gminny zaś przekroczył ustawy, natenczas trzeba znowu różnić: 1) czy to jest zwierzchność gminna, lub 2) Rada gminna. Od zarządzeń zwierzchności gminnej idzie w tym przypadku rekurs wyłącznie do Starostwa powiatowego, i to bezpośrednio bez potrzeby wywołania uchwały Rady gminnej, a w takim razie pytamy, jakie zażalenie ma rozstrzygać Rada gminna, jeżeli wprost się można odwołać do starosty. Od uchwał Rady gminnej zaś idzie rekurs wyłącznie do Wydziału powiatowego (§. 101). Tego rozróżnienia znowu nie rozumiemy. Rząd stanął na stanowisku stróża prawości zarządzeń władz gminnych. Pocóż tedy ta różnica między zwierzchnością gminną a radą, skoro jeden i drugi organ prawo naruszyć może, dlaczego dopuszczać rekursy do władzy państwowej przeciw nieprawym orzeczeniom zwierzchności gminnej a odmawiać go przeciw takimże uchwałom Rady? Konsekwencyje, jakie z tego płyną, są rażące. Przypuśćmy, że ktoś czuje się być pokrzywdzonym orzeczeniem zwierzchności gminnej. Natenczas może wnieść równocześnie rekurs i do Starostwa i do Rady gminnej. Przypuśćmy, że obierze obie te drogi i przypadek zrządzi, że rekurs zgodnie przez obie te

instancje będzie załatwionym. Ale na tém nie koniec. Od uchwały Rady gminnej, zgodnej z postanowieniem Starostwa, może wnieść pokrzywdzony rekurs do Wydziału powiatowego, a natenczas zajść może ten przypadek, że Wydział powiatowy zmieni znowu orzeczenie Rady gminnej, a pośrednio Starostwo. Przypuśćmy, że to orzeczenie stanie się prawomocnym, natenczas mamy dwa prawomocne orzeczenia w tej samej sprawie: Starostwa powiatowego i Wydziału powiatowego, które są ze sobą sprzeczne, a sprzeczność usuniętą już być nie może.

Przypuśćmy atoli znowu odwrotnie, że orzeczenia Starosty i Rady gminnej ze sobą się nie zgadzają, natenczas także mamy dwa orzeczenia sprzeczne, które odmiennemu tokowi instancji ulegają; jedno do Namiestnictwa, Ministerstwa, drugie do Wydziału Rady powiatowej i do Wydziału krajowego. Ponieważ władze te rządowe i autonomiczne w tych przypadkach nie są obowiązane się porozumiewać, mogą z ostatnich instancji wyjść decyzje sprzeczne, a chaos będzie gotowym.

c) Ale i na Radę gminną ma rząd według §. 105 broń gotową, zakazać wykonanie uchwał nieprawnych. To już nie rekurs tylko działanie władz z urzędu, które może być przedsięwzięte w każdym czasie, skoro się tylko władza rządowa o takiej uchwale dowie. Przypuśćmy, że Rada uchwali n. p. budowę drogi, nikt nie zarekuruje, a zatem uchwała stała się prawomocną. Gmina, ufając tej prawomocności, zrobi kontrakt o dostawę materiału budowlanego, w tém przy wykonaniu powstaną spory, ktoś zakwestyonuje prawność uchwały, doniesie o tém Starostwu, które po kilku miesiącach, lub nawet latach zakazuje wykonanie uchwały. To jest broń prawdziwie zabójcza dla samorządu, bo i czas stracony niepowrotnie i ko-

sza nadaremnie wyłożone, a nawet pociągnąć może za sobą procesy. Ta bezterminowość rzeczowego prawa rządu, które zarówno ma zastosowanie przy uchwałach reprezentacyi powiatowej, jest rzeczywiście ogromną wadą dzisiejszej organizacyi gminnej, a żałować tylko należy, że z powodu zbytnej i niezrozumiałej wcale trwożliwości rządu dwukrotnie wnioski sejmowe o zmianę §§. 50 i 51 u. o repr. pow. a odnoszące się do obowiązku egzekucyi uchwał Wydziału powiatowego przez polityczną władzę powiatową, nie uzyskały sankcyi monarszj¹⁾.

Z tego przedstawienia stanu rzeczy widzimy, że zarzuty o niewłaściwym i do największego zamętu prowadzącym toku instancyj, są aż nadto uzasadnione.

Do 4 i 5. Nadmierna ilość organów autonomicznych i wydzielenie obszarów dworskich z gmin wiejskich.

Zarzutowi co do wielkiej liczby organów samorządu nie możemy przyznać słuszności bezwzględnej. Mamy cztery kategoryje organów samorządu: Gminy i Obszary dworskie, Reprezentacyje powiatowe i Reprezentacyję krajową. Liczebnie przedstawiają nam się te stosunki w kraju naszym w sposób następujący (Pilata *l. c.* str. 69): Galicyja posiada obecnie 90 miast. 207 miasteczek, razem tedy 297 gmin miejskich, dalej 5933 gmin wiejskich, razem tedy 6230 gmin w ogóle, wreszcie 5900 obszarów dworskich, połączonych w 2829 okręgów przełożeństw obszarowych, ogółem przeło 9059 jednostek administracyjnych. Do tego

¹⁾ Zob. PILATA: Pogląd na urządzenie gminne 1878 str. 42.

przybywają jako wyższy organ samorządu 74 Rad powiatowych i jeden na cały kraj Wydział krajowy. Oprócz tego, i to nieco mać powyż przedstawiony podział terytoryjalny, rozróżnić jeszcze należy inne okręgi miejscowe w różnych celach administracyjnych, które się bynajmniej nie schodzą z gminą administracyjną, i tak: gminę katastralną i podatkową, według prowizoryjum z r. 1820, która obejmuje także i posiadłość dworską; gminę wyznaniową (parafiją), często obszerniejszą od gminy administracyjnej; gminę szkolną (art. 11 i 14 ust. szk. z dnia 2 Maja 1873 r. l. 250 dz. u. kr.); wreszcie osady lub miejscowość, pojęcie czysto geograficzne, które wszakże i w ustawie gminnej odgrywa pewną rolę (§§. 53, 74, 76 i 84 u. gm.¹⁾)

Gdyby jakość tych wszystkich organów samorządu, w zasadzie tylko trzy podporządkowane sobie kategorie obejmujących, była odpowiednia, nie moglibyśmy się żalić na nadmiar takowych. Daleko więcej skomplikowane są i w tym względzie najnowsze urządzenia pruskie, przez niektórych autorów austrijskich, jak Panna, za ideał uważanych. W Prusiech istnieją: 1) oprócz gmin i oddzielnych od nich obszarów dworskich; 2) okręgi urzędowe (*Amtsbezirke*), nad nimi; 3) obwody (*Kreis*), nad obwodami; 4) powiaty (*Regierungsbezirk*); 5) a nad powiatami, prowincyje, z rozgałęzionemi wielce władzami, a zatém aż 5 rodzajów okręgów administracyjnych.

Głębszego zastanowienia wymaga zarzut, odnoszący się do wydzielenia obszarów dworskich ze związku gmin wiejskich i utworzenie z nich osobnych jednostek administracyjnych. Już przy obradach nad rządowym projektem ustawy gminnej, mówi Pilat

¹⁾ PILAT l. c. str. 54.

l. c. str. 38), objawiły się w komisji sejmowej, a następnie w samym sejmie sprzeczne zapatrywania natury zasadniczej, które odnosiły się do określenia gminy. Większość komisji, przychyłając się do wniosku rządowego, uznawała jako gminę każdą osadę, mającą dotychczas własny zarząd gminny; mniejszość zaś chciała mieć uznane jako gminy tylko te miasta, miasteczka i wsi, które posiadają środki do wypełnienia obowiązków, włożonych na gminę w nowej ustawie, zaś nie posiadające tych środków wsi i obszary dworskie zamierzała łączyć między z sobą, a w danym razie z sąsiedniem miastem lub miasteczkiem, tworząc gminy zbiorowe. Zapatrywania większości komisji odniosły po obszerniej rozprawie zwycięstwo w Izbie, a mianowicie przeważyły tu szalę dwa główne powody: 1) że wniosek mniejszości nie otrzymałby sankcyi monarszej, gdyż ust. p. z dnia 5 Marca 1862 r. nie zna przymusowego łączenia kilku gmin (art. VII) w sprawach własnego zakresu działania. 2) Drugim powodem było, że myśl łączenia gmin między sobą lub z obszarami dworskimi w zbiorowe ciała administracyjne, była stanowczo nieprzychylnie ocenioną tak przez ludność wiejską, która nie życzyła sobie podobnego połączenia, ani z gminami sąsiednimi, ani z posiadłościami dworskimi, jak i przez bardzo znaczną część właścicieli większych posiadłości, zaś nie da się zaprzeczyć, że jeżeli przy wszelkich reformach administracyjnych usposobienie ludności więcej lub mniej przychylnie winno do pewnego stopnia wchodzić w rachubę, to tém bardziej można to powiedzieć o organizacyi miejscowego samorządu, w którym ludność miejscowa ma czynną objąć rolę“. Wyraz dobitny a ciekawy opinii większości sejmowej, która dziś jest ustawą obowiązującą, znajdujemy także w broszurze księcia WŁADYSŁAWA SAN-

GUSZKI p. tyt.: O gminie zbiorowój, Lwów 1866 r.“

„Nie pojmuję, na czém opiera się ta pewność, mówi autor, że połączenie, a jeszcze przymusowe, dworów z gminami musi mieć za skutek zgodę i wzajemną miłość, a że oddzielenie koniecznie wywoła rozbrat i kłótnie. Zdaje mi się, że jako taka znajomość serca ludzkiego i krótkie zastanowienie się, prowadzą do zupełnie przeciwnego przekonania. My, którzy jesteśmy nie za przymusowém połączeniem, ale za wolnym wyborem połączenia lub oddzielenia, pewnie jak najmocniej życzymy zgodę i aby miłość chrześcijańska bliźniego panowała na świecie, życzymy nadewszystko, aby Ewangelija' zastąpiła kodeks karny i cywilny, trybunały, żandarmy, wojska itd. Lecz przyjmujemy świat, nie taki, jakbyśmy go życzyli, ale taki, jak go zastajemy, t. j. pełen podejrzliwości, zazdrości, nienawiści, chciwości, kłamstwa i mniej zdolny do obejścia się bez żandarmów i kodeksu kryminalnego, niż w czasach średniowiecznych. Znamy naszych chłopów i uznajemy ich wielkie przymioty i częste ich cnoty; ale widzimy, że są nadewszystko podejrzliwi i że po dziś dzień są w przekonaniu, że ich dawne pany szukają sposobności, aby przywrócić pańszczyznę i poddaństwo. Z takim usposobieniem lud wiejski w każdym kroku i w każdej propozycyi byłego pana upatrywać musi podrywkę i podstęp; nawet milczenie i bierność jego tym samym sposobem tłumaczyć sobie będzie. W takich okolicznościach nie łatwo być zgodnymi sąsiadami, a cóż dopiero być w połączeniu, gdzie każda czynność gminna stanowi sprzeczność interesów. Odosobnienie nie jest murem chińskim i w niczém nie przeszkadza częstym i dobrym stosunkom, zdrowym radom i wzbudza nawet wzajemne zaufanie, o czém miałem nie jeden praktyczny dowód... Zbiorowa gmina, mając swoją Reprezentację, swój Wydział, swoich

urzędników i swoich sług, próżnować nie zechce, choćby dla okazania, ile jest potrzebną. Nie mając własnego pola czynności, szukać go będzie po obcym gruncie; ostrożnie worywać się będzie w granicę Reprezentacyi powiatowej, ale tém bezwzględniej obchodzić się będzie z miejscową gminą, jako podwładną i nieumiejącą się bronić. Wójt gromadzki i przełożony Obszaru dworskiego służyć jój będą za bezpłatnych ale prostych pacholków. Owe 270 paragrafów ustaw gminnych i ordynacyj wyborczych, połączone z prawami kodeksu i przepisami policyjnymi dostarczą jój żywiołu do nieustających rozkazów, wymagań i wydatków. Wydział i urząd powiatowy nie wystarczą na nawał rekursów“.

Za stanowiskiem od gminy oddzielném, a mimo to wpływowém obywatela wiejskiego przemawia także STEIN w artykule: „*Selbstverwaltung und Landedelmann*“ (*Zeitschr. f. Verw.* 1877 Nr. 37 str. 145). Zaznacza, że bez obywatela wiejskiego w najszlachetniejszym słowa tego znaczeniu, nie będziemy mieć jeszcze długo prawdziwego samorządu wiejskiego“, i przedstawia w ten sposób stanowisko obywatela wiejskiego.

Obywatel nie powinien i nie potrzebuje kierować administracyjnym zarządem gminy. Jego zadanie ma być wyższe. On winien być zastępcą naturalnym i przedstawicielem wszelkiego tego w gminie, co potrzebuje do zastępstwa osobistości inteligentnej, bezinteresownej i niezawisłej. Nie może być ani przełożonym, ani urzędnikiem gminy; i owszem z wdzięcznością powinien się wymówić od wszelkiego wyboru. Nie powinien rządzić w gminie, lecz panować. Powinien starać się o pozyskanie zaufania gminy, ale nigdy nie powinien wkraczać bezpośrednio, tylko winien przewidywać skutki poszczególnych zarządzeń gminy w przyszłości. On winien być ogniwem, które gminę

miejscową łączy z życiem państwa; on powinien, stojąc po nad teraźniejszością tego życia drobnego, rozumieć i zastępować jego przyszłość. Winien o wiele więcej wiedzieć o gminie, niż wypowie, a co powie, powinien wypowiedzieć ze stanowiska poglądu wyższego. Administracyjny zarząd powinien tém bardziej sobie samemu pozostawić, im więcej on jest formalnym; ale winien być naczelnikiem naturalnym zadań społecznych, powinien stanowić wewnętrzne życie tego, jego duchowi i sercu powierzonego ciała. Powinien do wszystkiego dawać pochop i działać, czego gmina jako całość nie czyni, nie może jęj nakazywać, ale ją za sobą pociągać. Powinien być tym, do którego pojedynczy się odwołują; z jego niezawisłości płynąć winna sprawiedliwość, i tym sposobem uwolnić ma poczucie prawne i wytworzenie się prawa od wielkich i małych sprzeczności, które tém słabszemi się stają, im więcej ze stanowiska prawdziwych interesów są rozpatrywane. Pozostawiając gminę nietkniętą, w jęj własnej sferze, stanąć powinien na czele wszystkich usiłowań, po za granicą gminy przechodzących. Powinien być głową w tém wszystkim, gdzie także dla gminy powstają zadania społeczne. Powinien obudzić w gminie tę świadomość, że on jest do tego powołanym, podnieść ją po nad ten poziom, który się w jęj obrębie tworzy przez przewagę posiadłości małej. Czy idzie o szkoły, czy o ochronkę, czy urządzenie publiczne, zarząd więzień, zakład poprawczy, on powinien do tego dać inicjatywę. Mianowicie jest on naturalnym i urodzonym naczelnikiem spraw ubogich, któremi gmina nigdy dobrze nie będzie zarządzać“.

Tyle STEIN. Niezawodnie zaznacza autor ten dla obywatela wiejskiego stanowisko piękne i szczytne, ale nie pojmujemy, jak ono może być spełnione na tém stanowisku idealnym, jaki obywatel wiejski ma we-

dług STEINA zajmować. Jestto kodeks obowiązków, zależny od dobrej woli, bez gwarancyi w odpowiednich instytucjach, bez egzekutywy, któraby wprowadzała owe *pia desideria* w wykonanie. Gdyby wyliczenie proste obowiązków wystarczyło, natenczas mogłby być obecny rozdział gmin wiejskich od obszarów dworskich wcale wystarczającym, i napróżno byśmy sobie łamali głowę nad jego reformą.

To też nie wszyscy tak różowo, jak SANGUSZKO i STEIN zapatrują się na oddzielenie gromad od obszarów dworskich, a najtrafniejszą krytykę tego urzędzenia spotykamy w zarysie organizacyi władz administracyjnych dla Galicyi str. 22: „Ustawodawca podzielił dominijum, z gromady utworzył gminę, a z własności dawniejszego zwierzchnika, t. z. obszar dworski, nadając każdej z tych cząstek charakter jednostki administracyjnej.

Ważne zapewne miał po temu powody. Czerpał je głównie z obawy zajść, któreby powstać mogły z połączenia w równych prawach i obowiązkach tych żywiołów, które dotąd w części może z własnej winy, a w znacznej także części z winy obcych wpływów, w ciąglej żyły waśni.

Pamięć rzeczywistych czy mniemanych krzywd z jednej strony, z drugiej strony naturalny wstręt do ulegania uchwałom dawniejszych poddanych, wstręt spotęgowany wspomnieniami świeżych gwałtów, zdawały się stanowczo odradzać od utrzymania jedności administracyjnej w żywiołach sobie nieprzyjaznych.

Zdaniem jednakże naszym prawodawca niewłaściwie sobie postąpił. Wszystkie te obawy, aczkolwiek uzasadnione we faktach, tyczą się zajść i wypadków nieprawidłowych, którym stanowczo zapobiedz nie można przez dzielenie i rozłączenie, lecz właśnie przez godzenie i łączenie.

Łiczyć téż było trzeba cokolwiek na wpływ czasu i oświaty, na dobrze zrozumiany interes obydwu stron i na działanie nowój krajowój Władzy administracyjnój.

Prawodawca, tworząc z gromad gminy, nadał im obszerne atrybucyje, zapominając, że im nie może dać poczucia obowiązków publicznych i sił umysłowych, do wykonania tychże koniecznych.

Obszary zaś dworskie, prawdziwe *monstra* polityczne, są ostatecznie nie czém inném, tylko własnością prywatną z charakterem instytucyi administracyjnój.

Gmina fizycznie działać może, ale działać nie umie i niechce. Dwór umie i chce, ale nie może.

Jak w świecie fizycznym z rozbitcia mechanicznego może się wywiązać rozkład chemiczny, tak i w politycznym życiu narodu dzielenie i rozdrabianie, nie jest drogą do żywotności."

Nam się zdaje, że to ostatnie zdanie jest w zupełności uzasadnione. Przedewszystkiem zdawałoby się, że gdy przyczyny wyłączenia większych własności ze związku gminnego we wszystkich prowincjach austryjackich są jednakowe, spotkamy się także wszędzie z tém zjawiskiem, t. j. z wydzieleniem; tymczasem przegląd austryjackich ustaw gminnych przekonywa nas, że oprócz Galicyi, jedna tylko Bukowina w ust. z dnia 14 Listopada 1863 r. l. 10 dz. u. kr. zaprowadziła obszary dworskie. Oprócz tego mają większe posiadłości tylko według ordynacyi gminnej morawskiej z dnia 15 Kwietnia 1864 l. 4 d. u. kr. §§. 94—92 pewne wyjątkowe stanowisko w tych sprawach, gdzie rzeczywiście połączenie takowych z gminami wiejskimi mogłoby szkodzić ich interesom ekonomicznym. Czytamy bowiem w §. 84 rzeczonój ustawy gminnej: Każdemu posiadaczowi dobra

tabularnego lub lennego, następnie każdemu innemu posiadaczowi realności, który w jednej lub kilku bezpośrednio przyległych gminach ma posiadłość, przynajmniej 200 morgów obejmującą, połączoną drogami i chodnikami i sposobiącą się do samoistnego, a wspólnego gospodarstwa, będzie na żądanie tegoż ze strony reprezentacyi powiatowej oddanym zarząd tej części samoistnego zakresu działania (§. 27), który jest potrzebnym do bezprzeszkodnej administracyi ich posiadłości, tudzież tych urządzeń, których koszta sami ponosić mają, a mianowicie:

1. Staranie o utrzymanie dróg w ich posiadłości się znajdujących (wyjąwszy drogi państwowe, krajowe i powiatowe), jak niemniej staranie o łatwość komunikacyi na takowych i policyja polowa;

2) potrzebna do powyższego starania część policyi budowniczej i ogniowej, wyjąwszy pozwolenie na budowę;

3) rozpisanie i przedsięwzięcie dobrowolnych sprzedaży płodów własnych i przedmiotów gospodarstwa (Por. także §. 89, który przypuszcza także na jeden okres wyborczy objęcie przez obszary dworskie za zgodą gminy i innych czynności miejscowych).

Te postanowienia morawskiej ustawy gminnej nastęrczają tę korzyść w obec ustawy o obszarach dworskich galicyjskiej, że 1) ograniczają wydzielenie ze związku gminnego do miary rzeczywistej potrzeby ekonomicznej większych posiadłości, która zresztą ulega rozpoznaniu reprezentacyi powiatowej, i 2) że nie ograniczają dobrodziejstw wyłączenia tylko do historycznej kategorii posiadłości tabularnych, uwieczniając tym sposobem dawniejszy rozbrat społeczny między gromadą a dworem, tylko liczą się z potrzebami obecnych większych posiadłości w ogólności.

U nas rzecz ma się inaczej. Przypuśćmy, że u nas na wsi powstanie wielka fabryka, częścią na gruntach dworskich, częścią na gruntach chłopskich, natenczas ta fabryka podlega podwójnemu zwierzchnictwu, i zwierzchnictwu gminy wiejskiej co do posiadłości włościańskich i zwierzchnictwu obszaru dworskiego co do posiadłości dworskich. Jasną jest rzeczą, że stosunek taki musi spowodować kolizyje i nieprzyjemności, które wszędzie wynikają, gdzie dwie władze w jednym stykają się punkcie.

Nasza organizacja osobnych obszarów dworskich polega dalej na zupełnie dowolnej ilościowej różnicy. Posiadłości tabularne mogą być bowiem także do gminy wcielone, cóż więc uprawnia niewcielone, że aż osobne jednostki administracyjne stanowiąc mają.

Dalej uwzględnić należy, że niema w Galicyi przeprowadzonej komasacji gruntów; że zatem posiadłości dworskie leżą wśród posiadłości chłopskich. To spowoduje ten skutek, że władza gminna jest szczerbioną i przedzielaną i że ztąd powstać mogą najróżnorodniejsze kolizyje. Wprawdzie ustawa o obszarach dworskich stanowi w §. 7, że w karczmach i szynkowniach, znajdujących się na parcelach, nie graniczących z resztą obszaru dworskiego, sprawowanie policji miejscowej należy do gminy, jednak to postanowienie nie uchyla kolizyj. Przypuśćmy, że przestępstwo policyjne zostanie popełnione, częścią na gruntach włościańskich, częścią na gruntach dworskich, natenczas powstaje pytanie, kto ma karę wymierzyć, czy Starostwo według §. 13 ust. o obsz. dw. czy Gmina w myśl §. 59, 60 ust. gm. Zarządzenia policyjne gminy mogą być zupełnie zwicnięte przez leżące w obrębie gminy parcele dworskie, jeżeli dwór podobnego nie wyda rozporządzenia, jak odwrotnie znowu zarządzenia obszaru dworskiego przez gminę.

Stanowisko wyjątkowe obszaru dworskiego sprowadza dalej ten skutek, że mu najważniejsze prawa gminne są odjęte, mianowicie prawo karania (§. 13 ust. o obsz. dw.), i że co do stosunków swojszczyzny powstać mogą prawdziwie chaotyczne stosunki, bo wedle §. 25 ust. o swojszczyźnie z dnia 3 Grudnia 1863 r. w wydzielonych obszarach dworskich prawo swojszczyzny nie może być nabytém. I tak swojszczyzna wywołuje różliczne spory, te się jednakowoż znacznie potęgują przez to postanowienie, szczególnie jeżeli idzie n. p. o robotników fabrycznych, którzy na obszarze dworskim mieszkają i którzy do jednej z gmin pogranicznych przydzieleni być mają (§. 46 ust. o swoj.).

Nadto jeszcze uwzględnić należy, że cały podział posiadłości na dworskie i włościańskie dziś niema żadnej prawnej podstawy w obec zaprowadzonego wolnego obrotu własnością ziemską. Właściciel większy może swe posiadłości rozparcelować, może odwrotnie nabywać grunta chłopskie. Instytucja cała o obszarach dworskich polega tedy na wątlój i zmieniającej się podstawie, a jakkolwiek zgadzamy się zupełnie z definicyją obszarów dworskich Dra PILATA (1. c. str. 54), że uważać należy za obszar dworski taką posiadłość ziemską, która 1) była niegdyś dominikalną, 2) w chwili wejścia w życie ustawy gminnej, tj. w dniu 16 Listopada 1866 r. była wyłączoną ze związku gminnego i nie została później wcieloną do gminy w myśl §. 2 ustawy o obszarach dworskich i 3) w rzeczonym terminie istniała już jako odrębna posiadłość gminna, mimo to właśnie nie możemy wyrozumieć, dlaczego stan rzeczy z dnia 16 Listopada 1866 r. ma być na wieczne czasy utrzymanym i nie taimy sobie, że tym sposobem powstać mogą kolizyje co do kompetencyi w działalności dwoistych władz gminnych.

W końcu wspomnieć należy, że właśnie najwięksi właściciele obszarów dworskich nie wyłączyli się ze związku gminnego. Tak jeszcze przed wejściem w życie ustawy gminnej z r. 1866 wiele obszarów dworskich połączyło się z gminami, głównie w powiatach zachodnich, jak Tarnowski, Chrzanowski, Bialski, Żywiecki. Mianowicie w powiecie Bialskim 15, a w Żywieckim 33 obszarów dworskich dóbr Arcyksięcia Albrechta jeszcze w r. 1856 zawarły umowę o połączenie z gminami. Po wejściu w życie ustawy gminnej zapisanych jest 15 przypadków połączenia, z których 8 przypada na dobra spadkobierców hr. Adama Potockiego w powiecie Wadowickim (PILAT l. c. 89, 96). Śnać tym dworom wystarczają zupełnie owe prawa rozległe, jakie ustawa gminna w §. 16 i 80 przyznaje właścicielom większych posiadłości obszarów dworskich, do gminy wcielonych, i nie tęsknią za przełożeniem w owych monstrualnych utworach politycznych, jakimi są obszary dworskie.

Możnaby zarzucić, że nowsze, niż ustawa gminna galicyjska, ustawy, mianowicie nowa ordynacja pruska obwodowa z dnia 13 Grudnia 1872 r. (zb. ustaw str. 661) wydzieliła także obszary dworskie ze związku gminnego, jednakowoż, pomijając, że dla nas urządzenia administracyjne Pruskie nie są bynajmniej wzorem, ma tamże wydzielenie obszarów dworskich odrębne uzasadnienie historyczne, a oprócz tego nie sprowadza ono tamże tych niedogodności, jakieśmy widzieli w urządzeniach austriackich,

W Prusiech aż do ordynacji obwodowej były obszary dworskie w posiadaniu władzy policyjnej nad gminami wiejskimi i mianowały naczelników gminnych, zrównanie tedy bezwzględne dawnych zwierzchności z podległymi gminami mogło rzeczywiście sprowadzić niedogodności. U nas od czasu zniesienia prze-

wagi dominijów do zaprowadzenia nowój ustawy gminnej minęło prawie 20 lat, wszyscy przeszliśmy przez ten czas niwelacyjną szkołę absolutysmu i biórokracji, połączenie tedy gmin i dworów w jeden ustrój gminny nie przedstawiała żadnych zasadniczych trudności.

Powtóre w Prusiech policyja miejscowa jest uważaną nie za rzecz gminną tylko za rzecz państwa. O wykonanie jój stara się w pierwszej linii państwo, a zakres gminy w sprawach policyi miejscowój jest tylko poruczonym. Gminy i obszary dworskie łączą się zaraz w celu sprawowania policyi miejscowój w okręgi urzędowe, 800—3000 dusz obejmujące, na czele których stoi mianowany przez rząd naczelnik (*Amtsvorsteher*). Kolizyje zwichnięcia działalności jednéj władzy przez drugą, jak w Austrii, są tedy w Prusiech niepodobne.

Z powyższych uwag, mojem przynajmniej zdaniem, wykazuje się jak najdobitniej, że rozdział gmin wiejskich od obszarów dworskich jest niefortunnym utworem organizacyjnym.

Do 6. Pozbawianie Władz autonomicznych władzy wykonawczój.

Samorząd jest niezupełnym, jeżeli ogranicza się tylko do gminy miejscowój, resztę zaś czynności administracyjnych powierza organom rządowym. Téj wady uniknęło ustawodawstwo austryjackie, stawiając po nad gminy we wszystkich prowincyjach kraj z reprezentacją swoją, a w Czechach (ust. z dnia 25 Lipca 1864 r.), w Styrii (ust. z dnia 14 Czerwca 1866 r.), w Galicyi (ust. z dnia 12 Sierpnia 1866 r.) i w Tyrolu (ust. z dnia 20 Listopada 1868 r.) istnieją

między gminą a krajem reprezentacyję powiatowe jako pośrednie organy samorządu.

Zadanie tych wyższych organów samorządu jest podwójne: *a)* nadzorować niższe w wykonywaniu własnego zakresu działania, *b)* załatwiać samoistnie sprawy wspólne owych większych okręgów, przekraczające siły niższych organów samorządu.

W zasadzie można się zupełnie zgodzić ze stanowiskiem, jakie ustawa wyższym organom samorządu przeznacza, ale zapytać się godzi, czy ustawa uposażyła nasze wyższe organy samorządu takim zasobem środków, aby swobodnie i bez przeszkody zadaniom swoim mogły podolać. Na to pytanie niestety potakująco odpowiedzieć nie możemy.

Przypatrzmy się z kolei z tego stanowiska podwójnemu zakresowi działania wyższych organów samorządu.

Nadzór reprezentacyi powiatowej nad gminami wyjawia się w zatwierdzeniu przez Radę powiatową niektórych ważniejszych uchwał gminnych (§§. 2, 4, 80, 85, 95 i 99 ust. gm.), w prawie wstawienia w budżet gminny należytości, które gminie uiścić jest obowiązana, a do budżetu nie wstawiła (§. 70 ust. gm.); w prawie rozstrzygania rekursów od uchwał Rady gminnej (§. 101) i we władzy dyscyplinarnej nad Zwierzchnością gminną (§. 102 ust. gm.). Władza ta wzmocnioną została i skuteczniejszymi środkami popartą przez ust. z dnia 17 Czerwca 1874 r. l. 49 dz. u. kr., obecny art. §. 102 ust. gminnej. Zdaje wam się, że te środki są wystarczającemi i nie moglibyśmy przemawiać za pomnożeniem środków przymusowych, bo rzeczywiście mógłby przez pomnożenie aparatu przymusowego przeciw gminom, powstać taki nacisk na gminy, że nikt niechciałby przyjąć posady w Radzie lub Zwierzchności gminnej. I tutaj znowu spo-

tykamy się z jednym ze złych skutków dualizmu władz rządowych i autonomicznych, tj. z owém już przez przysłowie potępioném słuženiem dwóm panom, którzy w nader zbliżonych do siebie przedmiotach gminom przesyłać mogą zupełnie sprzeczne rozkazy. Jeżeli w takich, może nie rzadkich, a przynajmniej możliwych przypadkach, i Starostwo i Reprezentacyja powiatowa rozwiną przeciw Gminie, nie umiejącej pogodzić sprzeczności, cały aparat środków przymusowych, natenczas rzeczywiście może powstać zamęt orzeczeń i wykonanie kar niesłusznych. Zresztą gmina może być rzeczywiście obciążoną poleceniami różnych niezawisłych od siebie władz, które się między sobą nie porozumiewają, a zatem nie może zadość uczynić równocześnie wymaganiom władz wszystkich, które do niej stawiają łatwo władze różne z zielonego stolika.

Mniej skuteczne są środki przymusowe Wydziału krajowego przeciw nieposłusznym Reprezentacyjom powiatowym; bo §. 48 ust. o repr. pow. upoważnia Wydział krajowy w wykonaniu prawa nadzoru do użycia w razie potrzeby stosownych środków zaradczych, ale bliżej tych środków nie wskazuje, ani określa. Skuteczniejsze środki przymusowe przeciw Reprezentacyjom powiatowym byłyby tém więcej wskazane, o ile się zdarza, że takowe nie wykonywują poleceń Władzy autonomicznój krajowój, jak to wykazują statystyczne prace bióra statystycznego krajowego, które mimo polecenia Wydziału krajowego od wszystkich Wydziałów dat wymaganych nie otrzymało, i o ile Reprezentacje powiatowe w hierarchicznym porządku władz tylko Wydziałowi krajowemu ulegają, który w swych pracach na ich współdziałaniu i skutecznój pomocy polegać musi.

Pomijając ten punkt wadliwy, zarzut o nieodpowiedniej władzy wykonawczej skierowanym jest głównie przeciw odmówieniu egzekutywy wyższym organom samorządu w ich własnych sprawach gospodarczych, mianowicie Radom powiatowym (§. 20 ust. o repr. pow.) i Wydziałowi krajowemu. Te organy tak długo tylko prawidłowo mogą funkcjonować, dopóki ich uchwały i rozporządzenia na dobrowolne liczyć mogą wykonanie, a ponieważ to jest przypadek nader rzadki, zwyczajnie Reprezentacja powiatowa udawać się musi do Starostwa o wymuszenie swych zarządzeń. Starostwo zaś wcale nie jest obowiązane temu żądaniu bezwarunkowo uczynić zadość, tylko może podać uchwałę Reprezentacji powiatowej pod rozbiór, a w razie, jeżeli ją uzna za przeciwną ustawom, wykonania odmówić, i to bez względu na czas, kiedy uchwała odnośna zapadła. Tak są wyższe organy samorządu w przeprowadzeniu zadań swych zależne poniekąd od łaski władz rządowych administracyjnych.

To postanowienie tchnie nieufnością przeciw wyższym władzom autonomicznym, nieufnością tém mniej usprawiedliwioną, o ile gminy, mniejszy daleko zasób ludzi inteligentnych posiadające, mają wcale skuteczne środki wykonawcze przymusowe; polega ono na tém mylném poprzednio przez nas zwalczoném wyobrażeniu, jakoby władze samorządne były tylko władzami gospodarczemi, jakoby uposażenie tychże środkami przymusowemi uwłaczało w czémkolwiek władzy państwa. Te postanowienia wyjątkowe témbardziej winny być uchylone i ustąpić miejsca innym, dającym organom samorządu władzę wykonawczą, o ile w innych prowincjach, mianowicie na Bukowinie (§. 67 ust. o repr. pow. z dnia 12 Grudnia 1869 r. l. 7 dz. u. k. z r. 1870), i w Tyrolu (§. 42 ust. o repr. pow. z dnia 29 Listopada 1868 r. l. 56 d. ust.

kr.) Reprezentacyjom powiatowym przyznana jest władza wykonawcza: „Celem wykonania kar porządkowych, jak niemniej tych orzeczeń i rozporządzeń, mocą których Wydział powiatowy poszczególnym gminom, korporacyjom lub osobom w sprawach własnego zakresu działania, na mocy istniejących ustaw nakłada świadczenia pieniężne lub inne, służą Wydziałowi powiatowemu te same prawa, które Władzom rządowym zostały przyznane ces. rozp. z dnia 20 Kwietnia 1854 r. l. 96 dz. u. p. §. 2, 3 i 6. Przymem Rada powiatowa ma postąpić sobie samoistnie bez współdziałania Władzy politycznej; jeżeli liby jednak siły rozporządalne nie starczyły, ma się udać o udzielenie asystencyi do Władzy politycznej“. W tym duchu proponował téż Wydział krajowy w r. 1872 postanowienie o wykonaniu uchwał Reprezentacyi powiatowej, z powodu braku czasu jednak nie przyszło do drugiego czytania tego i innych wówczas przedłożonych projektów, a komisya, której je przydzielono, nie wygotowała nawet żadnych wniosków¹⁾.

Do 7. Przeciążenie gmin w sposób jednostajny sprawami, czy to własnego, czy poruczonego zakresu działania.

Zarzut ten mieści w sobie właściwie dwa zarzuty: 1) Że ustawa gminna nie rozróżniła różnych kategorii gmin według ich objętości i możności, a 2) że tak ujednostajnioną gminę przeciążyła.

¹⁾ PILAT l. c. 41.

Ad 1). Historyczny rozwój życia gminnego przekonywa, że zawsze dotąd istniała różnica między gminami miejskimi i wiejskimi, że się życie gminne na szeroką skalę rozwijało w miastach, które sobie szczególnie we wiekach średnich wyrobiły szeroki samorząd i autonomiję, że na odwrót w gminach wiejskich zapanowały rozliczne stosunki zawisłości, które rozwój swobodnego życia gminnego powstrzymywały. Niektórzy, np. REMBOWSKI, w jedynej dotąd polskiej pracy obszerniejszej: „O gminie, jój organizacyi i stosunku do państwa, Warszawa 1873“, twierdzą, że dziś ta różnica się zatarła. „Dostrzedz można. mówi ten autor (*l. c.* str 50), nieustanną dążność państwa do zniwelowania téj nierówności przez nadanie zarówno społeczeństwom miejskim, jak wiejskim jednakowego elementu za podstawę, tj. swobodnej pracy i swobodnej własności. Dlatego téż dopiéro zbadanie przeszłości samorządu gminnego jest w stanie wyjaśnić, dlaczego dawne różnice bezpowrotnie zniknęły i dlaczego dzisiejsze miasto i wieś, mimo odrębności społecznej, łączą się w jednakowej organizacyi gminnej i jednakowych prawach samorządu“. Nasze przekonanie w tym względzie jest zupełnie przeciwne. Jednakowemi dla miasta i wsi mogą być tylko formy organizacyi, np. rada, zwierzchność, wewnętrzna zaś treść, a szczególnie zakres działania, muszą być odmienne, bo miasto i wieś to nie jedno i to samo. Temu przekonaniu daliśmy już wyraz w naszém „Prawie polityczném“ (I str. 413), idąc głównie za zdaniem BLUNTSCHLEGO (*Lehre vom modernen Staat*. II str. 576). „Różnica między gminą miejską i wiejską (miastem i wsią), która w starożytności i we wiekach średnich doprowadziła do odmiennej zupełnie historyi i organizacyi miast i włości, w nowszych prawodawstwach wprowadzie więcej jest zatarta, jednak uznać należy jeszcze dzi-

siaj tę różnicę za ważną i nie tylko na ilości ludności polegającą. Wieś, dziś jeszcze, w pierwszej linii jest wspólnością miejscową chłopów; drobni rzemieślnicy na wsi, są tamże żywiołem podrzędnym. Uprawa roli jest głównym zajęciem mieszkańców, a poparcie rolnictwa najważniejszym celem życia gminnego. Inne zadanie gminne: utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, wychowanie młodzieży, popieranie innych celów stoją tutaj na planie drugim i trzeba ściślejszego nadzoru, aby gmina tym zadaniom odpowiedziała. Materyjalny interes rolnictwa tak zajmuje mieszkańców, że dla innych zajęć umysłowych niema miejsca. Miasta zaś właściwością jest posiadanie ruchomego majątku, który u mieszkańców przeważa. Przemysł, rzemiosła, handel, umiejętności, sztuki są zajęciem mieszkańców, stanowiącym interesem ludności miejskiej. Zadania gminy miejskiej są przez to rozleglejsze, ale takowa ma też dość żywiołów, aby im podołać. Przeciętne wykształcenie umysłowe w mieście jest większe, niż na wsi, i dlatego miastom może być oddanym zarząd najważniejszych zadań publicznych we większym zakresie i z większą samoistnością. Życie gminy wiejskiej jest więc prostsze, zbliżone do przyrody, jednostajne, odpowiadają mu zatem urządzenia demokratyczne. Życie miejskie zaś jest więc różnorodne i skupione, interesy przemysłu, handlu i oświaty większe pretensyje podnoszą do miasta. U ludności miejskiej większa jest różnorodność co do wykształcenia, powołania i majątku. To wszystko wymaga więc skomplikowanych urządzeń. Tę istotną i naturalną różnicę miasta i wsi nie powinno ustawodawstwo zacierać i przykładać tę samą miarę do Londynu, co do małej wioski rybackiej.

Od tego w ten sposób wyrażonego przekonania także i dziś ani na włos nie odstępujemy. Prawo-

dawstwa, które tą drogą poszły, przyczyniły się nie mało do podniesienia życia gminnego.

W Anglii np. istnieje zasadnicza różnica między miastem i wsią. Gminą, korporacją we właściwem słowa tego znaczeniu, jest tylko miasto; ustrój gminny, (*Mayor, Aldermen, Commen Council*) istnieje tylko w mieście (ust. z r. 1835 6 i 7. Will. IV c. 103: „*An Act to provide for the regulation of Municipal Corporations in England und Wales*“), właściwej zaś gminy wiejskiej w Anglii niema. Tam wytworzyły się bowiem dla załatwienia każdej specjalnej gałęzi administracyi osobne związki, które po największej części przytuliły się do związku parafijalnego (*Vestry*). Mamy tam tedy związki z odrębną organizacją dla spraw kościelnych, dla spraw ubogich, „*Local Boards*“ dla środków komunikacyi, dróg i mostów, dla spraw podatkowych i t. d. Dopiero w mieście dla wszystkich spraw administracyjnych istnieją wspólne władze, organy gminne; *Fasst man dies zusammen*, mówi słusznie STEIN ¹⁾, *so erkennt man, wie sich der Unterschied von Stadt und Land in England ganz anders ausgebildet hat, als auf dem Continent und wie an eine formelle Gleichheit des englischen Gemeindewesens gar nicht gedacht werden konnte, während die Principien der Selbstverwaltung allenthalben in gleicher Weise gelten. Ja man konnte sagen, dass es eigentlich gar kein englisches Gemeinderecht gab, sondern dass namentlich auf dem Lande die Gemeinde in dem Verbandwesen untergegangen war. So stehen in England die Land- und Stadtgemeinde neben einander, wesentlich ver-*

¹⁾ *Verwaltungslehre*: II, 1869, str. 250.

schieden in der Organisation, wesentlich gleich in den Principien und Recht der Selbstverwaltung“.

Weźmy teraz Prusy. Czy tamże od słynnej ordynacyi miejskiej ministra STEINA, z dnia 15 Listopada 1808 r. nie podniosło się znakomicie życie gminne? Czy dzisiaj jeszcze nie jest tam rozróżniony żywioł miejski jako odrębny, bądź przez przyznanie miastom charakteru obszaru urzędowego, bądź obwodu (*Stadtkreis*) według ordynacyi obwodowej z dnia 13 Grudnia 1872 r., mianowicie tym miastom, które mają przeszło 25,000 mieszkańców ¹⁾, bądź wreszcie nawet prowincyi, jak Berlinowi, wedle §. 2 ust. prow. z dnia 29 Czerwca 1875 r.

Także w innych ordynacyjach gminnych spotykamy się ze szczególném uwzględnieniem gmin miejskich i odróżnieniem tychże od gmin wiejskich, mianowicie w Bawaryi (ust. gm. z dnia 29 Kwietnia 1869 r. art. 8); w Rosyi (uk. z dnia 16 Czerwca 1870 r.); w prowincyjach Reńskich (ord. z dnia 15 Maja 1856 r.); w Saksonii (*revid. Städteordnung* z dnia 24 Kwietnia 1873 r.), — w Hesyi (*Städte; Ord.* z dnia 13 Czerwca 1874 r.); w W. ks. Badeńskim (ust. z dnia 14 Maja 1870 r. §. 1 i ord. miejska z dnia 24 Czerwca 1874 r.) ²⁾.

Zupełnie odmiennie a mojem zdaniem niewłaściwie i szkodliwie postąpiło sobie ustawodawstwo austryjackie. Uznając z jednej strony, odrębność miast

¹⁾ Takich jest 14 według BRAUCHITSCHA *Organisationsgesetze der inneren Verwaltung*, Berlin, 1877, str. 294.

²⁾ Zob. odnośne ustawy w zbiorze STOLPA: *Die Gemeindeverfassungen Deutschlands und des Auslandes*, Berlin 1870 i nast.

przez utworzenie z nich osobnej grupy wyborczej, tak w ordynacyi wyborczej do Sejmu, jak do Rady państwa, a nawet do reprezentacyi powiatowej, we względzie administracyjnym, tj. w ustawie gminnej, są one zupełnie zrównane. Odrębne stanowisko miasta mogą tylko uzyskać w drodze ustawy na zasadzie art. XXII ust. gm. z d. 5 Marca 1862 r.: „Stołeczne miasto krajowe, a na żądanie także i inne znaczniejsze miasta, jakoteż znaczne miejsca ze zdrojowiskami leczniczymi otrzymają na drodze ustaw krajowych osobne statuty. jeżeli takowych jeszcze nie posiadają“, ze skutkami w art. XXIII téj ustawy przewidzianymi.

Inne miasta uległy zupełnie prądowi niwelacyjnemu ustawodawstwa, zacierającemu różnicę w naturze stosunków uzasadnionemu miasta i wsi, a skutki téj niwelacyi w praktyce są tylko jak najzgubniejsze. Ustawa gminna obecna odpowiada wprawdzie w znacznej części potrzebom i siłom miast, i to nam tłumaczy, że stosunkowo mało miast postarało się o statuty osobne, razem 15, gdy dawniej jeszcze było takich miast 17, tak, że liczba osobnym statutem rządzących się miast wynosi 32 ¹⁾, jednak przekracza siły gmin wiejskich. W miastach widzimy błogie owoce samorządu, pomyślny rozwój; po wsiach rozstrój, nieudolność, zaniedbanie najżywotniejszych interesów. To są owoce przesadnej niwelacyi.

Ad 2. W obec tego, co powyżej powiedzieliśmy, zarzut o przeciążeniu gmin tylko względnie jest uzasadnionym, mianowicie odnosi się szczególnie do gmin wiejskich. Chcąc bliżej zbadać zarzut ten, należy rozróżnić własny zakres działania gmin od poruczo-

¹⁾ JURASCHEK *Die österr. Städteordnungen* w HOLTZENDORFFA *Jahrbuch für Gesetzgebung etc.* 1878, str. 779—821.

nego. Co do tego rozróżniania tych dwóch zakresów działania, słuszną uczynił uwagę STEIN (*vollziehende Gewalt* I str. 284), „że należało porzucić tradycję poruczonego zakresu działania jako funkcyi prawidłowej i organicznej. jak ją ustawa pojmuje, ponieważ prawidłowy i stale przekazany zakres działania staje się w rzeczy samej żywiołem administracyi gminnej. Właściwy przekazany zakres działania winny stanowić tylko sprawy takie, gdzie rząd w skutek nakazu szczegółowego szczególne jakieś prawo gminie na pewien przeciąg czasu powierza i jój przez to na ten przypadek nadaje zadania i obowiązki urzędu“. To też ustawa austryjaska zupełnie ogólnikowo sprawy poruczonego zakresu działania określa, odwołując się do innych przepisów, w §. 28 ust. gminnej: Ustawy określają poruczony zakres działania gminy, t. j. obowiązek do współdziałania w sprawach publicznej administracyi“. Według tych szczególnych przepisów wchodzi w ten zakres ¹⁾: 1) Współdziałanie w administracyi wewnętrznej, tj. ogłaszanie ustaw, udział w zbieraniu danych statystycznych, zdawanie sprawy we wszystkich sprawach ważniejszych (§. 36 ust. gm.), prowadzenie polityki państwowej i polityki obcych w gminie, zawieszanie uchwał Rady gminnej (§. 55 ust. gm.), pełnienie ewentualne urzędu stanu cywilnego (art. II ust. z dnia 25 Maja 1868 r. l. 19 d. u. p.); współdziałanie w sprawach zdrowia publicznego (ust. z dnia 30 Kwietnia 1870 r. l. 68 d. n. p.), 2) Udział gmin w sprawach wojskowych, jak rekrutacyi, konskrypcyi, zwoływaniu urlopników, powoływaniu do czynnej służby, w dostarczaniu podwód i kwater dla wojska

¹⁾ Por. KLECZYŃSKI: Życie gminne w Galicyi str. 165.

stósownie do istniejących przepisów; 3) udział gmin w sprawach sądowych, mianowicie w wykonywaniu sądownictwa karnego. Tu także należy wykonywanie sądownictwa w sprawach policyi miejscowej (§§. 32 i 59. u. gm.) i udział gmin w sprawach cywilnych.

Jestto rzeczywiście poważny szereg spraw, których załatwienie gminom państwo porucza, ale tę rzecz trudno zmienić, bo, jakkolwiek gmina, według trafnych uwag BRATERA (wart. „*Gemeinde*“ w BLUNTSCHLEGO *Staats-Wörterbuch* IV), ma wielkie znaczenie jako organ samoistny, ma nadto niesłychane znaczenie jako organ państwa. Wszelka czynność państwa albowiem wtedy tylko może być skuteczną, jeżeli ustawy i zarządzenie państwa w każdej gminie będą wykonane, jeżeli nie pozostaną literą martwą, tylko w całym obszarze państwa znajdą ścisłe i chętne zastosowanie. Państwo potrzebuje do wykonania swych zarządzeń koniecznie współdziałania gminy i skutecznego poparcia jej organów. Gdyby wszystko, co państwo zarządzi, musiało być wykonane przez urzędników państwa, natenczas potrzebaby niezmiernej ilości urzędników, coby sprowadziło ogromne obciążenie budżetu państwa, nadto tam, gdzie przy wykonaniu ustaw i zarządzeń idzie o znajomość dokładną stosunków miejscowych, urzędnicy państwa nie mogliby sprostać temu zadaniu. Z tego powodu okazuje się konieczność powoływania urzędników gminnych do współdziałania przy czynnościach ściśle rządowych. Ponieważ te sprawy nie należą do właściwego zakresu działania gminy, nazywamy czynność gminy w tym kierunku zakresem działania poruczonem. W tym względzie jest gmina najniższym okręgiem administracyjnym.

Aby w Austryi gmina w tym kierunku była przeciążoną, szczególnie w porównaniu z państwami in-

nemi, nie da się udowodnić, jakkolwiek i taki zarzut, często słyszymy. Przestrzegać atoli tutaj należy, i to da się, mojem zdaniem, łatwo skutecznie, przy uchwalaniu poszczególnych ustaw, granic pewnych. Państwo nie powinno poruczać organom gminnym takich spraw rządowych, które wymagają specjalnego zawodowego wykształcenia i z tego powodu lepiej przez urzędników zawodowych mogą być wykonane, nie powinno obarczać gminy sprawami do niej nie należąciami, a to z dwóch przyczyn: najpierw, że tym sposobem łatwo własne zadania gminy ze szkodą publiczną nie będą należycie załatwiane, a powtórze, że urzędnicy gminni łatwo mogą tym sposobem stać się za nadto od państwa zawisłymi, i to może prowadzić aż do rządowego potwierdzenia urzędników gminnych, aby wykluczyć każdą osobistość nieprzychylną i poddać ich tym samym prawom dyscyplinarnym, co urzędników państwa.

Złe skutki, wypływające z obarczenia gminy sprawami rządowymi, tém nie są bynajmniej wyczerpnięte. Obarczając urzędników gminnych, po największej części obywateli miejskich i chłopów, którzy swe obowiązki bezpłatnie jako urzędnicy honorowi pełnią, sprawami dużo czasu i trudu wymagająciami, a przytém im obcemi i przykreimi, poddając dalej tychże jak urzędników pod ścisły rygor władz rządowych, daje się powód do licznych starć, niemniej wyradza się niechęć ku urzędom gminnym, tak że właśnie najdzielniejsi i najniezawislejsi członkowie gminy uchylają się od przyjęcia urzędów gminnych. Za daleko byśmy się jednak posunęli, gdybyśmy z powodów powyższych uważali wszelkie współdziałanie gminy w sprawach rządowych za zgubne i niewłaściwe. Funkcye jednak rządowe, które gmina pełni, winny być pod względem politycznym obojętne i tego rodzaju, aby w obec wła-

ściwej administracyi gminnej zajmowały miejsce podrzędne.

Więcej niż zarzut przeciążenia gmin sprawami poruczonego zakresu działania, zdaje się mi być uzasadnioną skarga o przeciążeniu gmin sprawami własnego zakresu działania. W tym względzie wypada nam się zastanowić, które ze spraw w §. 27. ust. gm. wyliczonych, przekraczają możność gminy.

Co do policyji zdrowia (§. 27. lit f) jest zakres działania gminy i własny i poruczony określony dokładnie ustawą z dnia 20 Kwietnia 1870 l. 68 d. u. p. §§. 3 i 4.; również wpływ na szkoły jest oznaczony ustawami szkolnemi (§. 27. lit. c), pozostają nam tedy tylko inne sprawy do rozpoznania.

Sądzimy, że zupełnie kwalifikują się do własnego zakresu działania gminy sprawy następujące:

a) wolny zarząd majątkiem gminnym i załatwianie spraw, odnoszących się do związku gminy (§. 27. lit. a) ¹⁾;

b) staranie o zakładanie i utrzymanie gminnych dróg, mostów, ulic i placów, niemniej o bezpieczeń-

¹⁾ W dziele JANA RUDOLFA KASPARKA: Zbiór ustaw administracyjnych I, str. 212 następujące sprawy są wyliczone jako odnoszące się do związku gminy: Swojszczyzna, emigracyja, prawo nadawania obywatelstwa, ustanowienie opłaty za nadane prawa przynależności, prawo patronatu, prawo swobodnego pobytu w gminie, żądanie wsparcia od gminy, udział we fundacjach i zakładach gminnych, prawo mianowania służby, dalej obowiązki kwaterowania wojska, dawania podwód, budowania i utrzymania w dobrym stanie budynków szkolnych, datki wyznaniowe, utrzymywanie straży nocnej, odprowadzanie wydalenców, zgarnywanie śniegów i błota na gościńcach rządowych i opłacanie ekwiwalentu od majątku. Widzimy, że tym

stwo i łatwość komunikacyi po drogach i wodach (§. 27. lit. c);

e) policyja polowa, jednakże tylko wtedy, jeżeli łącznie z obszarem dworskim jest wykonywaną ile możliwości, jak to przewiduje §. 28 ust. o ochronie własności polnej z dnia 17 Lipca 1876 r. l. 28 dz. ust. kr.

d) dozór policyjny nad przedmiotami żywności, nad targami, miarą i wagą (§. 27. f);

e) po części dozór policyjny nad obyczajnością publiczną (§. 27. h);

f) policyja ogniowa (§. 27. k);

g) jednanie stron w sporze będących przez mężów zaufania z gminy wybranych (§. 27 m) ¹⁾ i

h) przedsiębranie dobrowolnej sprzedaży ruchomości drogą licytacji (§. 27. n).

Bardzo względnie tylko, i to w większych gminach miastowych gmina jest zdolną do załatwiania spraw następujących, które mimo to ustawa zalicza do spraw własnego zakresu działania jako to:

a) Czuwanie nad bezpieczeństwem osób i mieniem (§. 27. b). Życie i mienie ludzkie są czasem zagrożone takimi wydarzeniami elementarnymi, n. p. wylewem wody, albo takimi zamachami ludzkimi, n. p. przez zorganizowane bandy złoczyń-

sposobem różnorodne sprawy są przytoczone, które częścią należą wyraźnie do poruczonego zakresu działania, częścią usuwają się z pod swobodnego zarządu gminy, jak n. p. prawo swojszczyzny. Tym sposobem pojęcie spraw, odnoszących się do związku gminy, jest zaciemnione.

¹⁾ Zob. ust. z dnia 6 Marca 1875 l. 27 dz. u. kr.

ców, że siły gminy tym niebezpieczeństwom poddać nie są w stanie. W ogóle policyja bezpieczeństwa jest sprawą tego rodzaju, że tylko przez jednolitą, energiczną działalność może być skutecznie spełniona. Weźmy n. p. ściganie zbrodniarzy, zapobieganie daleko szerzącym się machinacyjom przeciw życiu i mieniu, które tylko środkami rozległemi i z pewnym planem ułożonemi mogą być pokonane, a przekonamy się, że tutaj siły gminy nie są wystarczające. Wprawdzie naczelnik gminy w przypadkach, gdyby środki policyi miejscowej w gminie nie były dostateczne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, winien zawiadomić o tém natychmiast władzę powiatową (§. 57. u. gm.), lecz mimo to sformułowanie tego obowiązku gminnego nie jest odpowiednie, a z drugiej strony niewłaściwie gmina obciążoną została odpowiedzialnością za szkodę, wyrządzoną w jój obrębie przez gwałt publiczny, przy zbiegowisku dokonany (§. 34. ust. gm.), bo właściwie dopiero przy takich nadzwyczajnych okolicznościach może się wykazać niedostateczność środków gminnych, a zawiadomienie Starostwa może być spóźnione.

b) Policyja nad czeladzią i wyrobnikami, niemniej wykonywanie przepisów o czeladzi służebnej (§. 27. g). I w tym względzie są środki gminne niewystarczające, najpierw z powodu częstej stronnicości przełożonych gmin, a szczególnie naczelników Obszarów dworskich względem sług własnych, a powtórę z powodu niedostateczności ustaw odnośnych (zob. KASPAREK: Zbiór ust. adm. II, str. 1139—1166). Niestęchanie ważnem jest n. p. dla rolnika ściśle dotrzymanie umowy z wyrobnikiem w czasie zbiorów, a jednak przepisu o tych wyrobnikach wcale niema, nawet kompetencyja władz administracyjja jest sporną. Możeż się właściciel w czasie żniw

udawać do sądu i pozwolić zniszczyć plon roczny, zanim doczeka się załatwienia sprawy? To też skargi na zaniedbanie téj niesłychanie ważnej gałęzi czynności administracyjnych są powszechné.

c) Sprawy ubogich, opieka nad zakładami dobroczynnymi gminy, zapobieganie żebractwu (§. 27. i ust. gm.). Galicyję słusznie nazwać można ziemią obiecaną dla żebraków. Wszędzie, jak w kraju Troglodytów, spotkać się można z wyciągniętą dłonią nędzarza, odartego, nagiego prawie, lub ułomnego. Stek najobrzydliwszych postaci obojga płci, domagających się piskliwym głosem jałmużny i okazujących najobrzydliwsze swe zboczenia cielesne dla pobudzenia miłosierdzia, wita cię u progów świątyń, w czasie odpustów jarmarków, na rozdrożach, prześlada cię nieustannie aż do własnego domu. Jest ubóstwo wszędzie, ale nigdzie może z tak cynicznym bezwstydem nie występuje, jak u nas w kraju. Przyczyny głównej tego zjawiska szukać należy w wadliwej organizacyi spraw ubogich, tak co do strony ustawodawczej, jak administracyjnej. Józefińska reforma spraw ubogich polegała na gminach parafijalnych, rozrządzających, zasilanym różnorodnemi wpływami funduszem miejscowym ubogich (rozp. gub. z dnia 7 maja 1787). Te urzędy, na owe czasy dobre, dotrwały aż do obecnej ust. gminnej, która w §. 27 i 35 przekazuje sprawy ubogich gminom. Ustawa wykonawcza do tych postanowień jeszcze nie wyszła, jak w innych prowincjach, w których stosunki odnośne już dawno ustawami krajowemi są uregulowane¹⁾, u nas panują w tym względzie stosunki prawdziwie chaotyczne.

¹⁾ W Austrii niższej ust. z dnia 21 Lutego 1870 r. l. 20; w Wiedniu ust. z dnia 28 Listopada 1873 r. Nr. 56; w Austrii górnej ust. z dnia 20 Grudnia

Wiadomą jest rzeczą, że gmina jest wprawdzie ważnym organem posilkowym przy zawiadywaniu spraw ubóstwa, ale na nią całego ciężaru w tym względzie zwalić niepodobna, bo w sprawach ubogich właśnie idzie o to, aby klasy majątniejsze ofirowały część swych dochodów na rzecz ubogich, aby się zatknęła ofiarność jednych z potrzebami drugich, a gminy wiejskie jedną tylko uboższą warstwę ludności reprezentujące, temu zadaniu podobać nie mogą. Nigdzie połączenie gmin w większe okręgi administracyjne nie jest potrzebniejsze, w okręgi któreby obejmowały także obszary dworskie i nie wykluczały proboszcza miejscowego, który ze swego stanowiska nie tylko najlepiej znać może potrzeby swych parafijan, ale nadto najłatwiej może być pośrednikiem między dostatkami jednych, a potrzebą drugich, zachęcając pierwszych do miłosierdzia. Tak postąpiono w innych najwyżej posuniętych państwach. W Anglii od czasów Elżbiety (ust. z r. 1601) zorganizowano zarząd ubogich w parafijach; w r. 1834, gdy te okręgi okazały się za szczupłymi, zorganizowano z kilku parafij przyprzymusowo większe związki dla spraw ubóstwa, zaprowadzono dokładne przepisy o warunkach wsparcia i domach roboczych, zorganizowano całą hierarchiję władz ubóstwa, i poddano całą kontrolę spraw ubóstwa pod zarząd władzy centralnej (*Poor Law Board*). Te ustawy, połączone z najnowszą ustawą z r. 1865 (28 *Victoria cap. 79*) są podstawą wzorowej organizacyi spraw ubóstwa w Anglii.

1869 r. Nr. 35; w Karyntyi ust. z dnia 21 Lutego 1870 r. l. 17; na Szląsku ust. z dnia 10 Października 1869 r. Nr. 5; w Czechach ust. z dnia 28 Grudnia 1868 r. l. 59; w Styryi ust. z dnia 22 Lutego 1873 r. l. 19; Zob. MEYERHOFER II, str. 996.

W Niemczech obowiązuje ustawa z dnia 6 Czerwca 1870 o siedzibie wsparcia, istnieją miejscowe i krajowe związki ubogich, które nawzajem się wspierają i skutecznie ubóstwu zapobiedz, a ubogich wspierać mogą¹⁾.

W Austrii, a szczególnie w Galicyi istnieje w tym względzie prawdziwy nierząd. Dodajmy do tego brak odpowiednich zakładów dla ubogich, a przede wszystkim brak przymusowych domów pracy, któreby włóczęgostwu i żebractwu jedynie skuteczną tamę mogły położyć, wadliwą ustawę o swojszczyźnie z dnia 3 Grudnia 1863 r., które niezna nabycia swojszczyzny przez dłuższy pobyt w gminie i przyjęcie tamże służby, i zwała ciężar zaopatrzenia ubogich nieraz na takie gminy, które wcale nie korzystały z sił roboczych ubogiego, gdy był zdolnym do pracy; i która wywołuje nieustanne tylko wstrętne spory o swojszczyznę, zalewające wszystkie instancje administracyjne, nie wykluczając Trybunału administracyjnego, a odsłania nam się tak smutny obraz, że dziwić nas nie powinno, jeżeli kraj coraz więcej pogrąża się w nędzę, jeżeli najkonserwatywniejszy stan, bo stan włościański sprzedaje rodzinne zagrody i ucieka za morza, do Ameryki, by ująć nędzy bez wyjścia, bez pomocy klas wyższych.

d) Policyja budownictwa; wykonywanie przepisów porządku budowniczego i udzielanie policyjnego pozwolenia na budowy. I ta funkcja według naszego zdania nie jest odpowiednią dla gmin wiejskich, pomijając, że niema wcale wystarczającej ordynacyi budowniczej z czasów

¹⁾ Por. dzieło EMINGHAUS'A: *Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten 1870.*

nowszych. Z tego płynie to zjawisko, które KAISERFELD także w Styryi wykazał, że skutkiem zaniedbania przepisów policyi budowniczej i ogniowej stan budynków po wsiach, jakoteż w miastach i miasteczkach, pogorszył się znacznie.

Ten przegląd spraw własnego zakresu działania gminy utwierdza nas w przekonaniu, że gmina jest rzeczywiście niemi obciążoną i że oddane są jój sprawy, którym podolać nie może. Jakie skutki ztąd płyną, wykaże ustęp następny, tutaj tylko przytoczę jeden ustęp z mowy deputowanego HERMANNA na sejmie Styryjskim (*Ztsch. f. Verw.* 1874 Nr. 31): „Spoglądnijmy obecnie na wolną gminę w państwie wolném, jaką ona jest w rzeczywistości. Gmina miała przedtém jednego pana, teraz ich ma aż trzech, Starostę powiatowego, Wydział powiatowy i Wydział krajowy, z których każdy na mocy praw specjalnych jest uposażony prawem, ukarania gmin. Powszechnie się żalą, że Gmina nic nie robi; Wydział powiatowy żali się, że polityczna Władza nic nie robi; Sejm się żali, że Reprezentacje powiatowe nic nie robią i poddaje te Władze autonomiczne pod ścisłą kontrolę Władz politycznych, a Gminy nadto pod kontrolę osobną Reprezentacyj powiatowych. Łatwo to wyrozumieć, bo im więcej Władz, tém mniej się dzieje, ponieważ jedna Władza na drugą się spuszcza i wymawia. Władze polityczne widzą zbrodnię i występki i przechodzą nad nimi do porządku dziennego, bo ich takowe nic nie obchodzą, a Władze sądowe widzą przestępstwa administracyjne i takowe pomijają, bo ich nie obchodzą, Władze rządowe polityczne i sądowe widzą przestępstwa policyi miejscowej i pomijają je, bo znowu ich nic nie obchodzą, a szereg woźnych, egzekutorów i doręczycieli, którzy się po powiatach na koszt ludu snują, nie ruszy się z miejsca, aby wesprzeć uciśnio-

nych albo dopomóż Gminom, aby przestępców oddać Władzom, albo uczynić doniesienie, bo to ich znowu nie obchodzi. Potrzebuje Naczelnik gminy pomocy żandarmeryi, natenczas musi najpierw pisać do Starosty i wykazać, że własne jego siły nie wystarczają, a jakkolwiek utrzymujemy wielką ilość żandarmeryi, widzimy całe bandy cyganów, włóczących się po kraju“.

Środki, które zna nasza ustawa gminna, aby zaradzić niedogodnościom, są wcale niewystarczające. Według §. 27. ust. gminnej mogą z wyższych względów państwowych pewne czynności policyi miejscowej w pojedynczych gminach być przekazane osobnym organom rządowym, ale z tego uprawnienia korzysta państwo tylko w miastach większych przez ustanowienie osobnych Dyrekcyj policyi, w miastach, któreby były w stanie utrzymać u siebie porządek. Oprócz tego może Władza polityczna rządowa, na koszt i stratę Gminy zarządzić środki zaradcze (§. 107), nałożyć karę na Naczelnika Gminy do 20 złr., albo go zawiesić w urzędowaniu (§. 108).

Gdy ustawa gminna przypuszcza możliwość przymusowego połączenia w drodze ustawy krajowej gmin, nie posiadających środków do wypełnienia obowiązków, wpływających z poruczonego zakresu działania (§. 96. ust. gm.), w razie zaniedbania obowiązków, należących do własnego zakresu działania, niema środków przymusowych, tylko czekać trzeba na dobrowolne połączenie, które nigdy prawie nie ma miejsca (§. 97. ust. gm.). Zdawałoby się, że sprawy własnego zakresu są nieznaczne i podrzędne, a przecież pogląd na nie wystarczy, aby się przekonać, że one są pierwszorzędnej wagi dla gmin i dla państwa.

Wszystkie te wady płyną z błędnej zasady, w naszym ustawodawstwie przyjętej, że można rozdzielić ściśle zakres działania gminy od zakresu działania

państwa i dlatego wyżej stoją te państwa, które owe niepodobną do przeprowadzenia myśl porzuciły. Mianowicie słynna i praktyczna ust. gm. Badeńska¹⁾ stanowi w §. 6: „Każda gmina ma prawo zajmować się sprawami, do związku gminnego należącemi i samoistnie zarządzać swém majątkiem. Przekazuje jęj się dalej policyję miejscową w granicach miejscowości, o ile wyjątkowo poszczególne gałęzie téjże nie są oddane osobnej przez państwo ustanowionej Władzy policyjnej“. Zasadnicza tutaj zachodzi różnica od postanowień ustawy austryjackiej, że policyja miejscowa należy w Badeńskim nie do własnego, lecz tylko do poruczonego zakresu działania gminy. W ogóle mówi WIELANDT: „Badeńskie ustawy gminne nie zawierają wyczerpującego określenia zadań gminy; nie oznaczają ani granicy téj działalności gminy, która się odnosi do jęj własnego, miejscowego życia, ani téj granicy, w której gmina lub jęj organy mogą być użyte do pomocy przy spełnieniu zadania państwowego. W ostatnim względzie niema w ogóle ustawowej granicy; określenie zaś zakresu działania gminy pozostawiła ustawa gminna prawom szczególnym w różnych dziedzinach administracyi“.

Do 8. Nienależyte wypełnienie obowiązków gminnych.

Byłoby zaiste cudem, gdyby nasze wadliwe urządzenia gminne wydawały owoce błogie. To téż widzimy, że skutki ustaw gminnych są najsmutniejsze. Wszędzie ustawy pozostają na papierze o ich

¹⁾ *Ztsch. f. Verwaltg.* 1874 Nr. 36 i WIELANDT: *Handbuch des bairischen Gemeinderechtes I. Theil*, Heidelberg 1871.

wykonaniu, o popieraniu żywotnych zadań nawet mowy niema. Czy przypatrzymy się organom samym, czy ich działalności, wszędzie przyjdzie nam zapisać tylko wady, tylko braki, tylko strony ujemne.

1) Skład naszych Reprezentacyj gminnych jest jak najnieszcześniejszym. Nieuctwo i brak dobrej woli w niej prym trzymają i rój wodzą. Złożyło się na to kilka przyczyn: najpierw niski stan cywilizacyi, dalej brak pojmowania zadań administracyi publicznej, a nadto jeszcze odciąganie się od spełnienia tych zadań, które za sobą pociągają koszta. Nic dziwnego tedy, że Gminy bardzo często wybierają na wójtów takie osoby, po których się spodziewać mogą, że najmniej od nich wymagać będą, n. p. co do utrzymywania dróg gminnych, tylko tolerować będą dawne nadużycia. T. zw. inteligencyja w bardzo szczupłej liczbie wchodzi do zwierzchności gminnej¹⁾. I tak w 5933 gminach wiejskich było 5865 wójtów, a 11.660 przysiężnych, czyli 99.20% wójtów, a 99.65% przysiężnych rolnikami, podczas gdy z innych kategorii zajęć (większych właścicieli, kupców, rzemieślników i przemysłowców) było wójtów tylko 47, a przysiężnych 41. Okoliczność ta, sama przez się, nie wieleby dowodziła, gdyby wykształcenie tych rolników było odpowiednie.

¹⁾ Do jakiego stopnia wykształcone warstwy społeczeństwa same się usuwają od życia gminnego, tego dowodem szczupła nader liczba radnych bez wyboru w repr. gminnej. Według §. 16. ust. gm. wchodzi bez wyboru do Rady tacy członkowie gminy, którzy opłacają $\frac{1}{6}$ ogółu podatków bezpośrednich, płaconych przez gminę, lub są posiadaczami wielonój do gminy majątności tabularnej. Takich w Galicyi jest obecnie tylko 191, i słusznie twierdzą, że niewątpliwie istnieje wiele więcej takich uprawnionych, którzy się o swoje prawa nie upominają wcale.

Ale, przypatrzwszy się bliżej stopniowi wykształcenia téj Zwierzchności gminnej, dochodzimy do smutnego rezultatu, że z 5912 wójtów tylko 13·3% umie czytać i pisać; 4% nie umie pisać; 2·01% zaledwie słabo czyta, a przeważająca większość, bo 4743, czyli 80·23% nie umie ani czytać ani pisać. To samo między przysiężnymi (11.701) tylko 8% czyta i pisze; 2·5% czyta dobrze; 0·7% słabo, a 88·8% ani czyta ani pisze. Nic dziwnego tedy, że jeden z Wydziałów powiatowych, wezwany do zebrania dat statystycznych, słusznie mógł napisać¹⁾: że cała ta machina autonomiczna tak jest kulawą i takich ma kulawych ludzi, że tylko kulawe zestawienie wydać może. Wydziały powiatowe skarżą się téż okropnie na nieudolność, a nawet na złą wolę Zwierzchności gminnych. W statystyce gminnej czytamy: „że władza pozostaje w ręku ciemnoty, niedołężności, niezdarności“, Wydział powiatowy staromiejski znajduje „nieład, niedoleństwo, nieudolność w najwyższym stopniu“. W skutek tego zadania administracyi nie są wcale wykonywane i wsząd dochodzą skargi na nieład. Sprawy bywają wbrew zakazowi §. 43. ust. gm. załatwiane w karczmie (n. p. w Sanockiem). Obok tego także zła wola łączy się czasem z głupotą i nieudolnością. Wydział powiatowy w Żydaczowie pisze, że „w skład zwierzchności gminnych wchodzi włościanie, nieznający pisma, z mniej lub więcej zdrowym pojęciem i rozsądkiem, nie poczuwają się atoli do godności mężów zaufania i obywateli kraju, uważają swój urząd jako ciężar, a częściej jeszcze jako stanowisko, które wyzyskują na korzyść własną ze szkodą gminy i upośledzonych

¹⁾ Statystyka gminna 1878 str. 105, z której także poprzednie daty są zaczerpnięte.

jéj członków“. Częstokroć postępowanie ich jest stronnicze, gdyż zarząd spoczywa zwyczajnie w rękach możnej partyi, która trzęsie wszystkimi stosunkami gminy; z tego powodu Wydział Nowotarski zdaje się nawet pragnąć usunięcia wyborów, bo powiada, że „wójt i przysiężni obrani, zawsze podlegać będą téj partyi, która wybór przeprowadziła lub na nowy wybór wpływ wywrzeć może. „Wydział powiatowy Limanowski zaś powiada, że wybory wprowadzają do Zwierzchności gminnych „charaktery łagodne, zniechęcące, gnuśne i tępe, z obawy ostrego z ludem postępowania“. Dzieją się także inne nadużycia. Tak Wydział powiatowy Mościski donosi o zwyczaju, jakoby dawnym, wybieranie obok Zwierzchności gminnej, t. z. plenipotentów, którzy mają za zadanie kontrolować wójta, pilnować go na każdym kroku, wójci téż obawiają się tych plenipotentów i ulegają im. Przysiężny zaś, według zdania tego samego Wydziału, zszedł na pachółka gminy, i dlatego tylko ten urząd przyjmuje, że jest intratnym. Przysiężny zastępuje woźnego, sprowadza strony, spór wiodące, do urzędu, zajmuje im przymusowo fanty i takowe zastawia w karczmie u arendarza. Na ten karb wszyscy radni piją, a strona przegrywająca musi wykupić zastaw, płacąc przepite przez sędziów napoje“.

Rozpaczliwy ten obraz stosunków gminnych, mówi dalej Dr. KLECZYŃSKI, nie byłby jednak zupełnym, gdybyśmy do niego nie wciągnęli pisarzy gminnych. Wprawdzie pisarze nie wchodzą w skład Zwierzchności gminnych, ale powszechnie wiadomo, że w obec ciemnoty i niezdarności wójtów, cały zarząd gminy spoczywa na pisarzu. Są gminy, które wcale nie posiadają pisarzy. Pisarz gminny nie ma téż charakteru, w ustawie stale oznaczonego; każda gmina może inaczej określić funkcyje pisarza, może

wszystkie lub tylko niektóre czynności powierzać pisarzowi. W praktyce utrzymywanie pisarza nie jest uważane za obowiązek gminy i tylko powszechna potrzeba sprawia, że prawie każda gmina ma pisarza gminnego, a nieudolność wójtów czyni z nich jeden z najważniejszych czynników w życiu autonomiczném.

Jakże nam się przedstawia ta klasa ludzi. W liczbie 3370 pisarzy gminnych mamy 47% rolników, 2% właścicieli większych; 2% kupców i przemysłowców, 2% księży, 4% urzędników, 22% dyjaków, nauczycieli, oficyjalistów prywatnych, 18% ludzi innego zajęcia, nieraz problematycznego. Jeszcze smutniej przedstawia się uzdolnienie pisarzy. Tylko 39.52% posiada odpowiednie kwalifikacje, 31.61% jest mniej uzdolnionych, a 38.97% wcale niema kwalifikacji do téj posady (*l. c.* str. 138). Mało uzdolnieni zresztą niewiele się różnią od niezdolnych, zresztą Wydział powiatowy w Horodence zastrzega się najmocniej, aby dobra kwalifikacja pisarza oznaczała stan zadawalniający; zdolni są oni tylko w obec zupełnego niedośćstwa innych (*l. c.* 140). Któżby się zresztą z ludzi wykształconych poświęcił temu zawodowi, który w najkorzystniejszym przypadku przynosi tylko rocznie 288 złr., a przeciętnie w całym kraju 59. 66 złr. (*l. c.* 144), chociaż ogólne koszta utrzymywania pisarzy gminnych w kraju wynoszą 200.000 złr. Można tedy na tę arcyważną posadę pozyskać tylko ludzi niedouczonech, niemających żadnego sposobu do życia, zniechęconych do życia, którzy jedyny tutaj widzą ratunek, katylinarne egzystencyje. Wynik ten, mówi Dr. KLECZYŃSKI cyfrowego badania, potwierdzają w zupełności zdania, wyrażone w uwagach niektórych Wydziałów powiatowych, a nawet stan rzeczywisty jest o wiele gorszym, jakby z danych naszych wnioskować można. Każdy prawie Wydział powiatowy, jeżeli obok danych

cyfrowych poczynił pewne uwagi, nie omieszkał dołączyć do nich mniej przychylne słówko o pisarzach gminnych pod względem ich zdolności i charakteru ¹⁾). I w rękę takichto ludzi, częścią ciemnych i niedołącznych, częścią złej woli, spoczywają losy gmin, najżywotniejsze sprawy ludności. Gdyby nie cyfry, zaiste trudnoby uwierzyć można, że w 19. wieku, we wieku przymusu szkolnego, istnieje kraj w Europie, w którymby w tak wysokim stopniu ciemnota miała ster w rękę. Nie daremnie snąć ERAZM ROTTERDAMCZYK napisał pochwałę głupoty, kiedy ona jeszcze dziś takie ma powodzenie.

2. Jak w rękę takich ludzi wyglądać musi ustawa gminna w praktyce, łatwo odgadnąć. Wszędzie napotykamy albo nielegalności, albo zaniedbanie najżywotniejszych interesów. Streszczając rezultaty poszukiwań statystycznych Wydziału krajowego o życiu gminnym, widzimy, że w znacznej bardzo liczbie powiatów nie istnieją wcale wbrew postanowienia §. 48 ust. gm. księgi uchwał. „Niezaprowadzenie ksiąg, mówi Dr. KLECZYŃSKI (*l. c.* str. 173) jest nieprawidłowością, która jeszcze nie dowodzi sama przez się wadliwej administracyi, wskazuje tylko na brak warunków utrzymania w gminie ścisłości urzędowej. W położeniu, w jakim znajdują się nasze gminy, porządne prowadzenie księgi uchwał jest istotnie niemożliwym, księga zostawać musi na łasce pisarza, a gdy on często

¹⁾ Jeden tylko Wydział powiatowy Jaworowski zdołał nakłonić gminy do utrzymywania wspólnych pisarzy, którzy ustanowieni zostali pod wpływem Wydziału powiatowego. W ten sposób bez zwiększenia ciężaru dla gmin osiągnięto bardzo pomyślny rezultat. (*l. c.* 159).

nie jest obecnym na posiedzeniu, więc nawet nie można go robić odpowiedzialnym za opuszczenia i omyłki“.

Zebrania rady odbywają się nieprawidłowo, nieraz w karczmach, wbrew §. 47 ust. gm., a nawet tam zapadają wyroki i uchwały, często przechodzące granice kompetencji gminy.

Na 100 gmin mamy 27 takich, w których posiedzeń wcale nie bywa, które zatem obchodzą się nawet bez uchwalenia budżetu, bez wysłuchania rachunków z zarządu majątkiem i kasą gminną. Na 100 gmin przeszło 62, nieczyniących zadość przepisowi §. 41 u. g., który wymaga, aby posiedzenia rady gminnej odbywały się przynajmniej raz na kwartał. Gmin takich, mających od 4—6 posiedzeń w ciągu roku, jest tylko około 29%. Czy istnienie rady gminnej, w obec takich stosunków, nie jest po prostu iluzją!

„Niektórzy wójci nie zwołują rad, niechcąc mieć nad sobą kontroli i niechcąc stosować się do uchwał Rady. Radni znowu często po długich sporach rozchodzą się do domów, nie uchwalwszy; bywa to zwykle wtedy, gdy idzie o datki na potrzeby gminne. W takim razie Radni albo wcale na posiedzenie nie przybywają, albo, dowiedziawszy się, o co idzie, opuszczają takowe, aby nie dać powodu do ściągnięcia na siebie oburzenia gminy... Widzimy z tego, że dekompletowanie posiedzeń, tak bardzo zbliżone z dawnym zrywaniem sejmów w Polsce, nie jest wykluczone nawet w instytucjach takich, jak Rady gminne, i przeszkadza powzięciu uchwał, wprowadzając demoralizację polityczną do najniższych warstw społecznych zarażając cały nasz organizm autonomiczny. Jestto jeden z najsmutniejszych objawów naszego publicznego życia, wskazuje bowiem, że w naszych gminach większych nie przeważają względy publiczne, że do tych

stosunków pierwotnych i niewykształconych przedarło się zepsucie, w skutek czego zamiast prawdy i otwartości widzieć się daje podstępne i bojaźliwe samolubstwo!

3. Jeżeli ten obraz smutny tyczy się formalnej strony urzędzeń gminnych, nie staje on się wcale jaśniejszym, jeżeli uwzględnimy merytoryczną działalność gminy, mianowicie wykonywania polityki miejscowej. Służba policyjna w gminie jest niesłychanie wadliwie urządzoną. „Mamy w kraju na 5760 gmin wiejskich, które przesłały relacje, 751, czyli 13.04% takich, które utrzymują stałą służbę policyjną, a obok tego mają połowych lub leśnych, spełniających obowiązki straży policyjnej i dozorców gospodarczych. Natomiast dalszych 1812 gmin, albo 31.46% posiada służbę policyjną, nie utrzymując już ani połowych ani leśnych; czyni to razem 44.50% gmin, mających stałą służbę policyjną. Reszta gmin, t. j. przeszło połowa wszystkich gmin, nie utrzymuje stałej służby policyjnej, a między nimi jest jeszcze 831 gmin, albo 14.43% takich, które przynajmniej mają stałych strażników policyjnych lub leśnych, gdy pozostałe 2366 gmin, albo 41.07%, nie utrzymuje żadnej stałej służby policyjnej.

„Gminy, nie utrzymujące stałej służby policyjnej starają się potrzebie porządku i bezpieczeństwa zaradzić w inny sposób: zwykle Zwierzchność gminna ma sobie poruczone to zadanie i wójt z przysiężnymi czuwa nad porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, albo przysiężni są uważani za pachołków gminy i wykonywują służbę policyjną bądź bezpłatnie, bądź nawet za wynagrodzeniem“.

Wogóle urządzenia policyjne we wszystkich gminach, tak posiadających stałą służbę, jakoteż obchodzących się bez niej, przedstawiają się bardzo skrom-

nie; to téż mogą one zaspokoić najpilniejsze tylko potrzeby policyi miejscowój, nietroszcząc się wcale o wykonanie przepisów, wymagających głębszego zrozumienia interesów i potrzeb ogólnych. Powszechnie téż wiadomo, że w naszych wiejskich gminach nikt nie troszczy się o zachowanie przepisów policyi ogniowój i budowniczej, że wskutek tego, nietylko bezpieczeństwo od ognia, ale i zdrowie ludności bywa na szwank narażone. Tém mniej jeszcze są wykonane przepisy policyi zdrowia, choć wyjątkowo ten lub ów przepis bywa zastosowanym szczególnie w razie większych wykroczeń lub w czasach wielkich chorób nagminnych, kiedy władze wyższe z większym występują naciskiem. Policyja nad przedmiotami żywności nie bywa zwykle wykonywaną, ale téż na wsi i potrzeba jój daleko mniej uczuwać się daje; natomiast nadzór nad miarą i wagą byłby na wsi bardzo pożądanym, a stał się bardzo trudnym przez zaprowadzenie nowych miar i wag, których nazwy nawet mało są zrozumiałe dla ludu. Czuwanie nad obyczajnością ogranicza się do rzadkich przypadków przytrzymania pijaka i to zwykle dopióro wtedy, jak on się dopuści większej burdy; we właściwych zaś sprawach obyczajności publicznej rzadko kiedy na wsi spodziewać się można działania ze strony Zwierzchności gminnej. Podobnie policyja nad czeladzią i wyrobnikami nie jest wykonywaną.

„Rozumie się samo przez się, że te przepisy policyjne, które nie przedstawiają trudności w zrozumieniu rzeczy, częściej bywają w użyciu; w ogóle jednak wykonywanie policyi miejscowój bywa sporadyczne, nie przedstawia ciągłości i konsekwencji, a szczególnie nie dąży wcale do wykorzenia tych wad i przyzwyczajzeń, które przez niechlujstwo, zanieczyszczenie powietrza lub nieostrożność, szczegól-

niej zły wpływ wywierają na zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. W tym ostatnim względzie nie wi dać żadnego postępu w naszych gminach wiejskich i niedostateczne wykonywanie przepisów policyjnych bywa najczęstszym powodem do skarg na samorząd gminny. Wydział pow. Kolbuszowski podnosi tę okoliczność, że daje się czuć brak nadzoru szczególnie w załatwianiu spraw policyi miejscowej; Wydział powiatowy Limanowski sądzi, że w naszych gminach czuć brak policyi i kilka innych Wydziałów daje wyraz temu zapatrywaniu, wskazując, że po wsiach policyjanci są raczej pacholkami i pośtańcami. W sejmie niejednokrotnie téż wyrażono przekonanie o zupełnie niedostatecznym urządzeniu służby policyjnej w kraju i o braku wszelkiej gorliwości zastosowania przepisów policyjnych. Mianowicie częste bywały skargi na to, że Zwierzchność gminna nie ma odwagi ścigania przestępców i winnych, a w skutek tego toleruje wszelkie nadużycia. Byłoto powodem, że Sejm ciągle starał się o zwiększenie posterunków żandarmeryi, aby ta przynajmniej w części zastąpiła gminy w wykonywaniu zaniedbanych obowiązków czuwania nad osobami i mieniem ludności". (l. c. 182).

Zaiste dziwny to samorząd, który się bez żandarmów obejść nie może, który jeszcze, owszem ciągle, ich pomnożenia się domaga. Żandarmeryja ze znienawidzonego narzędzia absolutyzmu, stała się najpopularniejszą w kraju instytucją, najwালniejszą podporą samorządu. Weźmy żandarmów, a wnet nasze drogi niepewne będą od zgrai rabusiów, a wnet zapanują stosunki prawdziwie anarchiczne, przypominające anarchizm PROUDHONA w nagięj rzeczywistości. To jest niepojęty, ale niemniej prawdziwy obraz naszych stosunkow gminnych, zwanych autonomicznymi, a stoją-

cych mimo to wyłącznie bagnietami żandarmów, jedy-
nych stróżów bezpieczeństwa w kraju.

4. Przypatrzmy się daléjsą do w n i e t w u w s p r a -
wach policyi miejscowój, ściśle połączonemu z wy-
konywaniem policyi miejscowój. I tutaj wykrywa się
nam obraz wcale smutny. „Już z poprzednich uwag
można wnioskować, że gminy nie mogą zbyt ściśle
trzymać się przepisów i nie będą z całą surowością
występowały przeciw przekroczeniom policyjnych prze-
pisów“; daty zebrane, jeszcze więcéj to stwierdzają.
Wielka ilość gmin, wbrew przepisowi §. 60 ust. gm.,
nie prowadzi wcale księgi orzeczeń. Oprócz tego,
z niektórych powiatów podano wiadomość, że prze-
ważnie, po większój części, zazwyczaj wydawane by-
wają ustne orzeczenia. Materiał, który zdołał zebrać
Wydział krajowy, przedstawia nam 67%, czyli $\frac{2}{3}$
gmin, niewydających żadnych orzeczeń; 27% gmin, wy-
dających od 1—10 orzeczeń i niespełna 6% gmin
wiejskich, w których liczba orzeczeń przechodzi 10,
a z tych zaledwie $1\frac{1}{2}\%$ takich, w których liczba
orzeczeń przechodzi 25. Czy rzeczywiście przestęp-
stwa są tak rzadkiemi, czy 67% naszych gmin składa
się z samych aniołów „*qui vindice nullo sponte sua*“
stosują się do prawa? Bynajmniej: Oto, co w tym
względzie jeszcze Dr. KLECZYŃSKI (1. str. 186): „Tak
małą liczbę orzeczeń wypada przypisać z jednej strony
zwyczajowi gmin wydawania orzeczeń ustnie, o czém
z wielu bardzo powiatów mamy informacje jednozgod-
ne; a z drugiej strony małej czujności policyi miej-
scowój. Uskarża się na to wprost Wydział powiatowy
Limanowski, że niema żadnej powagi, ani siły do po-
skromienia tylu codziennych różnych przypadków zu-
chwalstwa, buntów, swawoli (zwłaszcza przy zagnież-
dżoném opilstwie) i przestępstw. Wójt, z obawy przed
zemstą, uchyla się od użycia środków, jakie ma na

poskromienie nadużyć, a nawet od podania przestępstw do wiadomości władz wyższych. Podobnie Wydział pow. Podhajecki małą liczbę orzeczeń przypisuje nieudolności i niedbalstwu Zwierzchności gminnych, a Wydział pow. Jasielski robi uwagę, że Rady i Zwierzchności gminne samoistnie nic nie załatwiały przez cały rok, poprzestając jedynie na spełnianiu nakazów władz przełożonych“.

Oprócz tego „w wykonaniu sądowego zakresu gmin dostrzeżono liczne nadużycia, z których najważniejsze i zarazem najczęstsze jest wydawanie ustnych orzeczeń, nieprowadzenie lub niedbałe prowadzenie ksiąg. Wydział powiatowy Bobrecki donosi, że w gminach niema rachunku z pobieranych pieniędzy karnych, i że pieniądze, z kar pochodzące, nie bywają użyte na cele właściwe. Ten sam Wydział donosi, że gminy w swoich orzeczeniach przekraczają granice kompetencji urzędu gminnego; a Wydział pow. Podhajecki dodaje nadto, że Zwierzchności gminne postępują dowolnie bez względu na istniejące przepisy, a jeżeli dotknięci karami nie uskarżają się i nie zanoszą protestów, przypisać to należy temu, że kary były bardzo łagodne. Wydział pow. Myślenicki donosi, że orzeczenia najczęściej bywają wydawane w karczmie przy kieliszku, a Wydz. pow. Żółkiewski wskazuje na to, że Zwierzchność przepija w karczmie kary i często po pijanemu wyrokuje“ (l. c. 186).

O działalności sądów rozjemnych w myśl ust. z dnia 30 Marca 1875 r. niema ani śladu.

5. Przypatrzmy się w końcu gospodarce majątkowej gmin naszych, która wyjaśnioną została w pracy Dra OCHENKOWSKIEGO: o majątkach gminnych, w pierwszym roczniku „Wiadomości statystycznych“. Nasze gminy posiadają znaczny majątek. Gminy wiejskie mają około 600,000 morgów ziemi, z czego blisko

$\frac{2}{3}$ w pastwiskach. Przynoszą one jednak, wyjąwszy powiatu Kołomyjskiego, mały pożytek, bo, albo tylko *in natura* są zużytkowywane bez opłat, albo jedynie w celu uiszczenia należnych podatków rządowych. Kapitały wynoszą prawie 7 milionów, a gotówka przeszło 300,000 zlr. Główną podstawą zarządu gminnego są podatki lub opłaty. Tu jednak spostrzegamy wielkie nadużycia przez pobieranie nielegalnych opłat.

„Składki bywają rozmaite: w 106 gminach od morgów; w 229 gminach od numerów czyli domów, a w 469 znowu w inny sposób policzone. Mamy wykazanych 804 gmin, czyli 13.55% ogółu gmin, które posługują się taką gospodarką składkową. Jednakże donoszą nam zarazem, że w wielu powiatach nie istnieje inny rodzaj gospodarki, mimo, że wykazy twierdzą przeciwnie. Okazuje się, że gminy nasze układają budżety tylko dla zadośćuczynienia formie, ale bez żadnej chęci trzymania się takowych, że Wydziały powiatowe z największą trudnością zaledwie mogą doprowadzić do ułożenia budżetu, a Zwierzchności gminne, nie trzymając się uchwał, wybierają następnie składki w miarę nadarzającej się sposobności. Z tego okazuje się, że nieprawidłowe gospodarstwo jest daleko powszechniejszém, gdyż nie odnosi się ono jedynie do 13.5% gmin kraju, ale w wielu razach tam, gdzie doniesiono o pobieraniu podatków, w rzeczywistości brane były składki. Ten rodzaj gospodarki dowodzi, że w gminach wiejskich nie trzymają się postanowienia §. 70 ust. gm. i że gospodarstwo bez budżetu i planu jest zwykłym objawem. To gospodarstwo nieprawidłowe, prowadzone na przekór ustawom, niekoniecznie bywa połączone z nadużyciem. Więcej jednak danych przemawia zatém, że składki bywają wybierane także na cele niewłaściwe lub pozorne, że się dzieją liczne nadużycia, że wymiar składek jest

dowolnym“ (*l. c.* na str. 211—214). Daleko prawidłowsza jest gospodarka w gminach miejskich (*l. c.* na str. 215—279).

Te wywody nie wymagają zaiste komentarza, „*Facta ipsa loquuntur*“. Podobnego rodzaju skargi powtarzają się we wszystkich krajach austriackich. Znany austriacki mąż stanu Dr. KAISERFELD donosi o Styryi, że w gminach wiejskich policyja miejscowa zupełnie nie istnieje, że ustawy i przepisy policyjne nie są wykonywane, że rachunki gminne albo nie bywają składane, albo dopiéro po latach i to niedokładnie, że sposób sprawdzenia rachunków, jakotéż stosunki prawne, istniejących w gminie majątków wspólnych i korporacyjnych, nie są uregulowane i brakuje postanowień o rozstrzyganiu sporów, wynikających z tych stosunków, że gospodarstwo majątkami gminnymi nie jest dobrze prowadzone, a zarząd gminy jest bardzo kosztowny, mimo nader małych rezultatów jego działalności“.

Cenne są także w tym względzie poglądy Wydz. pow. Żółkiewskiego, które w końcu pozwalamy sobie przytoczyć.

Gminy wiejskie z obszarami dworskimi utraciły jedyną inteligencyję, jaką posiadały dawniej i dotąd luka ta nie została zapełnioną, albowiem pisarze gminni tacy, jacy są, z bardzo małymi wyjątkami, nie mogą odpowiedzieć zadaniu tam, gdzie potrzeba sił dodatnich, i braku tego nie zastępują.

Ustrój gminny pod względem społeczno-politycznym utrzymuje się na staréj stopie powagą wójtowską; jestto punkt środkowy, do którego ciężą wszystkie składowe części gminy i cała ludność na niej stoi. Powaga wójtów przeszła w krew ludu, ale rady gminne są jeszcze tak świeżą instytucyją, że na nie lud nie zważa i one są tylko na papierze,

nie biorąc albo żadnego, albo bardzo mały udział w maszynie administracyjnej. Wójt więc jest wszystkim w gminie, on z przysiężnymi zastępuje stałych urzędników, z nimi się naradza i rządzi.

Stosunki polityczne gmin się zmieniły, ustawa wiele wymaga, ale ustawa nie zmieniała ludzi, nie dała wójtom téj kwalifikacyi, jakiej potrzeba, aby ustawę wypełnić. I dlatego z takimi ujemnymi czynnikami nie można przyjść do ładu, jakiego ustawa wymaga, i gdzie jeszcze się przytrafi, że wójt jest trzeźwy i sumienny, nie chciwy, tam przynajmniej nie dzieją się rozmyślnie nadużycia; wiadomo jednak, że przy ogólnej u nas ciemności i demoralizacyi ludu o indywiduala z tymi przymiotami bardzo jest trudno. Władza autonomiczna, bez odpowiednich organów pośredniczących, w bardzo przykrém znajduje się położeniu i najlepsze jej chęci muszą się rozbijać o brak inteligentnych sił w gminie; sama zaś z łona swego nie może wytworzyć organów czuwających, raz dla tego, że w jej skład wchodzi przeważnie ilość członków natury ujemnej, a powtóre, że ta reszta reprezentacyi powiatowej, która się liczy do inteligencyi, stosunkowo za mały stanowi zastęp, aby zadaniu podołała. Z tego powodu myśl wytworzenia sił opiekuńczych po za gminami w formie delegacyi, okazała się tylko piękną w teoryi, a mylną w praktyce, albowiem gdzie jednostki nie są zagrożone za niewypełnienie obowiązków utratą bytu materyjalnego i sprawy publiczne powierza się tylko dobrej woli ludzkiej, tam w końcu sprężyny słabną i zawód musi nastąpić. Zresztą, jak daty przedłożone świadczą, gminy nie są inteligencyją zasilone, albowiem na 71 gmin wiejskich jeden tylko właściciel większych posiadłości należy do Rady gminnej.

Ale, gdyby nawet pod tym względem pożądan-
szy przedstawił się obraz, to zawsze jeszcze zarząd
gminny nie posiadałby tego, czego potrzebuje, to jest
urzędników zdolnych, w gminach zamieszkałych, i mo-
żeby tylko przybyło illuzyj, któreby szkodliwie wpłynąć
mogły na projekt zaprowadzenia reformy gmin wiej-
skich ¹⁾).

Jeden tylko Wydział powiatowy Liski oświad-
cza się wprost przeciw wszelkiej potrzebie reformy
wyrażając zdanie, że pragną jęj tylko ideologowie
i niektórzy redaktorzy, kiedy kraj sobie wcale jęj nie
życzy. Pozostawmy mu ten naiwny optymizm!

Do 9. Kosztowność dzisiejszych urzędzeń autonomicznych.

Przystępujemy obecnie do ostatniego z podnie-
sionych zarzutów, który dlatego tylko przybiera zna-
czenie większe, że, jakeśmy to z powyższego roz-
bioru przekonać się mogli, organy samorządu źle funk-
cjonują. tembardziej to więc boli, jeżeli za wadliwe
instytucyje drogo płacić trzeba, tém większą budzi
niechęć, jeżeli usługi złe płacić przychodzi znacznym wy-
siłkiem pieniężnym. W ogólności albowiem nie można
się ludzi nadzieją, jakoby zaprowadzenie samorządu
mogło sprowadzić zmniejszenie kosztów administracyi.
Samorząd sprowadza ten skutek, że część zadań pań-
stwa przechodzi na organy autonomiczne, że zatém
te wydatki, które dawniej obciążały budżet państwa,
przechodzą obecnie do budżetu gmin, powiatów, pro-

¹⁾ KLECZYŃSKI, *l. c.* str. 161 i 194.

wincyj, ale nie przestają być wydatkami, które z podatków bywają pokrywane po największej części. Gdy skarb państwa budował szkoły, drogi itd, pokrywał ze swego budżetu odnośne wydatki; obecnie buduje gmina, a względnie kraj; dla płacącego zaś podatki jest rzeczą zupełnie obojętną, czy on takowe płaci tytułem podatków rządowych lub dodatków gminnych, powiatowych, krajowych. Możliwość zarzucić, że administracja autonomiczna jest tańszą, ponieważ tutaj załatwiają sprawy bezpłatne urzędy honorowe. To zdanie, polegające na mylném przypuszczeniu, że samorząd spoczywa na urzędach honorowych, jest zupełnie bezzasadne. Najpierw samorząd w szerokim zakresie potrzebuje urzędów płatnych i urzędników zawodowych, jeżeli chce rozporządzać usługami dobremi, szczególnie tam, gdzie muszą być załatwione trwałe codzienne czynności, dalej sprawy, które wymagają zawodowych umiejętności, jak prezydentów miast, Wydziałów, praktycznych lekarzy, inżynierów, a odwrotnie znowu i w służbie państwa nieraz spotkać się można z usługami bezpłatnymi, jak u praktykantów, honorowych profesorów, konsulów ¹⁾. Różnicy tedy zasadniczej, zmniejszającej znacznie koszt samorządu w obec administracji rządowej, niema i rzeczywiście drogo, choć nie bezpośrednio w pieniądzu, musielibyśmy opłacać samorząd, któryby z błędnie pojętej zasady oszczędności, powierzał czynności przez *licitatio in minus* tym, którzy bez zawodowego wykształcenia przyjmują usługę; gdyby np. budowę dróg i mostów oddawał niedokończonym technikom, naukę dzieci powierzył bakałarzom bez pedago-

¹⁾ MEYER: *Verwaltungsrecht* str. 894.

gicznego wykształcenia, a opiekę nad chorymi w szpitalach partaczom.

W końcu uwzględnić należy, że samorząd w ogóle pojawia się na wyższych szczeblach cywilizacji, gdzie potrzeby stają się większe, gdy coraz więcej potrzeb w formie gospodarstwa zbiorowego, musi być zaspokojonych. Jak budżet państwowy w skutek tego z każdym prawie rokiem wzrasta, tak samo wzrastać musi budżet organów samorządu. Samorząd sprowadza nawet ten skutek, że potrzeby energiczniej się odzywają i szybszego wymagają zaspokojenia. Gdy Kraków był jeszcze pod administracją rządową, nikt nie myślał o odbudowaniu sukiennic, o wodociągach, budowie teatru nowego, regulacji Wisły; dziś wszystkie te sprawy i inne stały na porządku dziennym, a możność samoistnego działania spotęgowała także pochop do działania, co sprowadzić musiało wzrost kosztów. Nie łudźmy się tedy nadzieją, że samorząd może zmniejszyć ciężary publiczne, i owszem wymaga on oprócz poświęcania usług osobistych, także znacznych ofiar pieniężnych.

Że samorząd kosztuje, nie stanowiłoby tedy zarzutu; że kosztuje wiele, a mało przynosi korzyści, to jest ważniejsze. Ponieważ jednak już o tych nieodpowiednich działaniach samorządu dosyć mówiliśmy, i chętnie nawet poświęcilibyśmy więcej pieniędzy, aby się od wadliwych urzędzeń tylko czempredziej uwolnić, przypatrzmy się teraz kosztom samorządu.

W 5693 gminach wiejskich wynoszą wydatki na płace wójtów, pisarzy gminnych, przysiężnych i sług gminnych tylko w gotówce 414,339 złr. Do tego dodać należy koszta administracji majątku gminnego, podatki, opłaty szkolne, drogowe, kościelne, szpitalne itd., z których zestawieniem szczegółowem nie spotkaliśmy się nigdzie. Wydatki 201 miast i miaste-

czek wynoszą razem według zamknięcia rachunków za rok 1874 razem 3,538.287 złr. ¹⁾).

Wydatki Reprezentacyj państwowych wynoszą, przedstawione w powiatowych dodatkach do podatków, w r. 1869: 237.976 67; w r. 1870: 280.179 złr.; w r. 1871: 301.230 08; w r. 1872: 358.818 złr. ²⁾).

Te wydatki w bardzo małej tylko liczbie pokryte są z dochodów własnego majątku gminnego, tylko po największej części z dodatków do podatków rządowych.

Na 5933 gmin wiejskich tylko 505, t. j. 8·51% opędza wydatki z własnych dochodów; 4534, t. j. 76·42% pobiera dodatki do podatków stałych i to 304, tj. 5·13% niżej 5%; 1031, tj. 17·38% od 5—10%; 1684, tj. 28·38% od 11—20%; 1445 czyli 24·35% od 21—50%; 58, czyli 0·98% od 51—75%; 10, czyli 0·16% od 76—100%; a 2, czyli 0·03% nad 100%; oprócz tego 804, czyli 13·51% gmin pobierają opłaty nieprawidłowe.

Dodatki powiatowe do podatków bezpośrednich wynosiły w r. 1872 od 3 do 17%.

Te dodatki nie przedstawiałyby nic nadzwyczajnego, gdyby rozkład podatków rządowych odpowiadał słusznym wymaganiom, i gdyby takowe nie były same przez się uciążliwemi, obciążonemi licznymi dodatkami na rzecz skarbu. Każde obciążenie podatku nowym dodatkiem sprowadza tedy wzrost ciężaru w progresyi geometrycznej.

Podatek gruntowy np. wynosi obecnie w Krakowskiém 16 złr. od 100 złr. dochodu czystego. Do

¹⁾ KŁECZYŃSKI, *l. c.* 258.

²⁾ PILAT: Wiadomości statystyczne, 1873, str. 74.

tego przybywa na rzecz skarbu $\frac{1}{3}$ część (5·33) dodatku zwyczajnego i $\frac{1}{3}$ dodatku nadzwyczajnego, co czyni razem 26 złr. 67 ct. podatku gruntowego rządowego. Na fundusz indemnizacyjny opłacić potrzeba 41% od podatku i dodatku zwyczajnego, tj. 8·64 $\frac{1}{2}$. Teraz przychodzą dodatki na cele samorządu, jako to np. w r. 1874 dodatek krajowy 34%, czyli 7·25; przypuścimy 10% dodatku powiatowego, tj. 2·13, a 20% dodatku gminnego, tj. 4·26, a widzimy, że w najkorzystniejszym przypadku, jeżeli niema wydatków nadzwyczajnych, jak datki na budynki kościelne i parafialne, na szkoły i drogi, prawie połowa dochodu czystego, tj. od 100 złr., 48·95 złr. musi być poświęconą na cele publiczne.

Pojmujemy, że tym sposobem samorząd nie może liczyć na popularność u podatkujących, a to tém bardziej, o ile ta strona bolesna tém bardziej czuć się daje, im mniej korzyści ten aparat kosztowny przynosi, im wadliwsze są urzędnienia.

Kończymy na tém naszą krytykę obecnych urzędzeń gminnych. Znaleźliśmy zarzuty podniesione niestety aż nadto uzasadnione. Moglibyśmy wskazać jeszcze na inne wady, np. na krótki, bo trzechetni tylko czas trwania mandatu Rad gminnych, w skutek czego zwierzchności nie mogą się nawet rozpatrzeć należycie w sprawach gminnych, a wyborcy znowu częstemi wyborami i agitacyjami odrywani są od pracy, ale wystarczy to, cośmy przytoczyli, aby wykazać, jak wadliwe są nasze urzędnienia gminne, i że tutaj potrzeba spiesznej a stanowczej reformy, bo inaczej nic nie powstrzyma upadającego kraju od niezawodnej ruiny.

II.

Wnioski pozytywne do reformy gminnej.

Łatwiej krytykować, niż budować. Zarzut ten mógłby mnie spotkać, gdybym poprzestał na ujemnej tylko krytyce, gdybym tylko burzył obecne urządzenie, a nie wskazał także środków mogących służyć mojemu zdaniem do naprawy złego. Że takie środki istnieją i że takowe przy dobrej woli i energii decydujących klas w społeczeństwie ze skutkiem przeprowadzone być mogą, o tém jestem, jak najsilniej, przekonany. Z tą silną wiarą w możliwą naprawę złego, z tą ożywioną nadzieją, że gmina u nas stanie się kiedyś podporą kwitnącego samorządu, przystępuję do skreślenia kilku uwag, mieszczących w sobie rys reformy organizacyi gminnej. Wszelkie instytucje na świecie działają za pośrednictwem ludzi, a wzajemne oddziaływanie na siebie ludzi i urzędzeń jest warunkiem wszelkiej działalności i wszelkiego postępu. Tak mówi słusznie MILL (o rządzie repr. tłum. CZERNICKIEGO, Kraków, 1866 str. 7): „Przypomnijmy sobie najprzód, że instytucje polityczne (choć o tej prawdzie ludzie czasem zapominają) są dziełem ludzkim, i że woli ludzkiej zawdzięczają swój początek i swój byt cały. Ludzie nie znaleźli ich wyrosłych, obudziwszy się pewnego pięknego poranku. Nie są też bynajmniej podobne do drzew, które raz zasadzone rosną ciągle, podczas gdy ludzie śpią. W każdym okresie ich istnienia, wola człowieka czyni je tém, czém są“. Przy dobrej woli, przy energii i wytrwałości nawet wadliwa instytucja przez długie wieki może się utrzymać i przynosić pożytek społeczeństwu. Dowodzi tego szczególnie wymownie historia instytucyj

prawnych i politycznych owych dwóch narodów, które słusznie chlubić się mogą rozwojem najtrwalszym urządzeń prawnych i politycznych: Rzymian w starożytności, a Anglików w czasach nowszych. Weźmy Rzymskie ustawodawstwo XII tablic. Obliczone na stosunki pierwotne, przechowało się bez zmiany, choć naród wyrósł na olbrzyma, choć rozszerzone stosunki życia w ich ramach ciasnych więcéj pomieścić się nie mogły. Ale naród ich nie obalił, tylko na nich, jak na granitowych podstawach, oparł swą zdumiewającą i misterną budowę prawa prywatnego. „Jestto, mówi słusznie IHERING (*Geist d. röm. Rechts* II, str. 4), budowa wspaniała, którą mamy przed sobą; wiemy, że została wniesioną w dwóch odmiennych czasokresach, a o to idzie, rozpoznać budowę pierwotną, trwałą twierdzą starego *jus strictum* i oddzielić od budowy nowszej. Jakkolwiek niektóre części téj budowy staréj, są zupełnie zmienione, obalone, rozpadły się w gruzy, mimo, to sterczy wszędzie niezniszczony mur czasów dawnych i czyni nam możliwém, poznać styl i plan budowy pierwotnéj. Nazwaliśmy stare prawo silną twierdzą, a to porównanie może snadnie określić wrażenie, jakie wywołuje. Kończaste i sztywne, ciasne i niskie, jak w zamczyskach średniowiecznych, są przestrzenie, które tamże napotykamy, ale tém silniejsze i trwalsze są mury, co brakowało pod względem wygody, to zastępowała pewność i bezpieczeństwo. A jak w owych starych zamczyskach, przejmuje nas tutaj duch przeszłości, zniewalający do poszanowania, pamięć twardego rodu o sile dzikiéj i gwałtownéj, a historyja sama, staje się tutaj dopiero prawdziwie żywą i zrozumiałą“.

I jakimże cudem to się stało. Niechaj nam na to znowu odpowie IHERING (*l. c.* str. 308): „W historyi prawa rzymskiego wyjawia się w najwyższym

stopniu ciągłość, i zaledwie wspomnieć należy o tém, że takowa nie polega u Rzymian, jak na Wschodzie, na ujemnej własności t. j. na braku zdolności do wykształcenia, tylko na stałości charakteru i wytrwałości. Istnieje konserwatyzm trwogi, który niema odwagi spojrzeć w oblicze czasowi nowemu i swoim krótkowidzeniem więcej szkodzi swoim usiłowaniom, aniżeli takowe popiera; z takim konserwatyżmem rzymski niema nic wspólnego. Rzymianie nigdy nie wzdrygali się oddać sprawiedliwość czasowi nowemu, porzucić dawne instytucyje, które się przeżyły, a zaprowadzić nowe, a najpobieżniejszy pogląd na prawo rzymskie wystarczy, aby się przekonać, że wewnątrz tegoż odbyły się przewroty, które nie miały sobie równych. Ale te przewroty były również jak te, które przeszedł świat przyrodzony, nie dziełem dzikięj siły, która się wnet wyczerpie i tylko sporadycznie działać może. Odbywają się one bardzo stopniowo i nieznacznie, nowe ideje i tendencyje występują z początku nieśmiało i prawie tylko dla próby; stan istniejący stawia im opór gwałtowny; a ich zwycięstwo ostateczne nie polega nigdy na niespodziankach, tylko na dostatecznie sprawdzonej przewadze ich siły. Nowemu potrzeba uczynić przystęp trudnym, takowe musi sobie przyjęcie wywalczyć mozolnie i stopniowo; gdzie tego niema, niema także widoku trwałości; łatwo nabyte, łatwo także zostaje porzuconém. Naród, który, jak rzymski i angielski, twardo trzyma się dawnego, a nowemu dopiero ustępuje, kiedy opór stał się niepodobnym, z drugiejęj strony trzyma się tém wierniejęj nowości. Ta sama siła albowiem, która reformie utrudnia przystęp, zwraca się ku nieję, gdy ją wymusiła“.

„Jestto atoli potęga, a nie tylko *vis inertiae*, w której tendencyja konserwatywna narodu rzymskiego ma podstawę; jestto siła, mocą której stały charak-

ter trzyma się tych zasad, jakie sobie raz wyrobił, równomierność i wytrwałość, które u osób pojedynczych, jak u narodów, są oznaką energii“.

Ale, gdzież u nas szukać tego wielkiego konserwatyizmu, téj żelaznej energii, téj nieugiętej wytrwałości? I dlatego to zwałamy winę wszelkiego złego z nas na instytucyje, dlatego to powszechne zjawisko, że wszystkie nasze towarzystwa lubują się w ciągłych zmianach statutów. Ale zmiana statutów, nie zmienia ludzi. Sądzę więc, że, gdyby nam jaki gienijusz dobry sam skreślił zasady nowej organizacyi gminnej, a pozostawił tylko jój przeprowadzenie nam, takim, jakimi jesteśmy, znowu po kilku latach powstałyby nowe skargi i niezadowolenia. Sądzę nawet, że przy należytej energii, wiadomości, dobrej woli i wytrwałości dałby się także przy dzisiejszych wadliwych urządzeniach sprowadzić stan pomyślniejszy. Gdyby Władze postępowały z taktem i w zgodzie, gdyby dwory, czego ustawa nie zabrania, łączyły się częściej z gminami, gdyby właściciele ziemscy choć połowę tych starań łożyli na uzyskanie miejsca w Zwierzchności gminnej, co łożą, aby uzyskać krzesło do Sejmu lub Rady Państwa, gdyby w gminie, téj pierwszej szkole życia politycznego, zechcieli pracować łącznie z młodszą, mniej oświeconą bracią, wytrwale, a statecznie, natenczas nie dałby się czuć dualizm władz rządowych i autonomicznych tak szkodliwie, znikłby antagonizm dwóch warstw rolniczych w obec faktu połączenia, a gminy, zasilone jedyną, zbliżoną do nich inteligencyją przebudziłyby się z uspienia i z gnuśności. Trzeba wytworzyć potęgę faktów, przykład dobry, a w obec niego deklamacyje o wzajemnej nieufności dawnych panów i włościan zapewne mylnemi by się okazały. Jakkolwiek tego spodziewać się nie można, mimo to śmiało twierdzić należy, że jak dłu-

go dla reformy gminnej nie przygotowujemy gruntu w u-
sposobieniu własném, tak długo i najlepsza reforma
nie przyniesie owoców zbawiennych.

„Každy samorząd, mówi słusznie BLUNTSCHLI
(III, 91), wymaga od swoich organów następujących
3 przymiotów:

1) Osobistėj zdolności obywateli, którzy zaj-
mują się zarządem, ażeby mogli zrozumieć i należy-
cie wykonać sprawy sobie poruczone, a zatém posia-
dali pewne, ze wzrastającym zakresem samorządu także
wzrastające wykształcenie;

2) osobistėj dzielności, t. j. rozwiniętego po-
czucia obowiązku i pewnej miary poświęcenia dla do-
bra publicznego i dla zadań ogólnych, których admi-
stracyja obywatelom jest powierzona, czyli jedném
słowem cnoty obywatelskiėj i

3) wolnego czasu, t. j. uregulowanych sto-
sunków ekonomicznych, które obywatelowi pozostawiają
dość czasu, aby się poświęcał usługom publicz-
nym i nie potrzebował czasu całego wyłącznie poświę-
cać na swoje sprawy prywatne i na troskę o życie co-
dzienne.

Ponieważ te trzy przymioty: wykształcenie,
cnota obywatelska i czas swobodny nigdzie na świe-
cie nie są udziałem wszystkich klas ludności, tylko
raczej mniejszej ilości mieszkańców, każdy samorząd
musi polegać na klasie zamożniejszej i wykształc-
szej i ma tym sposobem poniekąd charakter arysto-
kratyczny. Właśnie trudniejsze zadanie samorządu,
ciągłe zajęcie się sprawami administracyjnymi, wyma-
gają udziału warstw wykształconych. Ich cnota oby-
watelska, ich wiadomości muszą być podstawą rozum-
nego samorządu“.

Co do 2 i 3) warunku samorządu nie mogą ich
sprowadzić żadne urzędnia publiczne, tylko duch

obywatelski, jeżeli przeniknie warstwy wykształcone. A gdyby te pobudki nie starczyły, winien do zajęcia się szerszym samorządem nakłonić interes własny, bo inaczej klasy te zepchnięte zostaną na stanowisko podrzędne, a ich miejsce zastąpią warstwy niewykształcone i ciemne. Trafne w tej mierze są uwagi MEYERA (*l. c.* str. 896): „Każdy samorząd jest kwestyją potęgi. Samorząd nie powstał, ani w Anglii, ani w Niemczech przez to, że klasy majątne popychała bezinteresowna gorliwość odjęcia państwu ciężarów, tylko, że chcą tym sposobem zyskać na władzy i wpływie. W skutek tego nie jest także poświęcenie przyjęcia urzędów honorowych samorządu tak wielkie, jakby się zdawać mogło; nigdy nie brakowało kandydatów na te posady; i owszem, każde wybory do godności autonomicznych wykazują, że poszukiwanie takich posad jest zawsze znacznie większe, aniżeli ofiarowanie, chociaż postępowanie ostentacyjne tych, którzyby pragnęli być wybranymi, temu pozornie się sprzeciwia; i to wyjawia się według stosunków stanowych, aż do najniższych posad samorządu. To tłumaczy się po prostu tem, że wpływ, który tego rodzaju urząd nadaje, czy wybranemu, czy jego otoczeniu, który wprawdzie częstokroć jest tylko idealnym, w przecięciu przeważa ofiary czasu i mienia, na urząd łożone.

Wszystko od tego zależy, ażeby organy samorządu więcej, aniżeli to się działo w Anglii, uprzytomniły sobie, że są organami państwa, i nie tylko są obowiązane do ścisłego przestrzegania ustaw, ale że także w sferze dyskrecyjonalnej są obowiązane do działania w interesie powszechnym“. Jeden warunek samorządu zaś, t. j. nabycie wykształcenia, może być poparty przez urządzenia publiczne, t. j. przez szkoły, ale w tym względzie są urządzenia naszych zakładów szkolnych niesłychanie wadliwe. Według §. 3. ust.

szkolnej z dnia 14 Maja 1869 r. l. 62 w każdej szkole ludowej muszą być przedstawione zarysy konstytucyi państwa, ale im wyższa szkoła, tém mniej staranności o tę niesłychanie praktyczną wiedzę. Już w szkołach średnich niknie wiadomość konstytucyi i urzędzeń administracyjnych państwa w statystyce i mieści się tam gdzieś na szarym końcu obok dat o ludności, ziemiopłodach, bydłe itd., a na Wydziałach prawnych Uniwersytetów naszych, gdzie każdy musi się uczyć starożytności prawa Rzymskiego i Niemieckiego, zależy, co trudno zaiste uwierzyć, zupełnie od przypadku i dobrej woli przyszłego urzędnika, sędziego, adwokata, czy zechce się zaznajomić w sposób umiejętny z urządzeniami politycznymi i administracyjnymi państwa naszego, a wszak one stanowią podstawę naszej działalności publicznej. Zastanowiliśmy się nad podmiotowemi warunkami samorządu, ale, gdy o takowe najtrudniej, trzeba przysporzyć w dobrych instytucjach warunków przedmiotowych, bo dobre instytucyje mają to do siebie, że dostrajają ludzi do téj miary, jaka w nich leży; podnoszą mniej dzielnych, a dzielnym dają pole do szerszej i rozleglejszej działalności. Wskazać nam więc należy najważniejsze punkty pożądaných reform gminnych.

Trzymamy się tutaj téj zasady, że reformy winny być ile możności przedsięwzięte z poszanowaniem istniejących urzędzeń. Bądź, co bądź, albowiem, społeczeństwo nasze oswoiło się z dotychczasowemi, aczkolwiek wadliwemi urządzeniami gminnemi i wzięło się w takowe, nowe ustawy, które później wyszły, brały wzgląd na istniejące ordynacje gminne, n. p. ustawy szkolne, sanitarne, kwaterunkowe itd., a ponieważ każda reforma w państwie podobną jest do odmiany koła u wozu wśród biegu i zastąpienia go w téj chwili nowém, reforma może liczyć na tém większe powo-

dzenie, im więcej nowe ustawy zbliżone są do dawnych. Wszelka radykalna reforma zaś wprowadza chwilowy zastój w stosunkach, zanim nowe organy nie zapoznają się z nowymi urządzeniami i z pewną łatwością w nowym porządku rzeczy się nie zoryjentują.

Obok tego nie można się łudzić tém, aby wszystkie nasze wadliwe stosunki administracyjne dały się uchylić reformą wyłącznie ustaw gminnych, bez zmian odpowiednich także w innych dziedzinach ustawodawstwa administracyjnego. Trzymając się tych dwóch zasad przedstawiamy następujące projekty do reformy.

A) Rozdział gmin wiejskich i Obszarów dworskich powinien być zniesionym.

Do tego samego rezultatu dochodzi znany powszechnie „Zarys organizacyi władz administracyjnych dla Galicyi na str. 23“, domaga się jednak utworzenia „gmin zbiorowych, złożonych z osad wiejskich, miejskich i obszarów dworskich takiej obszerności, aby Władze gminne, tak pod względem gospodarczym, jak i policyjnym, skutecznie i sprężysto funkcjonować mogły. Zdaje się, że ludność nie mniejsza od 6, a nie przechodząca 10 tysięcy mogłaby stanowić taką gminę zbiorową, której nazwę okręgu gminnego nadać można. Gdy zaś najdawniejszy podział w kraju jest na parafije, w których najważniejsze stosunki mieszkańców i różne interesy materialne gminy się łączą, przeto w tworzeniu okręgów gminnych względu na istniejące parafije pomijać nie należy. W ten sposób około 400 do 500 tego rodzaju okręgów gminnych zajęłoby miejsca dzisiejszych Gmin i Obszarów dworskich“. Przeciw powrotowi do da-

wniejszej jednostki administracyjnej, czyli utworzeniu gminy z dawniejszego Dominium, przytacza zarys powody następujące: „W średniem przecięciu dawniejsze Dominium za małą zajmuje przestrzeń, zbyt szczupłą zawiera ludność, słowem nie posiada dostatecznego zasobu sił potrzebnych, aby podolać obszernym zadaniom dzisiejszej gminy. Wreszcie w dawniejszém Dominium prawidłowo jeden tylko właściciel większy w obec gromady byłby na to narażonym, że albowy ulegać musiał uchwałom nie zawsze sprawiedliwym, albo byłby zmuszonym do ciągłego odwoływania się do Władz wyższych, co oczywiście nie wypadłoby na korzyść tak pożądanego zjednoczenia“.

Myśl gminy zbiorowej, być może jednak, że odmiennie pojętej, zyskuje sobie coraz więcej zwolenników, jak się to okazuje z relacyj Wydziałów powiatowych do Wydziału krajowego, zestawionych w statystyce gminnej, str. 160. Przemawiają za nią Wydziały powiatowe w Dobromilu, Brzesku, Gorlicach, Nisku, Wieliczce, Żółkwi, Limanowie, Borszczowie, Mielcu, Nowym Sączu, Myślenicach, Nowym Targu, Dobromilu i Żółkwi, który kończy swe powyżej przytoczone piękne sprawozdanie słowy następującemi: „Chociaż Wydział powiatowy jednocześnie nie został powołany do objawienia opinii, jakim sposobem gminy mają być zreformowane, aby zle chroniczne koniec wzięło, to jednak, gdy mu dobro gmin leży na sercu, kończy swoje sprawozdanie uwagą, że na to przy obecnej ciemnocie ludu jest tylko jeden środek, to jest gminy zbiorowe z urzędnikami odpowiedzialnymi“.

Przyznajemy, że ta myśl nie przemawia do naszego przekonania, częścią z przyczyn zasadniczych, częścią z przyczyn praktycznych.

Zasadnicze przyczyny wyjaśnia mojem zdaniem najlepší MEYER (*l. c.* str. 889): „Idzie przedewszyst-

kiem o to, czy gmina miejscowa ma się schodzić z historyczną kolonizacją wiejską, t. j. z miejscowościami, które proces osiedlenia się ludności na ziemi wytworzył, albo, czy objąć ma okręgi większe, n. p. według systematu staroangielskiego, albo tego, którego się trzymało Oldenburskie ustawodawstwo z r. 1855. Takowe trzymało się okręgów parafijalnych, tak, że dawniejsze stanowisko gromad prawie zniknęło zupełnie. Właściwe życie gminne jest skoncentrowane w parafijach, zaś gromady tworzą tylko celem zarządu policyjnego podziały okręgów parafijalnych. Przyznać należy w zupełności, że zdarzają się przypadki, w których w obec bliskiego sąsiedztwa kilku gmin, których granice chyba tylko wtajemniczonym są znane, gmina zbiorowa ma pierwszeństwo, przed gminą miejscową, która może być poniekąd porównana z małemi państewkami. Gdyby jednak, jakto była tendencja pruskiej ordynacyi gminnej z r. 1850, i jak także objawiano zamiar przy pierwszych obradach nad ordynacją obwodową z różnych stron, takie utwory, które nazwać można gminami zbiorowemi, miały być powszechnie zaprowadzone, natenczas przeciw temu, nie tylko na to zwrócić należy uwagę, że w ogólności historycznie utworzonych organizacyj nie należy bez najnaglejszej potrzeby praktycznej naruszać, lecz oprócz tego także wskazać należy na to, że wprawdzie większe okręgi w ogólności są zdolniejsze do większych świadczeń, że jednakowoż z drugiej strony mniejsza zdolność do działania mniejsze wywołuje pretensyje; że dalej przez takie połączenie, tkwiący w każdej administracyi państwowej i gminnej żywioł socjalistyczny, na zasadzie którego potrzeby uboższych zaspakajają się na koszt bogatszych, znacznie zostaje spotęgowany i że wreszcie także przedstawiciele tej zbiorowej administracyi gminnej z istoty stają się

innymi, ponieważ jest rzeczą niepodobną, tym małym właścicielom chłopskim, którzy mogą brać pełny udział w zarządzie wsi, dać faktycznie takie stanowisko, w administracyi gminy zbiorowej; a ta ostatnia okoliczność témci dosadniejsze ma znaczenie, o ile życie gminne na wsi było dotychczas znacznie ożywione, i słusznie uznano twierdzenie, wypowiedziane przy sposobności obrady nad pruską ordynacyją obwodową, że się rzecz ma przeciwnie, jako błędne zupełnie“.

Te uwagi mają także do naszych stosunków zupełne zastosowanie. Jakkolwiek może nasze dawniejsze gromady, a dzisiejsze gminy, nie sięgają bardzo odległej starożytności, mimo to są one wytworami historycznej kolonizacyi ziemi naszej. Wójt i gromada są typowymi wytworami historycznymi, a jak dawniej ich łączył wspólny interes w obec panów, tak dawniej i dziś łączy je silnie wspólność miejscowa. Osłabiać ten związek, tworzyć sztuczne organy, byłoby, mojem przynajmniej zdaniem, eksperymentem niewłaściwym.

Gminy dalej mają wstręt do łączenia się z gminami innymi. W tym względzie Wydział powiatowy Nowotarski słuszną czyni uwagę, że „każda gmina chce stać oddzielnie, idzie to nawet tradycyjnie u ludności górskiej, że jak w obojętności wewnętrznej u siebie, tak i na zewnątrz w przedsiębiorczych zatrudnieniach, odrębnością w czynnościach, zajęciach i podjętych przedsiębiorstwach, jedna gmina od drugiej mniej więcej się odróżnia“. To zjawisko zresztą jest symptomem powszechnym także w innych krajach austriackich. Oto, co w tym względzie mówi, doświadczony marszałek Styryjski KAISERFELD (*Ztsch. f. Verw.* 1874 str. 134): „Praktycznego męża stanu musi zadziwiać, że, jakkolwiek nasza ustawa gminna pozwala na połączenie się gmin, i jakkolwiek takie połączenia nie napotykałyby na żadne trudności, gdyby tylko były

zażądane, mimo to takie żądania są nader rzadkie, że jeżeli mnie pamięć nie zawodzi, ani jedno takie żądanie nie wpłynęło do Wydziału krajowego¹⁾. Ale zadziwiającym jest zjawisko, że podania o rozdział gmin takich, które na zasadzie ustawy gminnej z roku 1849 zostały połączone, coraz bardziej się mnożą²⁾“.

Czy dalej stosunki geograficzne naszego kraju dozwalałyby na wytworzenie proponowanych okręgów gminnych? Mamy gminy różnorodne. I tak, biorąc liczbę domów, ma 233 gmin, czyli 3·7%, do 25 domów; 947, czyli 15·2%, 26—50 domów; 2039, czyli 33% 51—100 domów; 1911, czyli 30·8%, 101—200 domów; 615, czyli 10%, 201—300 domów; 238, czyli 3·9%, 301—400 domów; 103, czyli 1·6%, 401—500; a 113, czyli 1·8%, wyżej 500 domów. Widzimy z tego, że najliczniejsze są gminy, mające od 50—200 domów, które razem stanowią przeszło 63% wszystkich gmin. Uwzględniając stosunki zaludnienia gmin, znajdujemy, że z ogólnej liczby gmin w całym kraju stosunkowo największa część, bo 35·3% liczy od 501—1000 ludności. Potem następuje kategoria od 301—500 mieszkańców, na którą wypada 23·4%, tak, iż obie wspomniane kategorie gmin z ludnością od 301 do 1000, mieszczą w sobie 58·7% wszystkich gmin w kraju. Wyżej tysiąca do 2000 ludności ma tylko 17·8% gmin, od 2000—5000 już tylko 4·8%, wyżej 5000 tylko 0·7%.

Z drugiej strony znowu od od 101—300 mieszkańców natrafiamy u 17·3% gmin, zaś niżej stu tylko u 0·7%.

¹⁾ W Galicyi było takich przypadków 32, PILAT, *l. c.* str. 89.

²⁾ W Galicyi takich przypadków było tylko 3, ale u nas nie obowiązywała nigdy ustawa gminna z r. 1849.

gmin (PILAT, *l. c.* str. 78 i 92). Czegóż te daty dowodzą? Oto, że u nas przeważająca część gmin jest średniej wielkości, która, zasiloną odpowiednim zasobem rozporządzalnej inteligencji, tj. właścicielami obszarów dworskich i duchowieństwem, mogłaby zadaniom gminnym podolać. Oprócz tego napotykamy wiele gmin wielkich, szczególnie na Podolu, i w górskich powiatach. U tych, ze względów geograficznych, nie możnaby mówić o połączeniu w okręgi gminne, musiałyby one w każdym razie stanowić dla siebie okręg gminny. Ale, nawet w gminach mniejszych, ich powstanie tłumaczy się właściwymi stosunkami geograficznymi. Przegradza je bądź góra, bądź rzeka, bądź las, gdybyśmy zatem te gminy, bez względu na dzielące je geograficzne przeszkody, łączyli, nie mielibyśmy odpowiednich okręgów administracyjnych.

Jakaż zresztą korzyść miałyby spłynąć z takiego połączenia gmin w okręgi gminne? Najważniejszą zdaje mi się ta, że właściciel Obszaru dworskiego, w obec chłopów jednej wsi miałby bardzo trudne stanowisko. Ale mojem zdaniem trudność ta nie może być przełamana przez utworzenie okręgów gminnych, najpierw w gminach większych, które i tak musiałyby dla siebie stanowić okręg gminny, a następnie także u wielu gmin mniejszych. Często się albowiem wydarza, że jeden właściciel dóbr ma kilka wsi przyległych. Cóżby on na tém zyskał, gdyby sam jeden stanął choćby z najrozleglejszemi prawami w obec zastępu chłopów z trzech lub więcej wsi. Czy nie byłoby jego stanowisko jeszcze o wiele drażliwsze, niż w jednej tylko wsi?

Lecz można zarzucić, nie idzie o to, aby łączyć tylko same gromady wiejskie, lecz łączyć je należy także z przyległemi miastami i miasteczkami. Inteligencyja miejska zasili wówczas okręgi gminne i wzmocni stanowisko właściciela Obszaru dworskiego. Spełni się

wówczas to, o czém „Zarys organizacyi władz administracyjnych dla Galicyi“ tak pięknie pisze (str. 22): „Rzeczywista gmina opiera swą organiczną jedność nie ma tożsamości, ale na różnorodności sił i podstaw ekonomicznych, bo tylko takie łączą się w celu wzajemnego uzupełnienia, jednostajność zaś odosabnia“. Ażeby sprawdzić, o ileby u nas przez połączenie miasteczek z wsiami wytworzyła się taka organiczna całość, jednocząca odmienne żywioły społeczne, przyjrzymy się naszym, t. z. miastom i miasteczkom na podstawie nieocenionój, a tylekrotnie już powołanój „Statystyki gminnej“.

„Ludność miast wynosi w całym kraju 11% ogółu ludności (bez Lwowa i Krakowa tylko 8%), ludność miasteczek 9%, ludność wsi 76%. Doliczywszy do téj ostatniej ludności mieszkańców Obszarów dworskich, którzy stanowią 4% całej ludności, mamy w Galicyi 80%, czyli cztery piąte ludności wiejskiej, obok której 20%, czyli $\frac{1}{5}$ stanowi ludność miejska, niemal po połowie rozdzielona między miasta i miasteczka. Jeśli jednak zwrócimy uwagę nie na oficjalną nazwę miasta, miasteczka lub wsi, lecz na miejskie lub wiejskie zajęcie mieszkańców, to ludność miejska zmaleje o wiele poniżej cyfry. Niejedno z miast naszych mieści w sobie bardzo znaczną część ludności, oddanej wyłącznie uprawie roli¹⁾, a co do miasteczek, to większa część składa się przeważnie z ludności rolniczej. Nie pomylimy się przeto twierdząc, że nie więcej, jak

¹⁾ W mieście Samborze n. p. liczącym 11.749 mieszkańców, większa połowa, t. z. przedmieszczenie, zajmują się wyłącznie uprawą roli, stanowią 4 wielkie gromady, z osobnymi delegatami według §. 53. ust. gmin.

11% ogółu ludności, przypadające na miasta, stanowi istotnie miejską ludność w Galicyi.

Te stosunki nie zadziwiają nas wcale, jeżeli uwzględnimy, jak u nas miasta powstawały; bynajmniej na podstawie różnicy ekonomicznej od wsi, tylko na zasadzie przypadkowych zupełnie przywilejów królewskich i cesarskich. „O tém, czy pewna osada“, mówi PILAT, *l. c.* str. 11, „była miastem, lub nie, rozstrzygało tak za czasów Rzeczypospolitej, jak za rządów austryjackich jedynie posiadanie przywilejów monarszych, które bądź przy założeniu osady, bądź później podnosiły ją do rzędu miasta“. Na tej podstawie mamy obecnie 90 miast i 207 miasteczek, razem tedy 297 gmin miejskich. O nader słabym rozwoju tych miast świadczy wymownie ta okoliczność, że z wyłączeniem Lwowa i Krakowa, jest tylko jeszcze 10 miast w Galicyi, które liczą wyżej 10.000 mieszkańców, zaś $\frac{2}{3}$ części wszystkich miast mają niżej 5000 ludności. Ośm miast ma niżej 1000 mieszkańców, z tych sześć leży w powiecie Sanockim, który jest według tego okolicą miast podupadłych (w Anglii, ochrzczonych nazwą *rottenboroughs*). Między miasteczkami jest ośm, mających niżej 500 mieszkańców, większa część miasteczek wszakże równie jak blisko połowa miast ma 2 do 5 tysięcy mieszkańców (PILAT *l. c.* 83).

Zresztą nie cały żywioł t. z. mieszczkański mógłby być zużytkowanym w nowej organizacyi okręgów gminnych, czyli gmin zbiorowych. Wyłączyłoby musiano przedewszystkiem Lwów z 87.109 i Kraków z 49.835 mieszkańcami, następnie choć wszystkie gminy miejskie, nad 10.000 mieszkańców mające, któreby musiały dla siebie tworzyć odrębne gminy zbiorowe, co stanowi ogół ludności miejskiej 386.945. Dopiero pozostała ludność miejska czyli 683.410 mogłaby być wcieloną do okręgów gminnych. Ale jakiéto inteli-

gencji przysporzyłaby nam ta ludność? Przeważnie rolników, zacofanych rzemieślników i roje ponajwiększej części plugawej ludności żydowskiej. I to miałyby być dodatnim czynnikiem w nowej organizacji gminnej, i dla tychto ujemnych żywiołów miałyby być przedsięwziętym niebezpieczny eksperyment obalenia wszystkich dotychczasowych stosunków gminnych! Do tego dodać należy, że miasta są nierównie rozsiiane po kraju, są powiaty, jak Krakowski, gdzie ich niema wcale, są dalej takie, gdzie ledwie 2% ludności wynoszą, jak Lwowski, Ropczycki itd.

Oprócz tych zarzutów zasadniczych, nasuwają się jeszcze przeciw wytworzeniu gmin zbiorowych ważne zarzuty praktyczne.

Pomijając, że za gminami zbiorowemi nie przemawia doświadczenie, jakoby gdzieindziej jako instytucyje żywotne się sprawdziły, bo w Anglii n. p. tworzą się tylko związki do pewnych ściśle określonych zadań administracyjnych, usiłowania w tym względzie w państwie austryjackiem przedsięwzięte bynajmniej się nie powiodły. Nie mamy tutaj wcale na myśli trafnej ustawy krajowej dla dolnej Austrii z dnia 16 Kwietnia 1874 r. (l. 26 dz. u. kr.), która dozwala w drodze ustawodawstwa krajowego przymusowego połączenia gmin, jeżeli takowe nie posiadają środków do spełnienia zadań policyjnych, z własnego zakresu działania płynących, tylko ustawę Kraińską z dnia 2 Stycznia 1869 r. 15 d. ust. kr., która ryczałtem łączy wszystkie gminy w gminy główne, najmniej 3000 mieszkańców obejmujące (l. c. str. 947). Zdawałoby się może, że wskutek tej reformy zakwitnęły w Krainie wzorowe stosunki gminne, lecz posłuchajmy, co pisze w tym względzie korespondent z Lublany, do Pressy dnia 4 Sierpnia 1884 r.: Jest w Krainie wiele gmin, które nie mają o tém pojęcia,

co są rachunki, kasa, posiedzenia Wydziału i uchwały gminne. Jeżeli gmina pobiera dochody z podatku konsumcyjnego, z polowania itp., natenczas burmistrz często uważa takowe za swój majątek prywatny. Kasy niema, a jeżeli potrzeba na cele gminne, choćby najniższej kwoty, natenczas starają się o takową tylko burmistrz i woźny gminny. Woźny gminny, który w największej ilości gmin jest osobą najważniejszą, chodzi potem, jeżeli się porozumiał z burmistrzem, od domu do domu i wybiera dowolnie datki. Resztę pozostałą dzieli z burmistrzem, który nigdy nie składa rachunków. Publicznego bezpieczeństwa niema we wielu gminach Krainy. Tak mieszkaniem, jakoteż obcy, musi się spieszyć, przechodząc przez gminę, inaczey bowiem narazi się na zaczepki pijanych. Jeżeli burmistrz jest przypadkowo świadkiem takiej sceny, natenczas chroni się czémprędzej do pierwszego lepszego domu, bo niechce się narażać na zbezczeszczenie. Zdarzały się już przypadki, że burmistrz i woźny gminny nocną porą natrafili na bandy pijanych chłopów, lecz zamiast przywrócić porządek, uciekli, obawiając się czynnej obelgi. W gminie jest mnóstwo włóczęgów, którzy nie pracują i żyjąc tylko z kradzieży i oszustwa, kwalifikują się do domu pracy przymusowej. Ale burmistrz dozwala im broić wedle upodobania, bo ich się boi. Posiedzeń rady gminnej prawidłowo niema. Wydziałowi są ponajwiększej części przyjaciółmi lub krewnymi burmistrza, a ich kontroli na skutek tego podczas całego swego urzędowania nie potrzebuje się obawiać¹⁾. Gdyby tylko czwarta część tych zarzutów była prawdziwą, mielibyśmy obraz smutny działalności gminy zbiorowej. „*C'est tout, comme chez nous*“, ażeby więc dojść do takich stosun-

¹⁾ *Ztsch. f. V. 1874 str 134.*

ków, nie potrzeba nam wcale eksperymentu gminy zbiorowój.

W rzeczy samej praktyczne trudności zaprowadzenia gminy zbiorowój są aż nadto wielkie. Wymownie je podnosi KAISERFELD (*Ztsch. f. V.* 1874 str. 133 nast.): 1) Nie może stanowić podstawy utworzenia gminy zbiorowój ani ilość mieszkańców, ani ilość opłacanych podatków. Miara do składania gmin kilku w jedną całość zbiorową, zawsze będzie sztuczną, bo dowolną.

2) Przeprowadzenie raz przyjętej zasady natrafi na trudności geograficzne, płynące z położenia, gdybyśmy n. p. połączyć chcieli kilka gmin górskich.

3) Przymusowe połączenie będzie podobnym do wymuszonego małżeństwa. „Być może, że takie wymuszone małżeństwo z czasem sprowadzi rezultaty zadawalniające, częściej jednak będą rezultaty nieszczęśliwe. Obawiać się należy, że zamiast łączności wytworzy się antagonizm przymusowo połączonych gmin, stosunki nieznośne. Zachodzi obawa, jak o tém przekonały doświadczenia organizacyi z r. 1849, że nienawiść zapanuje między połączonymi gminami, i że przez to życie gminne będzie zatrute“. Przymusowe połączenie może być tylko wyjątkiem.

4) Gminy zbiorowe miałyby znacznie więcej czynności, niż gminy pojedyncze. „Na obszar dwóch mil kwadratowych więcej przypada komisj budowniczych, więcej obcych, sług, robotników w ogóle większy zakres działania, niż na $\frac{1}{4}$ mili kwadratowój. Z tém wzrasta atoli trudność znalezienia osoby, któraby miała czas, ochotę i uzdolnienie, zająć się sprawami gminy zbiorowój. Skutkiem tego trzebaby koniecznie mianować w każdej gminie administracyjnój osobnych stałych urzędników, ale i tutaj wątpić należy, czyliby się znaleźli ludzie, którzyby n. p. za 600 złr. rocznie

mogli poświęcić życie zawodowi pisarzy gminnych. Nie byłoby to drugie wydanie mandataryjuszów z przed r. 1848? Nie byłaby to biurokracja i to biurokracja bez widoków, bez nadziei awansu; najgorsza, bo skazana na to, aby starać się różnemi, nie zupełnie prawemi, sposobami o uzyskanie innych źródeł dochodu?

5) W końcu uwzględnić należy, że rząd z powodu, iż gminy zbiorowe miałyby ważne zadania policyi krajowej do spełnienia, starałby się o uzyskanie wpływu na wybór urzędników gminnych szczególnie stałych. Końcem gminy administracyjnej byłoby, „syndyk, ustanowiony przez państwo i malowany burmistrz“, doszlibyśmy tedy szczęśliwie do tego stanu, jaki chciała zaprowadzić ordynacja gminna z dnia 24 Kwietnia 1859 r. Mówię o burmistrzu malowanym (*Schattenbürgermeister*), bo urzędnik, znający się na rzeczy, któregobyśmy mianowali, któryby miał wyższą kwalifikację, któryby musiał mieć pewność bytu, gdyż inaczej byłby urzędnikiem włóczęgą, stałby się przez swoje uzdolnienie i rutynę w obec częstiej zmiany naczelników w sposób naturalny wkrótce panem, gminy byłyby służebnicami, i za to musiałyby jeszcze swemu mistrzowi dobrze zapłacić. O samorządzie nie byłoby wówczas ani śladu“.

Pomijam inne trudności, jak trudność odgraniczenia zakresu działania gminy zbiorowej od miejscowej, oddalenie zwierzchności od miejsc poszczególnych, ztąd zwłoka w załatwieniu naglących częstokroć spraw, konieczność wysyłania komisyj albo tryb biurokratyczny załatwienia spraw, w końcu kosztowność całego urzędnictwa. To, co powyżej wypowiedziałem, wystarczy, aby usprawiedliwić moje przynajmniej niezłomne przekonanie, że gmina zbiorowa jest ideałem fałszywym, która nam drogi prawdziwej

reformy swém światłem łudzającym nie powinna oświecać i zwabiać na manowce.

Mojém zdaniem w naszych stosunkach jedynie jest praktyczną rzeczą:

1) Powrót do dawnego dominium, jako jednostki administracyjnej i zniesienie ustawy o obszarach dworskich.

2) Zasilenie gmin prócz inteligencji właścicieli większych, także duchowieństwem, któremu ma być przyznane prawo należenia do Rady gminnej bez wyboru.

3) Przyznanie obszarom dworskim, co najwięcej tych praw, jakie mają obszary dworskie w Morawii (ust. gm. rozdz. VI §§. 84—92).

Na poparcie tych twierdzeń w końcu tylko dwie okoliczności przytoczyć muszę, najpierw: że utworzenie jednostki administracyjnej z dawnego dominium byłoby powrotem do dawnych zabytków historycznych w odnowionej i stosunkom odpowiedniej formie, i że powróciłyby na powrót dwie klasy, tak długo waśnione i trzymane w sztuczném oddaleniu, na zasadzie wolności do wspólnej pracy około dobra kraju, a powtórre przykład Królestwa polskiego. Tam szlachta wiejska korzysta w całej pełni z praw ustawą gminną z r. 1864 przyznanych i dobiła się przodującego w Gminie stanowiska. Czytamy w obrachunku za r. 1878 p. JANA JELEŃSKIEGO (Niwa, tom XV, str. 5): „Zaznaczyć wypada, że udział inteligencji wiejskiej w zebraniach gminnych, jak w paru latach poprzednich, tak i w roku ubiegłym, było wiele znaczniejszym, niż w pierwszym dziesięcioletnim okresie istnienia samorządu gminnego i to jedno daje niejaką nadzieję, że samorząd ten przybierze z czasem formy i dążności odpowiedniejsze... Co się tyczy sądownictwa gminnego... dłuższa praktyka stwierdziła fakt,

że ludność z obecnych sądów gminnych, zostających (z małemi wyjątkami), jak wiadomo, pod kierunkiem inteligencji wiejskich, jest zadowoloną“.

B) Uchylenie dualizmu Władz rządowych i autonomicznych i uproszczenie toku instancyi w sprawach gminnych.

W tym względzie Styryja zaprowadziła reformę przez ustawę z dnia 1 Kwietnia 1875 r. l. 24 d. u. kr. osnowy następującej: Art. I. Zażalenia przeciw zarządzeniom policyi miejscowej, które wydała Rada gminna w myśl §. 31. ust. gm. mają być wnoszone do Starostwa powiatowego, które po przesłuchaniu Naczelnika gminy rozstrzyga A. II. Rekursy przeciw zarządzeniom policyjnym Naczelnika gminy, rozstrzyga Starostwo powiatowe. Takowe w 14 dniach po urzędowém zawiadomieniu mają być wniesione do Naczelnika gminy celem przedłożenia Starostwu.

Tym sposobem rozstrzygają rekursy od postanowień gminnych wyłącznie władze rządowe, a wyższe organy samorządu zupełnie są, jako instancyje rozstrzygające, usunięte w sprawach policyi miejscowej ¹⁾.

Niezawodnie, że tą ustawą najgubniejsze skutki dualizmu Władz rządowych i autonomicznych zostały uchylone, jednak sposób, w jaki to uczyniono, nie przemawia do naszego przekonania; nie dlatego, iż takie uszczuplenie władzy wyższych organów samorządu na

¹⁾ Zob. obwieszczenie wykonawcze Wydziału krajowego i Namiestnika Styryjskiego u WINTERSBERGERA, l. c. str. 522, 524 I.

rzecz władz rządowych u nas natrafiłoby na opór silny, lecz z przyczyn zasadniczych.

Samorząd nie jest zupełnym, jeżeli polega tylko na udziale ludności w gminie miejscowej, a po nad gminą wszystko pozostawia Władzom rządowym. Otóż w postanowieniu powyższej ustawy Styryjskiej widzę uszczuplenie samorządu, bo Władze rządowe, rozstrzygające rekursy, mogą wielki wpływ i nacisk wywrzeć na gminy i coraz więcej mieszać się w ich sprawy. Dla naszych stosunków i w obec dążności naszej wskazania reform bez zbytnej zmiany w dotychczasowych urządzeniach, w obec uznania dalej, że gmina nie może być wyjętą ani z pod nadzoru państwa, ani wyższych organów samorządu, nasuwa mi się jeden tylko sposób uchylenia dualizmu, podobny, jaki przyświecał utworzeniu Rad szkolnych okręgowych i krajowej w sprawach szkolnych, t. j. utworzenie do łącznego nadzoru i rozstrzygania rekursów Komisji gminnych, powiatowych i Komisji gminnej krajowej przy Starostwach i Namiestnictwie, pod przewodnictwem Naczelników tych Władz. Gdyby w skład tej Komisji wchodził z jednej strony Reprezentanci rządu i Reprezentanci wyższych organów samorządu, tj. Wydziału powiatowego i Wydziału krajowego, natenczas przez stosowną odmianę działu VIII ustawy gminnej w sposób wskazany ustałby najszkodliwszy skutek dualizmu Władz, nadzór nad gminami byłby jednolity i skuteczny, gminy nie miałyby nad sobą dwóch, sprzeczne częstokroć rozkazy wydających panów, rekursy byłyby uproszczone, i zapanowałby w tej dziedzinie ład w miejscu obecnych prawdziwie chaotycznych stosunków.

Przy tej sposobności winien być zniesionym dla gmin wiejskich przepis §. 37 ust. gm. o prawie Rady rozstrzygania zażaleń przeciw rozporządzeniom Zwierzchności gminnej w sprawach własnego zakresu

działania. Rekursy idą wprost do Rady gminnej powiatowej. Zwierzchność gminna ma jednak prawo wnieść sprawę na posiedzenie Rady, a jeżeli Rada się do rekursu częściowo lub w zupełności przychyli, o tém żalącego się zawiadomi, w razie przeciwnym przedłoży rekurs Radzie gminnej powiatowej.

W podobnym duchu winien uleść zmianie dział IV ustawy o Reprezentacyi powiatowej.

Nie sądzimy, aby zaproponowaném urządzeniem Rad gminnych powiatowych i Krajowej były zupełnie uchylone złe skutki dualizmu Władz rządowych i autonomicznych, bo pozostałyby zawsze osobno Wydziały powiatowe i Wydział krajowy, a naszym ideałem jest zupełne zniesienie dualizmu, tak, jak to jest przeprowadzone w ustroju administracyjnym władz francuzkich na zasadzie ustawy z 28 *Pluviose* VIII (dnia 17 Lutego 1800 r.) i późniejszych ustaw z dnia 25 Marca 1852 r.; z dnia 13 Kwietnia 1861 r. i z dnia 10 Sierpnia 1871 r., które dawniejszą zasadę zbytniej centralizacyi we Francyi przełamały, pokrewne urządzenia w Królestwie Saskiém na zasadzie ustawy z dnia 21 Kwietnia 1873 r. o organizacyi władz dla administracyi wewnętrznej i ust. z dnia 21 Kwietnia 1873 r. o organizacyi Związków powiatowych ¹⁾, w Wielkim Księstwie Heskiém z dnia 12 Czerwca 1874 r. ²⁾, w Wielkim Księstwie Badeńskim na zasadzie ustaw z dnia 3 Października, 5 Października 1863 r. i z dnia 14 Maja i 16 Maja 1870 r. ³⁾

¹⁾ STOLP: *Die Gemeindeverfassungen Deutschlands*, IV tom. Berlin 1873, str. 177—185.

²⁾ *l. c.* tom V, str. 97.

³⁾ *l. c.* 213. LÖNING: *Staatwörterbuch art.* Baden, I. str. 228.

i w ordynacyi obwodowej Pruskiej z dnia 13 Grudnia 1872 r. razem z późniejszymi odmianami, zaprowadzonymi ust. prow. z dnia 29 Czerwca 1875 r., ustawą o sądach administracyjnych z dnia 3 Lipca 1875 r. i ustawą o właściwości władz z dnia 26 Lipca 1876 r. ¹⁾, a szczególnie w ustawach Belgijskich (*loi communale* z dnia 30 Marca 1836 r. i *loi provinciale* z dnia 30 Września 1836 r.) ²⁾.

Z pewnemi odmianami, które tutaj przedstawiać za dalekoby nas doprowadziło, mogłyby podobne instytucyje także w państwie austryjackiem być zaprowadzone ³⁾, i z przyjemnością możemy skonstatować, że w zarysie organizacyi władz administracyjnych, pokrewne zasady są przytoczne i uzasadnione. Ponieważ zarys ten, poseł DUNAJEWSKI, jak wiadomo, w r. 1876 wniósł do Sejmu krajowego w tym celu, aby

¹⁾ Wszystkie te ustawy są znakomicie przytoczone - objaśnione przez BRAUCHITSCHA. *Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung*. Berlin, 1877, tom I

²⁾ DEMEUR: *Code politique de Belgique*. Brukselle 1877.

³⁾ Ktoby się chciał o instytucyjach gminnych państw innych dokładniej poinformować, temu polecić możemy jako wyborne, treściwe zestawienie artykuł MEYERA: *das Verwaltungsrecht* w HOLTZENDORFFA *Rechtsencyclopädie* 3 wyd. str. 881—970, zresztą zaś co do Anglii, prace GNEISTA, LEROY-BEAULIEU: *L'administration locale en France et en Angleterre* przed r. 1870; co do Francyi: VUATRIN et BATBIE: *Lois administratives françaises*. Paris, 1876, str. 1—335; DUCROCQ: *Cours de droit administratif*, 4. 1874; FRANQUEVILLE: *Local government in France (Cobden-Club Essays, Local government and taxation*. London, 1871, gdzie przedstawione są ważniejsze urządzenia gminne różnych krajów).

sejm wezwał rząd do wypracowania ustawy o organizacyi władz administracyjnych dla Galicyi na podstawie tych zasad i wprowadził je w życie w drodze, statutem krajowym i konstytucyją państwa przepisanej, i tym sposobem z pracy prywatnej przybrał poniekąd charakter publiczny, wypada nam pokrótce zastanowić się nad tém, w których punktach się z tym projektem zgadzamy, a w których od niego zbaczamy.

a. Już poprzednio wykazaliśmy, że nie zgadzamy się z rzezonym projektem co do utworzenia gmin zbiorowych w miejsce dotychczasowych gmin i obszarów dworskich. Z tego powodu odpadłby, tak, jak my rzecz pojmujemy, okrąg gminny, najniższa jednostka administracyjna, a pozostałyby gminy połączone z obszarami dworskiemi jako najniższe władze samorządu. W takim razie dawniejsze obwody byłyby za wielkim okręgiem administracyjnym celem wykonywania skutecznej kontroli nad gminami, sądziłbym przeto, że pozostawić należy dzisiejsze powiaty, jako wyższe okręgi samorządu, nietknięte.

b. Powiat mógłby być tak zorganizowanym, jak p. DUNAJEWSKI przedstawił organizację obwodu. Administracyja rządowa i autonomiczna byłaby w powiecie połączoną, a jej organami byłyby: Rada powiatowa, składająca się z członków wybranych i Przełożony (Starosta) przez rząd mianowany i Wydział, załatwiający bieżące sprawy i przygotowujący wnioski dla Rady, pod przewodnictwem Starosty, złożony z 4—6 członków z grona Rady powiatowej na lat sześć wybranych. Gdyby jednakowoż komuś żal było marszałków powiatowych, moglibyśmy za przykładem urzędzenia Rad generalnych departamentalnych francuskich według ustawy z r. 1871, przewodnictwo Rady powiatowej oddać wybranemu z grona Rady na 6 lat marszałkowi. Rada winna odbywać 2 doroczne zwy-

czajne posiedzenia, których termin i czas trwania winny być w ustawie określone, nie wykluczając wszelako możliwości zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych za zezwoleniem Rządu krajowego.

c. Nad powiatem istniałby kraj z rządem krajowym. Organami kraju byłyby dla ustawodawstwa i potwierdzenia ważniejszych spraw administracyjnych niemniej kontroli administracyi w ogólności, Sejm z wybranym Marszałkiem krajowym na czele, i rząd krajowy, do wszystkich spraw administracyjnych i skarbowych. W skład rządu krajowego wchodzi: 1. Cesarski namiestnik, 2. Rada namiestnicza (której można pozostawić nazwę Wydziału krajowego) i 3) Poszczególne departamenty rządowe. W skład Wydziału krajowego wchodziłiby naczelnicy departamentów, przez rząd mianowani (radcy namiestnictwa), i wybrani przez sejm krajowy członkowie w równej liczbie. Każdy z wybranych członków Wydziału, musiałby pracować w jednym z departamentów, któryby sobie obrał, w charakterze zastępcy naczelnika Wydziału.

Z projektu organizacyjnego Dra DUNAJEWSKIEGO odrzucamy tylko jako niepraktyczny wniosek poddania Namiestnika pod odpowiedzialność Sejmu krajowego i przyznanie mu tym sposobem stanowiska odpowiedzialnego Ministra. Już i teraz według art. 12 ust. z dnia 21 Grudnia 1867 r. l. 145 dz. u. p. o pełnieniu Władzy rządowej i wykonawczej, urzędnicy odpowiadają za przestrzeganie ustaw, ale odpowiedzialność bywa wykonywaną w drodze dyscyplinarnej. Nie przeczę, że postępowanie dyscyplinarne jest wadliwe, ale jeszcze wadliwszym mi się wydaje zaproponowany projekt reformy.

Najpierw odpowiedzialność Namiestników w obec 17 sejmów, rozerwałaby wszelką jedność w państwie. Któryż rząd mógłby się na to zgodzić, ażeby każdy

namiestnik mógł się zasłaniać odmienném zapatrywaniem swego sejmu, aby nie wykonać poleceń rządowych? Jakiż w rządzie zapanowałby chaos, z którego żaden mąż stanu wybrnąłby nie potrafił? Prowadziły to do rozbicia zupełnego państwa, zwłaszcza przy tak różnobarwnym składzie monarchii i przy tak różnych, czasem przeciwnych zapatrywaniach poszczególnych sejmów krajowych.

Oprócz tego praktyczne wykonanie téj odpowiedzialności byłoby niepodobném. Najpiérw trudnoby znaleźć osobę na posadę Namiestnika, któraby chciała przyjąć prócz dotychczasowej odpowiedzialności w obec władz wyższych, jeszcze odpowiedzialność w obec chwiejnej, a częstokroć namiętnej większości sejmowej? Dlaczego obarczać Namiestnika taką odpowiedzialnością, kiedy dzisiejszy Marszałek krajowy i członkowie Wydziału krajowego właściwie przed nikim praktycznie nieodpowiadają, a Sejm nie ma sposobu ich usunąć. Daléj, według projektu w „Zarysie“ zamieszczonego, ma uczestniczyć w przeprowadzeniu odpowiedzialności Namiestnika pierwszy Wydział (str. 20), a więc część téj władzy, której Namiestnik przewodniczy. Czy to jest podobném? Czy to się zgadza z pojęciami elementarnemi Władzy, aby naczelnik odpowiadał przed swymi podwładnymi?

Wyobraźmyż sobie daléj następstwa praktyczne takiego oskarżenia. Niezgoda i namiętność w Sejmie, obok niego Namiestnik urzędujący, przez swój własny Wydział oskarżony, coby wówczas się działo w kraju? Chaos nie do opisanego panowałby w kraju, gdyby wycieczki przeciw Namiestnikowi nakłoniły do odmówienia mu posłuszeństwa.

Odrzucając ten pomysł, zresztą nigdzie niepraktykowany, zgodzilibyśmy się, co najwięcej, na to, aby Sejm mógł wywołać śledztwo dyscyplinarne przeciw

Namiestnikowi, jeżeli naruszył ustawy i jeżeli $\frac{2}{3}$ głosów za tém się oświadczy. Wówczas Prokurator przy senacie dyscyplinarnym zwykłym, który może będzie kiedyś zaprowadzonym, jeżeli pragmatyka służbowa będzie wydana, byłby zobowiązanym Namiestnikowi wytoczyć śledztwo dyscyplinarne, tak, jak je wytacza nawet na skargi prywatne, dziś przeciw sędziom.

Gdyby organizacja administracyi w duchu powyższym była przeprowadzona, natenczas zniknęłyby skargi, do których dziesięjsza aż nadto daje powodów. Ale droga to daleka, i kto wie, czy jeszcze wyobrażenia potoczne w kraju nie są zbyt przesiąknięte fałszywemi pojęciami o samorządzie. Musimy w sobie wyrobić i utrwalić to przekonanie, że rząd i samorząd nie są sprzeczne i zwalczające się potęgi, i że zarówno zadaniem samorządu, jak i rządu, jest popiéranie interesów ogólnych, a przełamywanie prywaty, stawającój częstokroć tymże na przeszkodzie. Samorząd jest tylko zapewnieniem ludności udziału w zawiadywaniu spraw publicznych, aby wiadomość stosunków miejscowych i potrzeb ludowych nappełniła administracyję życiem, i aby lud sam czynny w niéj brał udział. Rząd przez zaprowadzenie samorządu zrzeka się niezawodnie części swéj władzy, bo w wielu sprawach, gdzie dawniej władał samowładnie, musi lud dopuścić do udziału stanowczego. Za to wszędzie, gdzie samorząd istnieje, musi Władza państwa sobie zastrzedz nadzór, a im wyższe są Władze samorządu, im szérsze im będą przyznane prawa, tém, więcej wpływ Rządu wzrastać będzie, bądź przez wpływ Rządu na mianowanie organów samorządu, bądź przez potwierdzenie uchwał Rad samorządnych, bądź przez prawo zawieszenia uchwał i odmówienia tymże wykonania. Tak jest w Badeńskim, tak jest mianowicie według najnowszej

organizacji administracyjnej Pruskiej. Tutaj wpływ rządu wzrasta od dołu do góry. „Podczas gdy organy gmin pojedynczych, Magistrat i Naczelnicy gminni potrzebują potwierdzenia królewskiego, organ autonomiczny obwodu, którego członkowie urzędują bez potwierdzenia na zasadzie wyboru, pozostaje pod przewodnictwem mianowanego przez rząd Naczelnika (Landrata); nakoniec w Radach powiatowych i prowincjonalnych, które się zajmują tylko czynnościami państwa, nie tylko jeden urzędnik państwowy przewodniczy, ale nadto jeszcze drugi urzędnik rządowy ma głos stanowczy, podczas gdy inni członkowie znowu nie potrzebują potwierdzenia“¹⁾. Zaiste niema tutaj wyboru, albo urządzić samorząd tak, jak w państwach innych, z zastrzeżeniem rządowi przynależnego wpływu, albo tolerować dotychczasowy nierząd, płynący z dualizmu władz. Władze autonomiczne i rządowe stoją obok siebie często jako wrogie potęgi, a ponieważ rząd ma siłę, może wstrzymaniem wykonania uchwał samorządu paraliżować wszelką działalność tych władz. Zresztą, czy np. Wydziały powiatowe mogą skutecznie działać, nie mogąc uzyskać odpowiednich i zdolnych urzędników? Któż zechce sobie dziś obrać zawód sekretarza powiatowego, dający mu utrzymanie z dziś na jutro, zależne od upodobania marszałka powiatowego?

Mówią niektórzy: Zgodzilibyśmy się na ten projekt, gdybyśmy mieli pewność, że będziemy mieć na czele kraju zawsze Namiestnika rodaka, a urzędników krajowców. Ale niechno powieje wiatr inny, niech rząd powoła na Namiestnika jakiego Jenerał-guberna-

¹⁾ MEYER *l. c.* str. 893.

tora, i zeszle znowu urzędników obcych, a wówczas byłby ów samorząd podkopanym. Na to odpowiemy: Pomijając, że nie zanosi się obecnie na takie zmiany, pytamy, czy w tym przypadku byłby więcej zabezpieczonym nasz samorząd dotychczasowy; czy istnienie osobnych władz rządowych i autonomicznych usuwa możliwość nadużycia władzy rządowej na szkodę samorządu, czyto przez wpływanie nielegalne na wybory, czy przez rozwiązywania Reprezentacyj, czy przez zniesienie ich uchwał. A w końcu, gdyby rzeczywiście zawiął kiedy wiatr nam stanowczo nieprzychylny i chcianoby w Austrii po tylu nieudanych próbach znowu powrócić do centralizacyi i absolutyzmu, natenczas niema na świecie żadnej, tak silnej gwarancyi konstytucyjnej, któraby się oprzeć zdołała sile i zamachom stanu, jak tego historia na każdej dowodzi karcie. Runęłaby przed tym wiatrem nieprzyjaznym i konstytucya cała i Sejm i Rada państwa, i odpowiedzialność ministra i sądy przysięgłych i prawa polityczne obywatelskie. *Quis enim custodiet custodes?* Na takie wyjątkowe przypadki nie piszemy traktatów o reformach gminnych, na takich podstawach nie budujemy żadnych instytucyj. Przypuszczam jednak, że w projektowanej radykalnej reformie władz administracyjnych, mogą niektórzy upatrywać, choć zupełnie niesłusznie, uszczuplenie samorządu, i z tego powodu, tudzież z uwagi, że przyjęcie projektu możeby natrafiło na przeszkodę w ciałach parlamentarnych, poprzestajemy na teraz, ale na teraz tylko, na wniosku połączenia władz autonomicznych i rządowych we wspólnych Komisjach gminnych w przekonaniu, że i tym sposobem wiele wadliwości dzisiejszych dałoby się uchylić.

C) Uchylenie przeciążenia gmin.

Omówiwszy poprzednio zasadnicze punkty reformy gminnej, możemy obecnie już krócej zestawić inne pożądane reformy.

Przeciążenie gmin może płynąć tylko z ich sił szczupłych. Uchylenie téj wady da się tylko w sposób podwójny przeprowadzić, albo: *a.* przez uszczuplenie zakresu działania gmin w ogólności; albo *b.* przez przymusowe połączenie gmin słabszych z innemi.

Ad a. Ten przedmiot da się tylko przeprowadzić w drodze szczegółowego ustawodawstwa administracyjnego, nie zaś w drodze reformy ustawy gminnej. Temu nie stoi na zawadzie §. 27 ustawy gminnej, wyliczający sprawy własnego zakresu działania, gdyż oddaje im te sprawy tylko z zachowaniem ustaw, a zatem reformom ustawodawczym nie stoi na przeszkodzie. Wyliczone w §. 27 sprawy, mają tylko znaczenie napisów nad rozdziałami praw, o treści ich rozstrzygają ustawy, wydane w sprawach specjalnych. Każde usiłowanie sformułowania tych spraw inaczej, wprowadziłoby znowu zamiast tych napisów inne nagłówki bez treści. Najważniejsze i najnaglejsze ustawy, które są pożądane i w których także działanie gminy może być dokładnie określone, są mojem zdaniem: ustawa o dozorze policyjnym żywności, o targach, miarach i wagach, ustawa zdrowotna, policyjna o czeladzi i wyrobnikach, ustawa o ubogich, ustawa ogniowa i budownicza, ustawa drogowa.

Ad b. Jakkolwiek jesteśmy przeciwnikami przymusowego połączenia wszystkich gmin, mimo to uznajemy, że są u nas gminy, które swym zadaniom podołać nie mogą, a ponieważ nie można liczyć na to, aby się gminy takie łączyły dobrowolnie, przemawia-

my za przymusowém połączeniem gmin takich, w drodze ustawy krajowej po wysłuchaniu wniosków Wydziału powiatowego i przesłuchaniu gmin odnośnych. Za wzór może tutaj posłużyć ustawa dolno-austriacka z dnia 16 Kwietnia 1874 r. l. 26 dz. u. kr. któraby prawie dosłownie mogła zastąpić §§. 95—97, czyli dział VIII naszej ustawy gminnej.

D) Przyznanie Władzom autonomicznym władzy wykonawczej.

W tym względzie nie potrzeba nic więcej, jak tylko przyjąć wnioski krajowego Wydziału, w r. 1872 Sejmowi przedstawione, mianowicie nadać Reprezentacyjom powiatowym te prawa, jakie zostały przyjęte w Tyrolu, w ustawie z dnia 29 Listopada 1868 l. 56 dz. u. kr. i na Bukowinie w ustawie z dnia 12 Grudnia 1869 r. N. 7. Zdaje się, że rząd, skoro w innych krajach na takie przystał ustawy, nie będzie im przeciwnym także w Galicyi.

E) Przedłużenie okresów wyborczych do Reprezentacyj gminnych i powiatowych.

Częste wybory są istotną plagą dla ludności, a oprócz tego Reprezentantom gminnym i powiatowym trudno rozpatrzeć się w sprawach w krótkim terminie trzechletnim. Jak słyhać, Wydział krajowy przygotował wnioski rozszerzenia okresu wyborczego do lat 6 i możemy tylko, jak najsilniój, wnioski te popierać. Obok tego zalecałoby się także w interesie ciągłości spraw w ciałach reprezentacyjnych ich częściowe tylko odnawianie, jakto, co do Rady gminnej, przy-

jęte jest w statucie miasta Krakowa, tj. żeby co sześć lat, ustępowała tylko połowa z Rad gminnych i powiatowych.

F) Podniesienie kwalifikacyi Zwierzchności i urzędników gminnych.

W ustępie 8 rozdziału I. wykazaliśmy na podstawie dat statystycznych smutny stan wykształcenia naszych Reprezentacyj i urzędników gminnych. Czas, aby temu zaradzić. Jakkolwiek przez wcielenie właścicieli większych obszarów i przez duchowieństwo, które bez wyboru weszłoby do Rady gminnej, wzmocnionym by był szereg inteligencyi, i nie wątpię, że ta inteligencyja, jeżeliby tylko chciała, mogłaby zająć pierwszorzędne w gminie stanowiska, mimo to należałoby zwrócić nieco uwagi na elementarne wykształcenie tych, którzy mają w gminie rządzić. Idzie tutaj o dwie rzeczy: a) o wykształcenie członków Rady gminnej; b) o wykształceniu pisarzy gminnych.

Ad a) W pierwszym względzie na pozór zalecałoby się usunięcie od wybieralności tych, którzy nie umieją czytać ani pisać. Ten środek byłby jednak na razie niewłaściwym, najpiérw, że u nas niedawno starają się o szkoły ludowe, że trudno karać niewinnych za niedbałość bądź ich rodziców, bądź władzy publicznej, a powtóre, że mamy wiele ludzi niepiśmiennych, a prawych, doświadczonych w sprawach publicznych i ze zdrowym rozsądkiem; między piśmiennymi zaś jest wiele żywiołów wątpliwéj wartości intelektualnej i moralnej. Licząc jednak na to, że przymus szkolny po pewnym czasie wyda owoce, możnaby śmiało rozporządzić, że po 12 np. latach ten tylko będzie obieralnym do Rady gminnej, który wykaże,

że uczęszczał do szkoły ludowej. To postanowienie byłoby téż walną podniętą dla opieszłych rodziców posyłania swych dzieci do szkół. Na teraz należałoby tylko wymagać lepszego oświecenia Radnych o ich obowiązku, czy to przez pisma ludowe, czy przez ustne wyjaśnienia.

Ad b) Czytamy ze zadowoleniem z jaką troskliwością Władze publiczne starają się o wzniesienie szkół dla kucia koni. Upatrujemy w tém jeden z cenniejszych owoców oświaty, że według przepisów biblijnych nie zapomina nawet o bydłtach. W obec tego jednak uderza pewne zaniedbanie wychowania w praktycznej administracji, i nie słyszeliśmy jeszcze nigdzie o szkole dla pisarzy gminnych. A przecież to byłoby rzeczą niesłychanie ważną. Gdyby na podstawie jakiego dobrego podręcznika o obowiązkach pisarzy gminnych w szkołach kilku w powiecie zaprowadzono specjalne kursy dla pisarzy gminnych i zniewolono kandydatów do składania egzaminów przed Władzę powiatową, względnie Komisją gminną powiatową, a gminom polecono, aby tylko kandydatów za ukwalifikowanych uznanych przyjmowali na pisarzy gminnych, natenczas stan rzeczy polepszyłby się, a zarząd w gminach byłby porządniejszym. Może niejeden, czy to z włościan, czy z urzędników ekonomicznych, przyjąłby chętnie posadę taką, jako zajęcie uboczne, gdyby tylko miał sposobność poznać dokładnie obowiązki takiego urzędu.

G) Zaprowadzenie porządku w zwoływaniu Rad gminnych.

Według §. 41 ust. gm. Rada najmniej cztery razy do roku ma być zwołaną. Ta ustawa nie jest

nigdzie wykonaną. Mojem zdaniem są najważniejsze dwa posiedzenia Rady: jedno, na którym układa się budżet, a drugie, na którym sprawdzają się rachunki gminne. Moznaby więc postanowić: Rada zgromadza się z ustawy 2 razy do roku; raz 3 Listopada celem ułożenia budżetu gminnego, drugi raz dnia 1 Marca celem sprawdzenia i zamknięcia rachunków. Wierzytelny odpis z uchwał, na tych posiedzeniach powziętych, ma być niezwłocznie posyłanym Komisji gminnej powiatowej. Zresztą zbiera się Rada na posiedzenia, ile razy zajdzie tego potrzeba. Tych postanowień, umożliwiających także Władzom wyższym skuteczny nadzór nie potrzebujemy uzasadniać.

H) Zaprowadzenie terminu, w którym z powodu nielegalności mogą być unieważnione uchwały Rad gminnych i powiatowych.

Chodziłoby tutaj o zmianę §. 105 ust. gm. i §. 51 ust. o Repr. powiatowej. Moznaby śmiało postanowić, bez ubliżenia Władzy rządowej, że prawo zakazania, a względnie wstrzymania wykonania uchwał Rad gminnych, lub powiatowych, służy rządowi tylko przez 30 dni, licząc od dnia, gdy poweźmie wiadomość o takich uchwałach. Taby z jednej strony uchylało niepewność, czy jaka uchwała sprzeciwia się ustawom, a z drugiej strony, zniewalałoby Władze autonomiczne do zawiadomienia rządu o takich uchwałach, których wykonanie przez Władze administracyjne przewiduje.

J) Rozszerzenie zakresu działania gminy także do niektórych spraw sądowych.

Wiadomą jest rzeczą, jaką plagą jest u nas piniactwo, jak takowe obok pijaństwa jest głównym po-

wodem upadku moralnego i materyjalnej ruiny włościan. O lada drobnostkę, o zaoraną miedzę, o zastęp drogi, jak włościanie to nazywają, wloką się strony po sądach, sprowadzają „Komisyje“, wynoszą ostatni krwawo zarobiony grosz z chałupy, aby opłacać stemple i dać sowitą zapłatę, czyhajacemu na zgubę ich pisarzowi pokątnemu. To sprowadza z drugiej strony zbytne przeciążenie sądów, których znowu w nowszych czasach coraz więcej obarczają sprawami drobnymi, jak karaniem żebraków, pijaków, tak że sędziowie nawałowi pracy żadną miarą podolać nie mogą, że ta nużąca praca mechaniczna, jak owe drobne przestępstwa, doręczania, egzekucyje, spadkowe i opiekuńcze rzeczy, odrywają sędziego od właściwie sędziowskiego zajęcia, tj. od wydawania wyroków, których np. w sądach kolegialnych przypada na jednego sędziego, tygodniowo 2—3 i to jeszcze dość wekslowych między niemi. Taki rozdział pracy obniża z jednej strony wykształcenie prawnicze sędziów, a nadto sprowadza zwłokę w sprawach naglących, jak prowiźoryjach, sprawach o najem i dzierżawę, wreszcie wymiar sprawiedliwości czyni nieskutecznym, jeżeli np. kara za drobne przestępstwo spotyka sprawcę dopiero po miesiącach kilku, lub ulega przedawnieniu za nadto często.

Te wady naprowadzają na potrzebę reformy w podwójnym kierunku:

a. W sprawach karnych powinny być sądy zwolnione od dochodzenia drobnych policyjnych przestępstw, a takowe przekazane sądom gminnym. Kodeks karny policyjny winien jak najprędzej być wydanym, a w tymże natychmiastowe prawo karania drobnych przestępstw, np. do kary 5 złr. i ściąganie téj kary przyznane, jak w Bawaryi, straży policyjnej i żandarmeryi, np. za prędkie jeżdzenie, nieostrożne

obchodzenie się ze światłem i t. p. Nad tém sądownictwem możnaby sądom przyznać kontrolę i do nich mogłyby iść rekursy i zażalenia. Doświadczenie uczy, jak skutecznie np. działają sądy policyi poprawczój we Francyi.

b. W sprawach cywilnych spornych przema-
wiałbym, jak najsilniój, za utworzeniem sądów
gminnych, na wzór podobnej instytucyj w Królestwie
Polskiém, ust. z r. 1875 zaprowadzonej, która tamże
bardzo dobre wydała owoce. Sądy gminne po wsiach
rozciągają swoją władzę na jedną lub kilka gmin, po-
łączonych ze sobą w jedną gminę sądową (art. 3).
Składają się ze Sędziego gminnego i Ławników, wy-
bieranych przez zebranie gminne na lat trzy (art. 9
Postęp z r. 1857). Według art. 115 post. z r. 1875, ju-
rydyki sędziów pokoju: 1) Powództwa z osobistych
zobowiązań i kontraktów i o ruchomości, nie przenie-
sające sumy 250 rub. rs.; 2) powództwa o wynagro-
dzenie szkód i strat, jeżeli ilość ich nie przenosi 250
rubli, albo téż, jeżeli w czasie wytoczenia powództwa
nie może być stanowczo oznaczoną; 3) powództwa
o przywrócenie naruszonego posiadania, gdy od czasu
naruszenia upłynęło nie więcej, jak 6 miesięcy; 4) po-
wództwa o naruszenie użytkowania ze wskazanych w ks.
II. Kod. cyw. służebności, gdy od czasu naruszenia
upłynęło nie więcej, jak rok jeden. Art. 116 stanowi:
Oprócz spraw wymienionych, do jurysdykcyi sądów
gminnych, należą sprawy spadkowe i wypływające
z nich działy majątku pomiędzy mieszkańcami wiej-
skimi: a) gdy majątek spadkowy składa się z grun-
tów, które przeszły na własność tych mieszkańców
na zasadzie Ukazów z dnia 18 Lutego ($\frac{2}{3}$) 1864 r.
bez różnicy przestrzeni nieruchomości, oraz wartości,
należącego do tego spadku ruchomego majątku; b) gdy
majątek składa się z gruntów, które przeszły na wła-

sność mieszkańców wiejskich na podstawie pomienio-
nych ukazów i oprócz tego z gruntów nabytych, nie-
zależnie od tych Ukazów i gdy ten ostatni majątek
obejmuje przestrzeń, nieprzenoszącą jednej włóki i nie-
ma na nim innych budowli, prócz niezbędnych w go-
spodarstwie, a wartość ruchomości nie dochodzi 1500
rubli.

Art. 9 ust. z dnia 6 Sierpnia 1876 r. została
kompetencyja tych sądów rozszerzoną do spraw, tyczą-
cych się naruszeń przepisów względem zbywania, za-
stawiania i rozdrabiania osad, które przeszły na wła-
sność mieszkańców wiejskich na mocy ukazów z dnia
19 Lutego ($\frac{2}{3}$) 1864 r., na skutek prośby stron inte-
resowanych, jakoteż na żądanie Władz ¹⁾.

Otóż podobne postanowienia byłyby także u nas
nader zbawienne. Oprócz tego należałoby rozszerzyć
zakres działania gmin także w sprawach spadkowych
i sprawach opieki, które dziś przez odległe sądy z zie-
lonego stolika jak najgorzej bywają prowadzone.

Przy reformie postępowania sądowego, która nie-
stety znowu jest odroczoną od *calendas graecas*, winni
nasi posłowie gorąco się upomnieć o taką reformę są-
downictwa i zbliżenie go do ludu, który dziś tyle
drogiego czasu marnuje na poszukiwania prawa w są-
dach odległych. Dodajmy do tego jeszcze

K) Reformy ustawy o swojszczyźnie,

której bliżej tutaj omawiać nie będziemy, bo i tak na-
leży do kompetencyi Rady państwa, a sądzimy, że na
teraz wyczerpnęliśmy szereg pożądaných, w znacznej
części naglących reform, i wywiązaliśmy się ze zada-
nia wskazania takowych.

¹⁾ NOWAKOWSKI WŁADYSŁAW: Ustawa postępowania są-
dowego z dnia 20 Listopada 1864 r. I. 1877, str.
29 nast.

III. Zformułowanie reform, wskazanych według systematu dzisiejszych ustaw gminnych.

Przez reformy, wskazane w rozdziale II. mogliśmy udowodnić czytelnikom, że nie chodziło nam bynajmniej o ujemną tylko krytykę, lecz o podniesienie kierunków, w których ustawa gminna uleść winna zmianie. Na tém moglibyśmy snadnie nasze omówienie zakończyć. Idzie nam jednak o to, aby te reformy wskazane ująć w formy prawnicze ścisłych wniosków, i przekonać się, jakby nasza ustawa gminna wyglądała, gdyby powyższe reformy zostały przeprowadzone.

Jeżeli najpiérw uwagę zwrócimy na to, czy te zmiany należą do ustawodawczej kompetencji Sejmów krajowych lub Rady państwa, przyznajemy, że ani ednemu, ani drugiemu, zdaniu nie możemy przyznać bezwzględnej słuszności. W ogólności organizacja gminna według §. 12 ust. o Repr. państwa z dnia 21 Grudnia 1867 r. l. 141 d. u. p. należy do kompetencji Sejmów krajowych; spotykamy jednak między pożądanymi reformami także, które, jak utworzenie Komisij gminnych z Władz rządowych i autonomicznych, zaprowadzenie Sądów gminnych, zmiana ustawy o swojszczyźnie i t. d., według §. 11 lit. *g*), *k*) i *l*) powołanej ustawy, należą znowu do Rady państwa.

W formułowaniu naszym poprzestajemy na tych reformach, które w ustawach gminnych mają być przedsięwzięte, a nie będziemy zestawiać tych reform, które w drodze specjalnego ustawodawstwa mają być przeprowadzone. Z tém ograniczeniem wyglądałaby nowela do ustawy gminnej w sposób następujący:

Art. I.

Ustawa o obszarach dworskich z dnia 12 Sierpnia 1866 r. l. 20 d. u. kr. znosi się.

Art. II.

W jej miejsce wchodzi w zastosowanie przepisy następujące:

§. 1. Każdemu właścicielowi dóbr tabularnych, niemniej każdemu innemu posiadaczowi realności, który w jednej lub kilku graniczących ze sobą gminach, ma posiadłość gruntową drogami połączoną i sposobną do samodzielnego wspólnego gospodarstwa w objętości najmniej 100 hektarów, ma być na jego żądanie ze strony powiatowej Komisji gminnej oddane sprawowanie tej części samoistnego zakresu działania (§. 27 ust. gm), która do bezprzeszkodnej administracji jego posiadłości i tych urządzeń, których koszta sam pokrywa, są potrzebne, a mianowicie:

1. Staranie o utrzymanie dróg, znajdujących się w tej posiadłości (wyjąwszy drogi eraryjalne, krajowe i powiatowe), tudzież staranie o łatwość komunikacji po takowych i policija polowa;

2. potrzebna do powyższych czynności część policji budowniczej i ogniowej, wyjąwszy pozwolenia na budowę;

3. rozpisywanie i przedsięwzięcie dobrowolnych licytacji własnych płodów i przedmiotów gospodarstwa.

§. 2. Posiadacz takiego dobra, albo takiej realności, może sam objąć sprawowanie tych czynności, jeżeli ma ku temu kwalifikację w §. 3 przytoczoną; oprócz tego przypadku ma pod własną odpowiedzialnością polecić wykonanie tych czynności innej uzdolnionej osobie, jako pełnomocnikowi. Współposiadacze dóbr takich mają ustanowić jednego z pośród siebie, lub inną osobę jako wspólnego pełnomocnika.

§. 3. Kto zająć się chce zawiadywaniem spraw w §. 1 wyliczonych, jak niemniej pełnomocnik, musi

być obywatelem Austryjackim, własnowolnym, względem którego nie zachodzi żadna z okoliczności, wykluczających z §. 3 i 11 ordynacyi wyborczej dla Gmin.

Winien mieć stałe zamieszkanie w miejscu, wymaganiom urzędowania odpowiedniem.

§. 4. Posiadacze takich dóbr lub realności, albo ich pełnomocnicy powinni złożyć w ręce Naczelnika politycznej Władzy powiatowej przepisane dla Naczelnika gminy przyrzeczenie w miejsce przysięgi.

§. 5. Pełnomocnik ustanowiony, na zewnątrz zastępuje posiadacza we wszystkich czynnościach, w myśl ustawy niniejszej, do niego należących.

Jeżeli zaś idzie o przyjęcie stałych świadczeń lub zobowiązań, natenczas zasięgnąć należy przyzwolenie posiadacza.

§. 6. Na skutek porozumienia między posiadaczem a Reprezentacją gminną może temu posiadaczowi albo jego pełnomocnikowi, na zasadzie uchwały Rady gminnej, być poruczone na jeden okres wyborezy prócz spraw, w §. 1. wymienionych, celem łatwiejszego załatwienia spraw policyjnych i innych spraw miejscowych odnośnie do tego dobra, także sprawowanie innych tego rodzaju czynności.

§. 7. To poruczenie czynności odbywa się pod odpowiedzialnością Naczelnika gminy. Do niego mają zastosowanie postanowienia ostatniego ustępu §. 53, następnie §. 64 ust. gm.

O tém ma być zawiadomioną Komisya gminna powiatowa.

§. 8. Posiadacz, albo tegoż pełnomocnik, jest za sprawowanie czynności tą ustawą objętych, odpowiedzialny przed Komisją gminną powiatową, jak każdy naczelnik gminy. Odpowiedzialność ciąży na posiadaczu.

§. 6. Wszystkie wydatki, które z obowiązkami posiadacza są połączone, ponosi tenże wyłącznie, o ile ustawa takowych innym osobom nie nakłada ¹⁾.

Art. III.

Znoszą się niżej wymienione §§. ustawy gminnej z dnia 12 Sierpnia 1866 r. l. 19 d. u. kr., a w ich miejsce obowiązują przepisy następujące:

§. 1. Osada (wieś, miasteczko, miasto), mająca obecnie własny zarząd gminy, tworzy razem z Obszarem dworskim, do téj saméj gminy katastralnej należącym, Gminę.

§. 2. Każda nieruchomości musi należeć do związku pewnej gminy. Wyjęte są: Rezydencje, zamki i inne budynki z należącymi do nich ogrodami i parkami, przeznaczone na mieszkanie lub tylko na czasowy pobyt Cesarza i Najwyższego Dworu.

§. 16. Radnymi bez wyboru są:

1) Każdy posiadacz wyłączonego dotychczas ze związku gminnego Obszaru dworskiego;

2) duszpasterze prawnie uznanych wyznań religijnych w każdej gminie, do ich parafii należący;

3) każdy członek gminy, opłacający przynajmniej $\frac{1}{6}$ część całej sumy podatków bezpośrednich w Gminie do opłaty przypisanych, niemniej każdy posiadacz, dotychczas już do Gminy wcielonej majątności ziemskiej, jako osobne ciało w tabuli krajowej zapisanej, chociażby wspomnionéj ilości podatków w gminie nie opłacał, jeżeli jest obywatelem państwa Austryjackiego (i t. d. jak w §. 16. obecnie bez zmiany).

§. 21. Członkowie Rady i ich zastępcy, tudzież członkowie Zwierzchności gminnej, obierani będą na

¹⁾ Wyjęte z Morawskiej ustawy gminnej §§. 84—92.

lat 6. Wszakże po upływie tego czasu pozostają oni w urzędzie aż do ukonstytuowania się nowój Reprezentacyi gminnej.

Ustępujący mogą być na nowo wybrani, jeżeli przeszkoda prawna nie zachodzi.

Rada gminna odnawia się co trzy lat w ten sposób, że co trzy lat połowa Radców występuje. Los oznaczy, którzy z wybranych rzeczywistych Radców po upływie pierwszych lat trzech ustąpić mają. Z końcem następnego trzechlecia ustępują ci z rzeczywistych Radców, którzy swe sześciolatnie urzędowanie kończą. Wybory przeto ubywających Radców co lat trzy odbywać się mają. Do liczby Radców, losem ustąpić mających po pierwszém trzechleciu, tudzież Radców, opuszczających Radę po upływie 6 lat urzędowania, liczeni będą Radcy ubyli przez śmierć, rezygnacyję lub innych przyczyn, ustawą gminną przewidzianych ¹⁾.

§. 22. Zamiast wyrazu „trzechletniego“, włożyć sześciolatniego.

§. 31. Dodać: Każda gmina, lub kilka razem powinny utrzymywać pisarza gminnego.

Pisarzem może być tylko ten, który odbył kurs pisarzy gminnych i złożył egzamin pomyślnie.

Bliższe przepisy w tym względzie będą wydane w drodze osobnego rozporządzenia.

§. 34. Zamiast „Władza powiatowa“, Komisya powiatowa gminna“.

§. 37. Zażalenia przeciw Zwierzchności gminnej w sprawach własnego zakresu działania rozstrzyga w miastach: Rada miejska, a w gminach administracyjnych (Art. IV): Rada gminy administracyjnej.

Za gminy miejskie uważa się wszystkie miasta, mające prawo wybierania posłów na Sejm krajowy

¹⁾ Z §. 49 statutu miasta Krakowa.

i wszystkie inne miejscowości, liczące nad 10.000 mieszkańców.

We wszystkich gminach innych należą zażalenia przeciw rozporządzeniom Zwierzchności gminnej w sprawach własnego zakresu do Komisji gminnej powiatowej; jeżeli jednak Zwierzchność gminna, wniesie zażalenie takie na posiedzenie Rady gminnej, może takowa rozpoznać zażalenie i w razie zmiany zarządzeń Zwierzchności ma o tem żalącego się zawiadomić; w razie przeciwnym zaś przedłożyć zażalenie Komisji gminnej powiatowej.

§. 41. Rada zbiera się na posiedzenia, ile razy zajdzie potrzeba; najmniej jednak dwa razy w roku, raz dnia 3 Listopada celem ułożenia budżetu gminnego, a drugi raz dnia 1 Marca każdego roku celem sprawdzenia rachunków z ubiegłego roku. Wyciąg z księgi uchwał odnośnych dwóch posiedzeń (§. 48) będzie niezwłocznie przedłożonym Komisji gminnej powiatowej.

(Druga część §. 41 pozostaje bez zmiany).

§. 55. Zamiast: „Władzy powiatowej“, Komisji gminnej powiatowej, a ustęp końcowy od słów: i jeżeli odpada.

§. 61. Również zamiast: „Władzy powiatowej“ Komisji gminnej powiatowej.

§. 64. Ustęp końcowy: Pretensyje gminy... mają być rozpoznane przez Komisję gminną powiatową. Jeżeli ta Władza orzecze względem obowiązku wynagrodzenia szkody, a co do wysokości wynagrodzenia porozumienia między stronami interesowanymi nie nastąpi, wynagrodzenie to ma być poszukiwaném w sądzie, drogą postępowania sumarycznego.

Art. IV.

Dział VII, ust. gm. (§. 95—97 włącznie) znosi się; w jego miejsce obowiązują przepisy następujące:

§. 1. Dobrowolne łączenie. Gminy, należące do tego samego powiatu politycznego, mogą się w drodze dobrowolnego porozumienia łączyć z gminami innemi, celem zawiadywania spraw, tak własnego, jakoteż poruczonego zakresu działania (§§. 27, 28) w każdym czasie, w sposób, wskazany niniejszą ustawą.

Umowa co do wspólnego zawiadywania sprawami, potrzebuje zatwierdzenia krajowej Komisji gminnej.

§. 2. Konieczne połączenie. Gminy, nie posiadające środków do wypełniania obowiązków, wpływających z zadań policyjnych własnego zakresu działania (§. 27. *alin. b) e) f) g) h) i k)*, lub też obowiązków, wpływających z poruczonego zakresu działania, mogą z innemi gminami tego samego powiatu politycznego drogą ustawy krajowej być połączone.

§. 3. Zakres działania. W razie połączenia koniecznego kilku gmin, rozciąga się wspólne zawiadywanie w własnym zakresie działania tylko do przedmiotów następujących:

- a) Czuwanie nad bezpieczeństwem osób i mienia;
- b) dozór policyjny nad przedmiotami żywności, nad targami, miarą i wagą;
- c) policyja zdrowia;
- d) policyja nad czeladzią i wyrobnikami, nie mniej wykonywanie przepisów o czeladzi służebnej;
- e) policyjny dozór nad obyczajnością publiczną;
- f) policyja ogniowa i budownicza; wykonywanie przepisów porządku budowniczego i udzielanie policyjnego pozwolenia na budowy.

§. 4. Gmina administracyjna. Gminy, połączone do wspólnego zawiadywania sprawami, tworzą, o ile idzie o sprawy wspólnie załatwiać się mające, Gminę administracyjną, której, co do tych spraw, służą wszystkie prawa i obowiązki gminy miejscowej, o ile następujące przepisy nie zawierają wyjątku.

We wszystkich innych sprawach gminy połączone zachowują zupełną samoistność.

§. Reprezentacja gminy administracyjnej. Gminę administracyjną reprezentuje w jej sprawach, tak, jak gminę pojedynczą: Rada gminna i Zwierzchność (§. 12, u. gm.).

Każda z gmin pojedynczych, wchodzących w skład gminy administracyjnej, zatrzymuje jednak swą własną reprezentację, t. j. własną Radę i Zwierzchność.

§. 6. Rada gminy administracyjnej. Do Rady gminnej wysyła każda gmina pojedyncza, licząca do 500 mieszkańców, dwóch członków, a za każde następne 250 mieszkańców, po jednym członku.

§. 7. Naczelnik gminy pojedynczej jest na mocy swego urzędu członkiem Rady; nie liczy się atoli w liczbę radnych na gminę, według §. 6. przypadających; resztę członków na pojedyncze gminy przypadających, odnośne Rady gminne miejscowe wybierają.

Znajdują się między Radnymi miejscowymi tacy, którzy w myśl §. 16. u. gm. bez wyboru do niej należą, natenczas mają oni, o ile ich liczba nie przenosi dwóch, wejść w skład Rady administracyjnej. Jeżeli liczba ich jest większa, wybierają z pośród siebie dwóch Radnych.

Znajduje się jednak między nimi taki, który $\frac{1}{5}$ podatku całej gminy administracyjnej opłaca, natenczas wchodzi do Rady bez wyboru, a tylko jeszcze drugi ma być wybranym. Jeżeli z dwóch każdy płaci po $\frac{1}{5}$ podatków, ci dwaj z wykluczeniem innych bez wyboru wchodzi do Rady.

Tych radnych nie wlicza się w powyż ustanowioną liczbę członków Rady. Co do ich zastępstwa ma zastosowanie §. 16, ust. gm.

Wybór członków Rady odbywa się w sposób, wskazany wyborczą ordynacją gminną dla Radców gminnych.

§. 8. Zwierzchność gminy administracyjnej. Zwierzchność gminy adm. składa się: z naczelnika, jego zastępcy i z naczelników gmin pojedynczych. Ci ostatni i zastępcy pełnią funkcje radnych przydanych (asesorów), przez co nie są wolni od urzędu naczelników gmin pojedynczych, tylko starać się mają o wykonanie uchwał Rady gminnej administracyjnej.

Naczelnik i jego zastępca mogą być tylko wybrani z łona Rady i składają przyrzeczenie przepisane §. 23. ust. gm.

Wybór odbywa się według przepisów o wyborze Zwierzchności gminy miejscowej.

§. 9. Okres wyborczy. Jeżeli naczelnik gminy miejscowej przestaje nim być, ustępuje tém samém z Rady.

Zresztą, co do trwania urzędu Radnych i Zwierzchności gminy administracyjnej, mają zastosowanie przepisy §. 21. ust. gm., a co do wyborów uzupełniających §. 22. ust. gm., a co do wymówienia się od wyboru §. 20. ust. gm.

§. 10. Zakres działania Rady gminy administracyjnej. Do zakresu działania Rady należy:

1. Wybór naczelnika i następcy;
2. uchwalanie budżetu rocznego wydatków wspólnych i sprawdzanie rachunków rocznych gminy administracyjnej;
3. wydawanie przepisów policyi miejscowej, w granicach §. 32. ust. gm. wskazanych;
4. postanawianie co do tych spraw, które w myśl §. 3. są uznane, jako sprawy wspólne gmin.

Jeżeli gmina administracyjna nie posiada własnego majątku, natenczas wydatki w ten sposób mają być pokryte, że kwota, przez Radę uchwalona, rozkłada się między gminy pojedyncze w stosunku opłacanych przez nie podatków bezpośrednich.

§. 11. Zakres działania Zwierzchności. Zwierzchność gminy administracyjnej ma wszystkie prawa i obowiązki Zwierzchności gminy pojedynczej.

§. 12. To samo odnosi się do toku czynności i nadzoru nad gminą administracyjną.

§. 13. Siedziba urzędowa. Co do oznaczenia miejsca, gdzie Urząd gminy administracyjnej ma mieć siedzibę urzędową, następujące postanowienia mają obowiązywać:

a) Jeżeli między gminami, mającemi być połączonemi, jest taka, która posiada środki do wykonania całego poruczonego zakresu działania, takowa jest siedzibą urzędową na mocy ustawy.

b) Jeżeli niema żadnej gminy, a gminy dobrowolnie się nie porozumieją co do siedziby urzędowej, natenczas rozstrzyga krajowa Komisja gminna, przy czém należy na to zwrócić uwagę, aby w tém miejscu ustanowić siedzibę urzędową, z którego połączenie z innemi miejscowościami jest najłatwiejsze i najbezpieczniejsze.

c) Znachodzą się między gminami połączonemi: miasto lub miasteczko, zwyczajnie w takowych ma być siedziba urzędowa.

Gmina, w której jest urzędowa siedziba i od której Gmina administracyjna ma nazwę, postarać się ma o lokal urzędowy.

§. 14. Naczelnik nie jest obowiązany mieszkać w siedzibie urzędowej, musi jednak w pewnych ozna-

czonych dniach i godzinach być obecnym w w lokalu urzędowym Gminy administracyjnej¹⁾.

Art. V.

Dział VIII. ust. gm. (§. 98—109) znosi się, a natomiast obowiązują postanowienia następujące:

§. 1. Gminy pozostają pod nadzorem Rządu i Reprezentacyi krajowej i powiatowej.

Rząd ma prawo nadzoru w tym kierunku, aby gminy swego zakresu działania nie przekraczały i nie działały wbrew ustawom. Reprezentacje powiatowe i krajowa czuwają nad tém, aby zakładowy majątek i zakładowe dobro gminy i zakładów gminnych nie zostały uszczuplone.

Nadzór ten wykonywują częścią Władze rządowe, częścią Reprezentacje powyższe, częścią Komisje gminne w sposób poniżej wskazany.

§. 2. Zatwierdzenie przez Radę powiatową. Pozostawić §. 99. ust. gm. i dodać: Uchwały zapadłe, mają być niezwłocznie podane do wiadomości Komisji gminnej powiatowej.

§. 3. §. 100. ust. gm. tylko zamiast: Wydziału krajowego, Komisję gminną krajową.

§. 4. Skład Komisji gminnej powiatowej. Komisja gminna powiatowa składa się ze Starosty powiatowego lub zastępcy tegoż, jako przewodniczącego, z urzędnika conceptowego, przez Starostę mianowanego, jako referenta, i z dwóch członków Wydziału powiatowego, których Rada powiatowa na okres wyborczy wybiera. Oprócz członków rzeczywistych wybiera Rada powiatowa także dwóch zastępców z wśród członków Wydziału.

¹⁾ Z ustawy niższo - austryj. z dnia 16 Kwietnia 1874 r. l. 26 d. u. kr.

Kto traci mandat członka Wydziału powiatowego, występuje tém samém z Komisji gminnej powiatowej, a w miejsce ustępującego wchodzi obrany zastępca.

§. 5. Posiedzenia Komisji gminnej powiatowej. Komisja gminna powiatowa przynajmniej dwa razy w miesiąc zgromadza się na wezwanie Starosty na zgromadzenia zwyczajne, które trwają tak długo, dopóki wszystkie sprawy do jój zakresu należące, które aż do dnia ostatniego przed rozpoczęciem posiedzenia wyłyneły do dziennika podawczego, nie będą załatwione.

Oprócz tego może Starosta w razie potrzeby zwoływać posiedzenia nadzwyczajne.

Każdy członek Komisji gminnej winien przybyć na posiedzenie Komisji i brać w nią udział. Starosta może mu także polecić wypracowanie referatów, które na najbliższe posiedzenie winien przygotować. Kto bez usprawiedliwienia się na posiedzenie nie przychodzi, lub posiedzenie samowolnie opuści, ulega grzywnie od 10—50 złr., którą Starosta rozciąga bez możności odwołania się i ściąga na rzecz funduszu powiatowego.

W razie uzasadnionej przeszkody ma członek Komisji zawczasu zawiadomić o tém Starostę, który niezwłocznie zarządzi wezwanie zastępcy.

Członkowie Komisji gminnej, należący do Wydziału powiatowego, pobierają za każdy dzień, choćby tylko zaczęty, w którym biorą udział w posiedzeniach Komisji, dyjety w kwocie 5 złr. w. a. z funduszków powiatowych.

Zwrotu kosztów podróży nie mają prawa żądać.

§. 6. Obrady i uchwały. Nad wnioskiem referenta odbywają się obrady, a uchwały zapadają większością głosów. W razie równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego.

§. 7. Zakres działania Komisji powiatowej: Komisja powiatowa:

a) Rozstrzyga rozkazy od uchwał Rady, lub postanowień Zwierzchności gminnej, w sprawach własnego zakresu działania. (Reszta pozostaje z §. 101 ust. gm. od słowa: Przeciw aż do końca;

b) wykonywa Władzę dyscyplinarną nad Zwierzchnością gminy;

c) mianuje zastępców dla gmin;

d) nadzoruje gminy i wstrzymuje nielegalne uchwały gminne;

e) zarządza środki zaradcze na koszt gminy;

f) czyni przedstawienia o rozwiązanie Reprezentacji gminnej;

g) corocznie zestawia dokładny statystyczny obraz życia gminnego powiatu, przedkłada takowy krajowej Komisji gminnej i przedstawia wnioski o potrzebnych reformach ustawodawczych lub administracyjnych.

§. 8. Władza dyscyplinarna nad Zwierzchnością gminną (zgodny z §. 102 ust. gm., tylko zamiast: Wydziału powiatowego, wszędzie położyć Komisję gminną powiatową, w ustępie 2: „może członek Zwierzchności gminnej być zawieszonym w urzędowaniu przez Komisję gm. pow.“; w ustępie 3 i 4 zamiast „Władzy krajowej za zgodą Wydziału krajowego“ położyć „Komisję gminną krajową“.

§. 9. Mianowanie zastępcy dla gminy (zgodnie z §. 103 ust. gm. ze zmianą Wydziału powiatowego na „Komisję pow. gm.).

§. 10. Prawo nadzoru i wstrzymywania uchwał. Prawo nadzoru Rządu nad Gminami wykonywa Komisja gminna powiatowa (Dalej §. 104 ust. gm. pozostaje nienaruszonym).

§. 11. Starosta ma prawo i obowiązek zakazać wykonanie uchwały, powziętej czy to przez Naczelnika,

czy przez Radę gminną, jeżeli ta uchwała przekracza zakres działania Gminy lub sprzeciwia się ustawom. Prawo to służy Staroście tylko w ciągu 30 dni od chwili powzięcia urzędowej wiadomości o prawu przeciwniej uchwałie Zwierzchności lub Reprezentacyi gminnej. Przeciw takiemu zakazowi służy rekurs do Komisji gminnej krajowej.

Jeżeli sprawa należy do własnego zakresu działania gminy, winien Starosta zasięgnąć uchwałę Kom. gm. pow.; a jeżeli rzecz nie cierpi zwłoki, może wprawdzie na razie zawiesić uchwałę, winien jednak rzecz do stanowczego rozpoznania przedłożyć Komisji gm. powiatowej na najbliższém posiedzeniu i zarządzenie własne uzasadnić ¹⁾.

§. 12. Środki zaradcze na koszt gminy. Jeżeli Rada gminna zaniedbuje, albo wzbrania się dopełnić obowiązków, w moc ustaw na gminie ciążących, Komisya gminna powiatowa ma na koszt i stratę gminy zarządzić środki zaradcze.

W razie nagłego niebezpieczeństwa Starosta sam zarządzić może tymczasowe środki zaradcze, winien jednak na najbliższém posiedzeniu Komisji gminnej, powiatowej przedsięwzięcie tych środków usprawiedliwić.

§. 13. Pozostaje §. 108, tylko zamiast §. 107, należy powołać §. 12.

§. 14. Rozwiązanie Reprezentacyi gminy (§. 199 ust. gm., tylko zamiast „Wydziału powiatowego“, zamieścić Kom. gminną powiatową.

§. 15. Prawa Starosty. Obok praw przytoczonych w powyższych paragrafach, ma Starosta prawo

¹⁾ §. 106. u. g. odpada.

rozpoznawania wszystkich zażeń przeciw gminie, a względnie jój Reprezentacyi w sprawach poruczonego zakresu działania.

§. 16. Komisya gminna krajowa. Najwyższy nadzór nad całością majątku zakładowego i dobra zakładowego gmin i zakładów gminnych, tudzież najwyższy nadzór, aby gminy nie przekraczały swego zakresu działania i nie działały wbrew ustawom, ma Komisya gminna krajowa.

§. 17. Skład Komisji gm. kraj. Komisya gminna krajowa składa się pod przewodnictwem Namiestnika lub jego zastępcy, z dwóch urzędników państwa, przez Namiestnika wyznaczonych i z trzech przez Wydział krajowy z grona swego lub z pośród innych obywateli, prawo obieralności do Sejmu mających, na jeden peryjod wyborcy wybranych członków. Między członkami przez Wydział krajowy delegowanymi musi być jeden przynajmniej członkiem Wydziału krajowego. Obok trzech członków mianuje Wydział także dwóch zastępców. Co do powoływania tychże i utraty mandatu, mają przepisy §. 4. analogiczne zastosowanie.

§. 18. Co do posiedzeń, obrad i uchwał, mają przepisy §§. 5 i 6 zastosowanie z temi odmianami, że wynagrodzenie za uczestniczenie w Komisji gminnej krajowej oznacza Sejm krajowy i że posiedzenie Komisji gminnej krajowej odbywają się raz na miesiąc.

§. 11. Zakres działania Komisji gminnej krajowej: Komisya gm. krajowa

a. Rozstrzyga rekursy od uchwał Komisji gminnej powiatowej w sprawach własnego zakresu działania.

b. Może żądać objaśnień i usprawiedliwień od Reprezentacyi gminnej za pośrednictwem Komisji gminnej powiatowej; wyjątkowo zaś w razach nagłej

potrzeby może żądać takich wyjaśnień bezpośrednio, może również i przez delegowanie Komisji zarządzić dochodzenie na miejscu. W wykonywaniu tego prawa może użyć stosownych środków zaradczych.

c. Wykonywa Władzę dyscyplinarną nad członkami Komisji gminnej powiatowej i może takowych za zaniedbanie obowiązków, lub niewykonania poleceń skazać na grzywny od 10—100 zlr., albo wybranych członków Kom. gm. pozbawić prawa obieralności do Reprez. gminnej i powiatowej za przeciąg lat 12.

d. Zestawia na podstawie sprawozdań powiatowych Komisji corocznie obraz życia gminnego w całym kraju, który przedkłada wyższym Władzom rządowym i Sejmowi krajowemu tudzież ogłasza drukiem ¹⁾.

e. Przedstawia Sejmowi wnioski do zmian w ustawach gminnych i innych z niemi w związku będących, Rządowi zaś do rozporządzeń, których wydanie jest pożądanem i daje opinie na żądanie Władz rządowych, lub Sejmu krajowego w sprawach gminnych.

Zakres Komisji gminnej w sprawach powiatowych oznacza ustawa o Repr. powiatowej.

§. 20. Namiestnik w razach naglących ma prawo zawieszania uchwał Komisji gminnej powiatowej i zarządzania środków zaradczych, powinien jednak takowe z uzasadnieniem przedstawić do stanowczego rozpoznania Radzie gminnej krajowej na posiedzeniu najbliższém.

§. 21. Prawa, przyznane Komisjom gminnym służą im także w obec gmin administracyjnych (Art. IV)

Art. VI.

§. 10. Ordynacyi wyborczej dla gmin z dnia 19 Sierpnia 1866 r. 1. 19 otrzymuje dodatek następujący

¹⁾ Wzór naśladowania godny w tym względzie mamy w ustawach badeńskich.

4) Ci, którzy nie ukończyli szkół ludowych. Postanowienie to wchodzi w życie w 12 latach licząc od mocy obowiązującej ustawy niniejszej.

Art. VII.

Ustawa o Reprezentacji powiatowej doznaje zmiany w poniżej wyliczonych paragrafach, w miejsce których obowiązują postanowienia następujące:

§. 14. Radę powiatową wybiera się na lat 6. Reszta przepisów tego paragrafu pozostaje bez zmian.

§. 27. Ustawy postanawiają zakres działania Rady powiatowej w sprawach gmin.

§. 36. Wypuścić wyrazy: „Obszarów dworskich“.

§. 37 a) Kary porządkowe, środki wykonawcze.

(Zamieścić §. 67. Ustawy Bukowińskiej o Repr. pow.).

§. 44. Zamiast „politycznej Władzy krajowej“ do Komisji gminnej krajowej, która sprawę stanowczo rozstrzyga.

§. 49. Rekursy przeciw uchwałom Reprezentacji powiatowej rozstrzyga Komisya gminna krajowa.

Rekurs ma być wniesiony w ciągu 14-dniowego prekluzyjnego terminu od dnia ogłoszenia lub doręczenia uchwały, do Wydziału powiatowego, który go przedłoży Komisji gminnej krajowej.

§. 51. Pierwszy ustęp tego §. znosi się.

W ustępie 2. zamiast „politycznej Władzy krajowej“, Komisji gminnej krajowej, która rzecz stanowczo rozstrzyga. Dodać przed ostatnim ustępem: To prawo wstrzymania uchwał nielegalnych służy Rządowi tylko przez 30 dni, od chwili, gdy Władza rządowa poweźmie urzędową wiadomość o uchwale zapadłej.

§. 53. Ustęp końcowy: Namiestnik, na zasadzie uchwały Komisji gminnej krajowej przedsięwzięcie środki potrzebne i t. d.

Art. VIII.

Ustawa niniejsza wchodzi w wykonanie z dniem ogłoszenia. W tym celu wszystkie dotychczasowe Reprezentacje gminne i powiatowe się rozwiązują, a rozpiszą się nowe powszechne wybory, których termin oznaczonym będzie w drodze rozporządzenia.

IV. Zakończenie.

Gdybym był członkiem sejmu, nie pozostawałoby mnie już nic innego, jak uczynić wnioski co do formalnego traktowania sprawy.

Wówczas wniósłbym: „Wysoki Sejm raczy wniosek ten udzielić osobnej Komisji, z 15 członków złożonej, z poleceniem przedstawienia opinii swęj w terminie jak najkrótszym w ciągu obecnej sesji sejmowej“.

Posłem nie jestem, a zatem nie taki wniosek czynić mi przystoi, ile raczej usprawiedliwić się, że śmiałem niepowołany i niepytany zabrać głos w tej sprawie. Gdzieindziej wnioski do ustaw bywają wcześniej wygotowywane i przysyłane bądź Wydziałom uniwersyteckim, bądź pojedynczym uczonym do wyjawienia opinii; w każdym razie, wydrukowane wcześniej z pobudkami, publicznej podlegają dyskusji. U nas niema tego chwalebego zwyczaju i dlatego wnioski napotykają zwykle umysły nieprzygotowane i idą do kosza.

Snać nasi prawodawcy nie ufają nauce. Mniemają może, że światło jej świeci tylko w grobach

prawa, oraz dozwala rozpoznać to, co jest prawem obowiązującym, ale żadnego promyka nie wysyła przed siebie, nie oświeca téj drogi, którą prawo ku sprawie i wydoskonaleniu swemu ma kroczyć. Obawiają się może, że uczony odesłałby im projekt, do oceny przesłany, z uwagą: Projekt ten nie należy do historii prawa, bo nie był nigdy prawem, nie jest jeszcze prawem obowiązującym, bo dopiero ma być prawem, nie jest tedy przedmiotem mojej nauki, która się zajmuje tylko prawem przeszłym lub teraźniejszym; zajmę się tą sprawą dopiero, gdy nabędzie mocy ustawy, przedtem nie należy do zakresu nauki mojej". Inne o nauce mamy wyobrażenie.

Dziwną byłaby zaiste nauka, której rola byłaby wygrana, gdyby zbadała, jakim prawem było w przeszłości, jakim jest w rzeczywistości, ale do przeobrażenia prawa wcale się nie mieszała. Czy ma ona z obojętnością i chłodem posągowym przypatrywać się tym długim częstokroć walkom całych pokoleń o prawo lepsze, tym zapasom twardym o reformy, w których biorą udział najszlachetniejsze żywioły społeczeństwa? Stokrotnie nie, i rzeczywiście historyja wszystkich walnych reform instytucyj społecznych wykazuje, jaką rolę w nich odgrywała nauka, jak rozświecała umysły, jak budziła zapał, jak torowała drogę prawu lepszemu.

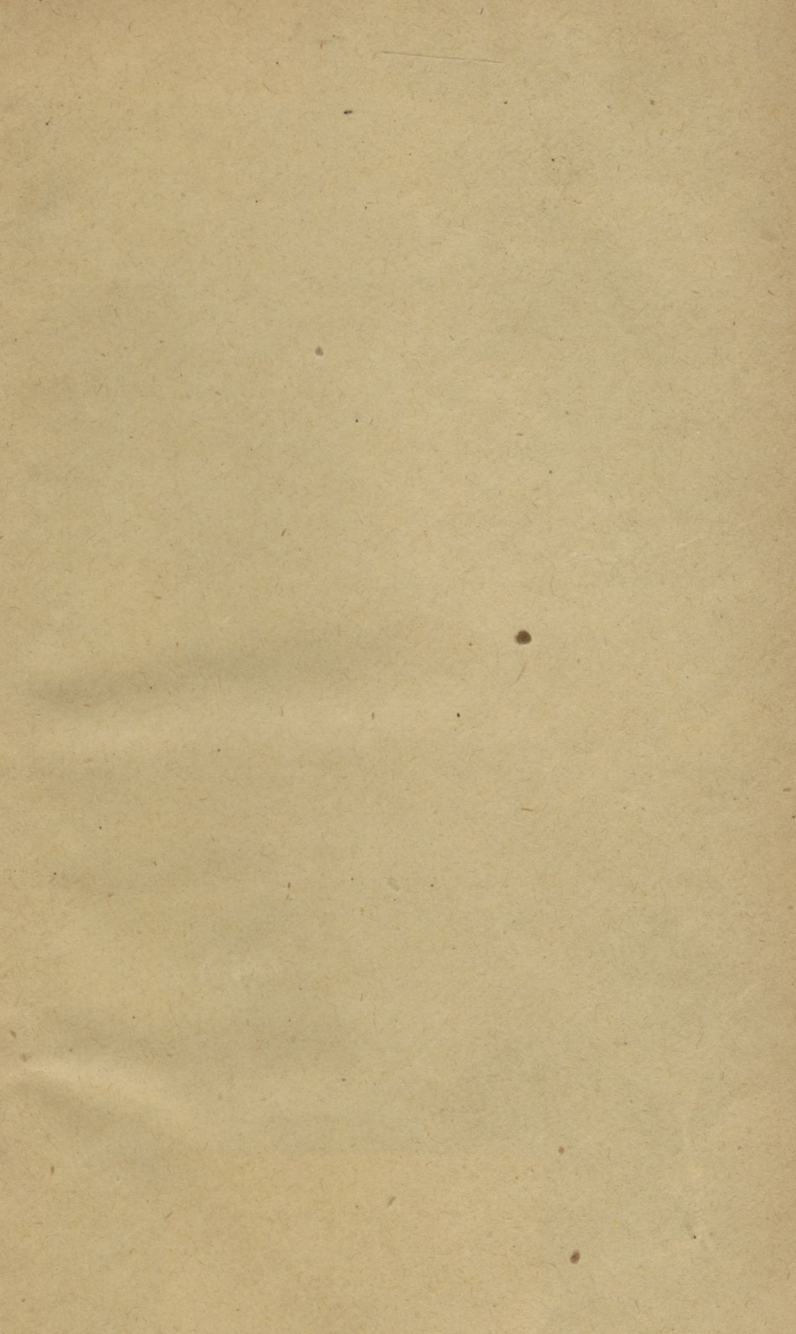
Ale gmina, to za drobny przedmiot naukowego zajęcia, możeby ktoś powiedział. Zbłądziłby grubo i owszem, coraz więcej szérzy się słuszne przekonanie, że życie nie tętni tylko w blasku korony, nietylko na polach bitwy, gdzie się rozgrywają losy wielkich narodów, nietylko na arenie parlamentarnej, gdzie debatują o kwestyjach prawodawczych, ale odzywa się także na nizinach życia społecznego, z kąd płyną źródelka żywotne dla całego życia narodowego i społecznego.

Słusznie mówi AHRÉNS (*Naturrecht* II, str. 483), że źródło potęgi i dobrobytu państwa utrzymuje się żywem przez owe tysiące źródeł miejscowych i że według SAVIGNY'EGO potęga całości wzrasta w miarę, o ile całość jest zdolną tchnąć życie w najdrobniejsze części składowe“.

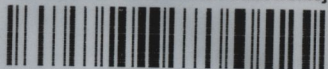
Uznając całą doniosłość kwestyi gminnej dla naszego kraju, podjęliśmy się tego zadania, w chęci służenia jego dobru. Oby świątelsze od nas umysły, i szczęśliwsze ręce jeły się dzieła reformy i takową przeprowadziły, oto życzenie najgorętsze, które mi się w końcu z piersi wyrwa!

Pisałem w Krakowie, w Kwietniu 1880 r.





Biblioteka Politechniki Krakowskiej



II-363885

Biblioteka Politechniki Krakowskiej



100000340217