

GRZEGORZ ZAMOYSKI (Rzeszów)

Prawne podstawy funkcjonowania komunalnych kas oszczędności na ziemiach polskich w okresie zaborów

1. Kasy oszczędności, jako komunalne instytucje oszczędnościowo-pozyczkowe, funkcjonujące pod nazwą miejskich, powiatowych i wiejskich kas oszczędności, miały na celu ułatwianie i popieranie tworzenia się kapitałów, drogą gromadzenia, przechowywania i racjonalnego zarządzania zasobów pieniężnych głównie mniej zamożnych warstw społeczeństwa. Jako lokalne instytucje finansowe miały one przede wszystkim za swe zadanie gromadzenie oszczędności w granicach swych obwodów, celem pokrywania potrzeb finansowych i gospodarczych zamieszkałej na ich obszarze ludności¹.

Kasy oszczędności różniły się od banków głównie celami działalności, wysuwając na pierwszy plan przede wszystkim operacje bierne, czyli gromadzenie wkładów. Lokowanie zgromadzonych środków było – przynajmniej początkowo – mniej istotne i miało na celu jedynie zapewnienie oprocentowania wkładów. Kasy oszczędności, zapewniając duże bezpieczeństwo wkładów zyskały sobie znaczną popularność, szczególnie niezamożnych warstw społeczeństwa, stanowiącego główną część ich klientów.

Kasy oszczędności pojawiły się na ziemiach polskich w pierwszej połowie XIX wieku. Najstarszą tego typu instytucją była kasa oszczędności, założona w 1823 r. w Poznaniu. W zaborze pruskim kasy te znalazły najlepsze warunki do swego rozwoju – w 1860 r. tylko na terenie Wielkopolski działało ich ponad 20 a w roku 1918 ich liczba na tym terenie wzrosła do 96, podczas gdy na terenie całego zaboru pruskiego w 1913 r. działało 158 kas².

¹ J. Frejlich, *Gospodarstwo samorządowe w byłej dzielnicy pruskiej*, Kraków 1924, s. 89-90.

² A. Maik, *Komunalna Kasa Oszczędności Powiatu Leszczyńskiego. 50 lat pracy 1889-1939*, Leszno 1939, s. 11.

Cechą charakterystyczną kas w zaborze pruskim był brak osobowości prawnej. Kasy oszczędności traktowano bowiem jako integralną część majątku związku komunalnego. Związek samorządowy (miasto, powiat, prowincja) gwarantował wkłady i wszelkie inne zobowiązania całym swym majątkiem³.

Na terenie zaboru austriackiego najstarszą instytucją tego typu była Galicyjska Kasa Oszczędności we Lwowie, powstała z inicjatywy sejmu stanowego, obradującego w 1842 r.⁴ Kasa ta powstała we Lwowie w 1844 roku (funkcjonowała nieprzerwanie do 1939 r.). W odróżnieniu od zaboru pruskiego kasy oszczędności w tym zaborze posiadały osobowość prawną. Tuż przed wybuchem I wojny światowej w Galicji działały 53 kasy oszczędności⁵.

Kasy oszczędności powstawały również na terenie Królestwa Polskiego. Chociaż na jego terenie nie funkcjonował samorząd terytorialny, to od 1841 r. wolno było zakładać kasy oszczędnościowe w miastach gubernialnych i powiatowych. Jako pierwsza powstała Główna Kasa Oszczędności w Warszawie, która rozpoczęła swą działalność w 1844 r.⁶ Wkrótce powstały takie kasy także w Płocku (1844), Częstochowie i Włocławku (1851), Piotrkowie (1859) i Radomiu a do 1862 r. działało ich już 18⁷. W zaborze rosyjskim kasy oszczędności miały cele identyczne, jak w pozostałych zaborach. I tak kasa we Włocławku powstała po to, by zbierać i zabezpieczać wkłady pieniąż-

³ J. Frejlich, *op. cit.*, s. 89-95; W. Morawski, *Zarys dziejów Komunalnych Kas Oszczędności w Polsce*, „Bank i Kredyt” 1989, nr 10, s. 24.

⁴ G. Małachowski, *Pamiętnik jubileuszowy Galicyjskiej Kasy Oszczędności we Lwowie 1844-1894*, Lwów 1894, s. 85. Ogłoszenia, które ukazały się w prasie polskiej, wzywały szlachetnie myślących mieszkańców Galicji i Bukowiny, by przyczynili się do założenia kasy jako założyciele, wpłacając niezwrotny dar w wysokości minimum 50 złr, lub jako tzw. wspieracze, wpłacając minimum 25 złr. Ogłoszenia ukazały się w trzech dodatkach do „Gazety Lwowskiej” nr 64, 70 i 75 z 1843 roku. Wpłacane dary składano na ręce starostów lub bezpośrednio burmistrzowi Lwowa i przechowywano w kasie miejskiej, zob. G. Małachowski, *op. cit.*, s. 84.

⁵ W roku 1913 53 kasy oszczędności w Galicji oraz 3 na Śląsku Cieszyńskim posiadały łącznie kapitał o wysokości 658 mln zł. (według parytetu z 1927 r.) oraz kapitały własne o wysokości 41 mln zł. Z tych środków udzieliły 60 mln zł kredytów krótkoterminowych oraz 509 mln zł średnioterminowych kredytów hipotecznych-zob. H. Nowak, *Bankowość w Polsce*, T. 1, Warszawa 1932, s. 130-132. Z nowszych opracowań na temat galicyjskich kas oszczędności zob.: Z. Witaszczyk, *Kasy oszczędności w Galicji na tle kas oszczędności w monarchii habsburskiej*, „Prace Historyczno-Archiwalne”, T. V, Rzeszów 1997, s. 153-186. Tematyka dotycząca kas oszczędności została poruszona ostatnio także w trakcie obrad XVI Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich we Wrocławiu, który obradował we wrześniu 1999 r. W sekcji poświęconej historii gospodarczej zaprezentowane zostały dwa wystąpienia (nadal oczekujące na druk), których autorami byli T. Władyka (*Kasy oszczędności w II Rzeczypospolitej*) i J. Bąsta (*Komunalne kasy oszczędności w II Rzeczypospolitej*). Natomiast spuściznę aktową po kasach oszczędności, zachowanych w polskich archiwach omówił szeroko G. Zamowski, *Non private banking records in Polish State Archives, [w:] Towards a global system? European banks within the Evolving Economy. The annual conference of the European Association for Banking History*, Warsaw 2000 (złożone do druku).

⁶ Szersze wiadomości na jej temat w pierwszych latach jej działalności zob. warszawska „Gazeta Codzienna” z 30. XII. 1853/11. I. 1854, nr 9, s. 2-4.

⁷ W. Morawski, *op. cit.*, s. 24.

ne, składane przez obywateli miasta oraz wypłacanie tymże procentów z tego tytułu⁸. Forma prawna tych kas nie była jednak dokładnie sprecyzowana. W latach 1891-1894 ówczesny generał-gubernator warszawski J. Hurko zlikwidował wszystkie kasy oszczędności, działające w Królestwie Polskim.

2. Jak wspomniałem, na ziemiach polskich kasy oszczędności najwcześniej powstawać zaczęły na terenie zaboru pruskiego. Wiadomo jednak, że rządy wszystkich państw zaborczych, szczególnie na początku XIX wieku, bardzo nieufnie odnosiły się do poczynań samorządu terytorialnego. Dopiero później w dzielnicach, gdzie samorządy uzyskały pewną swobodę działania powstawały samorządowe instytucje finansowe – kasy oszczędności (*Spar-kassen, Sberegatelnyje kassy*).

Ich powstawanie na terenie państw zaborczych było spowodowane kilkoma zasadniczymi czynnikami. Po pierwsze było wynikiem importu sprawdzonych – szczególnie w Anglii – wzorów, po drugie brak było w ówczesnym systemie finansowym instytucji, które dawały możliwość realizacji celów bezpiecznej oszczędności, gdyż banki jako instytucje prywatne, nastawione były przede wszystkim na realizację zysku, a to wiązało się oczywiście ze zwiększonym ryzykiem w prowadzonej przez nie działalności. Banki udzielały dodatkowo kredytów na warunkach, które hamowały dostęp do nich uboższych warstw społeczeństwa. W efekcie powstawanie kas oszczędności – nadzorowanych przez państwo i gwarantowanych przez samorządy – miało prowadzić do stworzenia instytucji, które realizowałyby kilka zasadniczych celów, przybierając bardziej humanitarny charakter i dodatkowo zwiększając bezpieczeństwo zgromadzonych w nich wkładów.

W kasach oszczędności szczególnie nacisk położono więc na podkreślenie humanitarnego charakteru tych organizacji, co znalazło przede wszystkim swój wyraz w licznych regulacjach ograniczających dostępność usług, świadczonych przez kasy dla zamożniejszych obywateli⁹. I tak w zaborze rosyjskim kasy te były nastawione na gromadzenie wyłącznie drobnych oszczędności, do 3 rubli miesięcznie i do 300 rubli stanu konta¹⁰. Postępowanie takie wynikało z założenia, iż kasy miały służyć uboższym obywatelom, umożliwiając im bezpieczne przechowywanie najdrobniejszych nawet zaoszczędzonych kwot, ich powiększanie oraz rozwijanie nawyków oszczędzania i praco-

⁸ Archiwum Państwowe (dalej: AP) w Toruniu, Oddział we Włocławku, Wstęp do zespołu Kasa Oszczędności miasta Włocławka (1851-1899), s. 1. W archiwach polskich zachowała się niewielka ilość materiału archiwalnego, będącego pozostałością po tych instytucjach, gdyż akta kas oszczędności z terenu zaboru rosyjskiego przechowywane są w archiwach w Częstochowie, Piotrkowie Trybunalskim, Radomiu, Sandomierzu, Włocławku i Otwocku.

⁹ Jak najniższa minimalna wysokość wkładki oszczędnościowej, oprocentowanie jak najniższych kwot, nie przyjmowanie wkładów przekraczających kwotę, ustaloną zgodnie z miejscowymi warunkami, zaniechanie oprocentowania kwot przekraczających ustalony limit, itp.

¹⁰ W. Morawski, *op. cit.*, s. 24.

witości. Humanitarny charakter tych instytucji podkreślały także dopuszczalne sposoby wykorzystania części funduszu rezerwowego¹¹.

Prawne funkcjonowanie kas oszczędności najwcześniej zostało uregulowane na terenie zaboru pruskiego, bowiem dla całego obszaru państwa wydany został 12 grudnia 1838 r. przez króla Fryderyka Wilhelma III regulamin (*Die Einrichtung des Sparkassenwesens betr. vom 12 Dezember 1838*), który z niewielkimi zmianami przetrwał – jako prawna podstawa działalności kas – do wybuchu I wojny światowej¹². Według tego regulaminu kasy oszczędności (zarówno powiatowe, jak i miejskie) były instytucjami bez osobowości prawnej, ale z przywilejem pupilarnej pewności, a kasy traktowano jako integralną część majątku związku komunalnego. W związku z tym za wszelkie zobowiązania kas odpowiadały gwarantujące samorządy całym majątkiem oraz wpływami podatkowymi¹³.

Choć kasy oszczędności w Austrii istniały od 1819 r., to brak było przepisów prawnych dotyczących ich tworzenia. Kasy powstałe w latach 1819–1844 zakładane były na podstawie indywidualnych próśb stowarzyszeń i decyzji cesarza. Podstawy prawne tworzenia kas oszczędności w monarchii austriackiej uregulował po raz pierwszy cesarz Ferdynand I Najwyższą Uchwałą z 2 września 1844 roku. Połączona Kancelaria Nadworna wydała w tej sprawie dekret w dniu 26 września 1844 roku a w Galicji podano do publicznej wiadomości zasady regulujące tworzenie kas oszczędności obwieszczeniem Gubernium z dnia 31 października 1844 roku¹⁴. Decyzja Ferdynanda I faktycznie akceptowała funkcjonowanie kas oszczędności na terenie monarchii habsburskiej, gdyż kasy oszczędności były już wtedy uznanym elementem rynku finansowego na jej terenie¹⁵. Ustawa precyzowała warunki ich tworzenia, organizacji oraz sprawowania nadzoru nad ich działalnością¹⁶. W szczególności regulowała ona tryb uzyskiwania zezwolenia na założenie kasy oszczędności, wysokość wkładek, sposób ich oprocentowania, zasady tworzenia i wykorzystania funduszu rezerwowego a także sposób zagospoda-

¹¹ Np. w Galicji fundusze te mogły być przeznaczane jedynie na cele charytatywne, w interesie najuboższych członków kasy i na te potrzeby lokalnej społeczności, które miały bezsprzecznie charakter celów użyteczności publicznej.

¹² A. Maik, *op. cit.*, s. 11.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Obwieszczenie Gubernium z 31 października 1844, l. 66.931, ogłaszające regulamin dla zakładania, urządzania i nadzorowania kas oszczędności, zob. J. Piwocki (red.), *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych* (dalej: *Zbiór ustaw i rozporządzeń...*), t. IV, Lwów 1903, s. 90.

¹⁵ Pierwszą kasą, która powstała w Austrii, była Pierwsza Austriacka Kasa Oszczędności w Wiedniu założona w roku 1819. Kolejnymi kasami oszczędności utworzonymi na terenie Austrii przed rokiem 1844 były kasy krajowe w Lublanie (Laibach 1820), Pradze (1824), Klagenfurtcie (1830), Peszcie (1839) oraz kasy miejskie w Bregencji (1822), Hermannstadt (1841) i Feldkirch (1842), zob. *Compass. Kalender und Jahrbuch für Handel, Industrie und Verkehr, Capital- und Grundbesitz*, von Gustav Leonhard, Wiedeń 1869. Źródło to podaje rok 1842 jako rok założenia Galicyjskiej Kasy Oszczędności we Lwowie.

rowania zgromadzonych wkładów oszczędnościowych. Rządowi krajowemu pozostawiono rok czasu na wprowadzenie w życie ustawy i dostosowanie organizacyjne istniejących kas do przepisów w niej zawartych.

Wydanie tego aktu spowodowało rozwój tych instytucji i wzrost ich znaczenia dla rynku finansowego. Nadal jednak wydanie zezwolenia na utworzenie kasy oszczędności było zastrzeżone dla cesarza, choć starać się o nie należało za pośrednictwem władz krajowych. Ustawa dawała prawo zakładania kas nie tylko stowarzyszeniom, ale także innym jednostkom: powiatom i gminom. Kasy zakładane przez gminy stanowiły jednostki odrębne od gmin, o oddzielnych funduszach i organizacji i traktowane były jak instytucje prywatne.

3. Pozwolenie na tworzenie kas oszczędności na terenie wszystkich zaborów należało do władz zwierzchnich. Na terenie zaboru pruskiego zgodę na otwarcie kasy oszczędności wydawał cesarz – król pruski. Choć w Prusach obowiązywał od 1838 roku wspomniany regulamin, to prawodawstwo pruskie nie знаło do wybuchu I wojny światowej specjalnego prawa, dotyczącego kas oszczędności w ogóle, zaś komunalnych instytucji oszczędnościowo-pożyczkowych w szczególności. Za normy prawne służyły w tym zaborze ogólne przepisy prawa cywilnego oraz specjalne – powszechnego pruskiego krajowego prawa administracyjnego. Te normy prawne zapewniały na ogół instytucjom oszczędnościowo-pożyczkowym znaczną swobodę działania, ograniczając ją tylko (czynił to wspomniany regulamin z 12 grudnia 1838 r.) nakazem posiadania kapitału rezerwowego, jednakże bez bliższego określenia jego wysokości oraz uzależniając od aprobaty naczelnych prezesów prowincji, w których kasy oszczędności funkcjonowały, użycie nadwyżek na cele inne, aniżeli powiększenie kapitałów rezerwowych¹⁷. Przykładem drogi, jaką należało przebyć, by powołać kasę oszczędności jest założona w 1889 roku Powiatowa Kasa Oszczędności w Lesznie. Uchwała o jej powołaniu zapadła na zgromadzeniu sejmiku powiatowego. Jego członkowie wybrali również tzw. Kuratorium (czyli w praktyce zarząd kasy), składające się z trzech osób. Zarząd rozpoczął starania u władz rejencyjnych o zatwierdzenie uchwały tegoż sejmiku a po jej uzyskaniu ukazało się specjalne rozporządzenie królewskie, które zezwalało na utworzenie kasy oszczędności¹⁸.

¹⁶ Przepisy prawne wydawane bezpośrednio przez cesarza nosiły nazwę Najwyższych Pośtanowień lub biletów odręcznych. Pod pojęciem ustawy rozumiano normy zawarte w źródle prawa, przepisy konieczne dla osiągnięcia celu państwa wydane przez jego zwierzchnika. W tym też znaczeniu używam pojęcia „ustawa”, zob. *Historia państwa i prawa Polski*, T. III, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i H. Senkowskiej-Gluck, Warszawa 1981, s. 681.

¹⁷ J. Frejlich, *op. cit.*, s. 90.

¹⁸ A. Maik, *op. cit.*, s. 12.

W zaborze pruskim zakładanie komunalnych kas oszczędności, za którymi stały związki samorządowe¹⁹ jako organy gwarancyjne, mogło nastąpić tylko na skutek zezwolenia naczelnego prezesa prowincji; odmowa zezwolenia mogła nastąpić jedynie za zgodą rady prowincjonalnej. Zarząd komunalnej kasy oszczędności musiał się kierować w swej działalności ustawą kasy, która to ustawa, podobnie zresztą jak i wszelkie zmiany tejże, mogła nastąpić jedynie za przyzwoleniem rady prowincjonalnej. Wspomniany przepis z 1838 roku podkreślał wyraźnie, że kasy oszczędności powołuje się przede wszystkim dla ludności mniej zamożnej, aby umożliwić jej składanie oszczędności oraz aby chronić ją od niepotrzebnych wydatków. Wkłady te miały być zabezpieczone odpowiednimi przepisami co do ostrożnego, pupilarnie pewnego lokowania kapitałów i tworzenia funduszy rezerwowych.

Na terenie Galicji zgodę na powołanie kasy oszczędności wydawał cesarz (od 1872 r. ministerstwo spraw wewnętrznych) i należało się o nią starać za pośrednictwem krajowych władz politycznych. W świetle prawa z 1844 r. do zakładania tych kas uprawnione były przede wszystkim „stowarzyszenia przyjaciół ludzkości”, ale prawo to uzyskały także gminy oraz powiaty. Konieczne było uzyskanie w takim przypadku uchwały obowiązującej całą gminę a także jej poręki²⁰. W Galicji kasy oszczędności nie były zakładami gminnymi czy też powiatowymi, lecz instytucjami samodzielnie założonymi, pozostającymi pod nadzorem państwowym. Porękę za oprocentowanie odpowiadające statutom i wypłatę kapitału posiadaczom książeczek wkładkowych w Galicyjskiej Kasie Oszczędności we Lwowie przejął 27 lutego 1899 r. Kraj Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim²¹.

Niezbędnym warunkiem wystąpienia o zgodę na założenie kasy oszczędności było przedstawienie funduszu gwarancyjnego na pokrycie kosztów administracyjnych i ewentualnych strat kasy w początkowym okresie działalno-

¹⁹ W zaborze pruskim rozwinęły się tylko dwa – pod względem podziału wedle związków gwarancyjnych – typy komunalnych kas oszczędności: kasy oszczędności miejskie i powiatowe. Kas bowiem stanowych, prowincjonalnych, dalej kas gminnych wiejskich (za wyjątkiem Górnego Śląska, gdzie przed I wojną światową funkcjonowała tylko 1 kasa tego typu) nie było. Por. J. Frejlich, *op. cit.* s. 91.

²⁰ Jeżeli fundusz rezerwowy osiągnął poziom 5% wysokości wkładów oszczędnościowych, to polityczna władza krajowa mogła zwolnić organ założycielski, tj. gminę lub powiat od szczególnej poręki za wkładki i odpowiednie ich oprocentowanie. Nie zwalniało to natomiast gminy z ogólnej poręki za kasę. Informacje o przygotowaniach do założenia kasy zachowały się np. w przypadku Kasy Oszczędności miasta Rzeszowa, powstałej w 1862 r. Zob. AP w Rzeszowie, Akta miasta Rzeszowa, sygn.752-753.

²¹ Z faktu przejścia poręki przez kraj wynikała np. konieczność ustalania na drodze uchwał sejmowych górnej granicy wkładów oszczędnościowych które mogła przyjmować Galicyjska Kasa Oszczędności. Suma ta mogła być podwyższona tylko na podstawie uchwały Sejmu Krajowego. Początkowo była to kwota 35 mln. złr. w. a. (70 mln koron), w roku 1911 wynosiła 120 mln. koron, Obwieszczenie c. k. Prezydium Namiestnictwa z dnia 15 marca 1899, „Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim” 1899, s. 133.

ści²². Do próby należało dołączyć projekt statutów, udokumentować odpowiedni dla uruchomienia i utrzymania przez pewien czas kasy fundusz gwarancyjny oraz – gdy organem założycielskim była gmina – wykazać jej stan majątkowy. Wniosek o założenie kasy oszczędności powinien także dokładnie przedstawić środki i sposoby pokrycia wydatków na prowadzenie działalności.

W Królestwie Polskim podstawą powoływania kas oszczędności były faktycznie odrębne dla każdej kasy akty prawne, wydawane przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Duchownych Rządu Gubernialnego w Warszawie. I tak na przykład kasa oszczędności w Piotrkowie Trybunalskim (utworzona w 1859 r.) została powołana na podstawie reskryptu tejże Komisji z 7/19 grudnia 1859 roku. Reskrypt ten zezwalał na powołanie kasy oszczędności w Piotrkowie a także na przeniesienie wkładek niektórych członków z Kasy Głównej Oszczędności w Warszawie do Kasy w Piotrkowie²³.

Podobnie jak założenie kasy wymagało zgody władz, tak i jej likwidacja musiała się odbyć za zgodą i pod kontrolą władz – w Galicji zgody władz krajowych. W razie uzyskania zgody i rozwiązania kasy, fundusz rezerwowy musiał być w całości przeznaczony na cele dobroczynne i powszechnie użyteczne dla lokalnej społeczności.

W zaborze rosyjskim kasy oszczędności zostały zlikwidowane w latach 80-tych i 90 tych XIX wieku. Likwidacja tych instytucji polegała nie tylko na włączaniu likwidowanych kas do jeszcze istniejących (jak to miało miejsce np. w przypadku kas z Częstochowy i Tomaszowa, włączonych w 1889 r. do kasy w Piotrkowie)²⁴, ale także całkowitej ich likwidacji. Był to skutek antypolskiej działalności gubernatora J. Hurki i także pośredni efekt ostatecznej likwidacji Banku Polskiego i powołania Banku Państwa, którego dotychczasowy Bank Polski stał się tylko jednym z kantorów. Likwidowane kasy oszczędności przejmował rosyjski Bank Państwa, pełniąc nie tylko funkcje instytucji likwidującej, ale również przejmując oszczędności zgromadzone w kasach²⁵.

²² Koszty związane z uruchomieniem kasy pokryte z majątku gminnego były zwracane z funduszu rezerwowego, jednak o ich zwrot mogła gmina lub powiat wystąpić dopiero wówczas, gdy fundusz rezerwowy osiągnął 2% wysokości wszystkich wkładek.

²³ AP w Piotrkowie Trybunalskim, Wstęp do zespołu Piotrkowska Kasa Oszczędności (1859-1888), s. 1. Jednocześnie w reskrypcie tym Komisja Rządowa przeznaczała dla tejże kasy zasiłek na początkowe koszty administracyjne w wysokości 45 rubli rocznie jednocześnie na wypadek gdyby fundusze kasy oszczędności nie były wystarczające na zwrot uczestników i procentów od tychże, zaleciła aby można było na te cele czynić zalecenia z kasy miejskiej miasta Piotrkowa – tamże.

²⁴ AP w Piotrkowie Trybunalskim, Wstęp do zespołu Piotrkowska Kasa..., s. 1.

²⁵ Funkcje zlikwidowanych przez Hurkę kas oszczędności miały przejąć Państwowe Kasy Oszczędności, utworzone w połowie lat 80-tych. Prowadząc wyłącznie bierne operacje w Kongresówce były one instrumentem drenowania zasobów pieniężnych ludności – W. Morawski, *op. cit.*, s. 25.

W zaborze pruskim rozwiązanie kasy oszczędności mogło być przeprowadzone bądź na skutek uchwały ciała samorządowego (gminy wiejskiej, miejskiej lub związku powiatowego), zgodnie z odpowiednimi przepisami i w wypadkach przewidzianych przez ustawę kasy, bądź też w drodze urzędowej, przez naczelnego prezesa prowincji, za zgodą tejez tylko rady prowincjonalnej (§§ 52 i 53 pruskiego prawa kompetencyjnego z dnia 1 lipca 1883 r. oraz § 43 pruskiego powszechnego prawa krajowego administracyjnego)²⁶.

4. W zaborze austriackim – zgodnie z obowiązującym statutem wzorcowym – wewnętrzną organizację kasy oszczędności tworzyły wydział i dyrekcja. Każdy z tych organów posiadał własne zadania a część obowiązków była wspólna.

Wydział wybierany był przez reprezentację gminną lub powiatową. Obiekalność na członka reprezentacji gminnej bądź powiatowej nie stanowiła warunku koniecznego do wyboru do wydziału kasy. Każdorazowy wydział reprezentacji gminnej lub powiatowej sprawował równocześnie funkcje wydziału kasy oszczędności. Do zakresu jego działania należało m. in. ułożenie regulaminu czynności dla zarządu kasy, instrukcji dla dyrekcji, wybór członków komitetu cenzorów, i opracowanie dla niego instrukcji²⁷. Do komitetu cenzorów nie musiały wchodzić osoby należące do zarządu kasy oszczędności. Wydział decydował o wysokości stopy procentowej od składek i od pożyczek a także o tym, jak korzystnie ulokować wkłady oszczędnościowe i majątek własny kasy. Wydział oznaczał także maksymalną wysokość pojedynczego wkładu i terminy wypowiedzenia oraz decydował o przeznaczeniu funduszu rezerwowego, o ile przekroczył on poziom 5% wysokości wkładek oszczędnościowych²⁸. Poprzez komitet wybierany ze swego grona wydział był zobowiązany przeprowadzać niezapowiedziane kontrole kasy. W skład tego komitetu nie mogli wchodzić członkowie dyrekcji. Wydział podejmował tez decyzje o nadzwyczajnych wydatkach administracyjnych, nie ujętych w preliminarzu a także mógł zmieniać statut, co jednak podlegało zatwierdzeniu przez władze państwowe.

Bezpośrednio zarządzaniem działalnością kasy zajmowały się jej organy wewnętrzne: dyrekcja, syndykowie i urzędnicy. Dyrekcja wybierana była z grona wydziału przez jego członków. Zgodnie z zaleceniami statutu wzorcowego, przynajmniej jeden z członków dyrekcji powinien być prawnikiem.

²⁶ J. Frejlich, *op. cit.*, s. 90.

²⁷ Regulamin czynności zarządu kasy podlegał zatwierdzeniu przez władzę państwową.

²⁸ Jeżeli fundusz rezerwowý przekroczył granicę 5% wartości wkładek, to wydział mógł jego część, nie przekraczającą połowy rocznego zysku administracyjnego, przeznaczyć na dobroczynne cele gminy lub powiatu o ile odpowiadały one interesom mniej zamożnych członków kasy. Po przekroczeniu progu 10% wysokości wkładów, można było na cele ogólnospoleczne przeznaczyć 90% rocznego zysku. Decyzje tego typu musiały być zawsze zatwierdzone przez władze państwowe, Rozporządzenie c. k. Min. spraw wewn. z 19 maja 1892, Statut wzorowy dla powiatowych i gminnych kas oszczędności, § 7.

Każdorazowo przełożony gminy lub prezes rady powiatowej był bez konieczności dokonywania wyboru członkiem wydziału i dyrekcji. Był on równocześnie przełożonym wydziału kasy oszczędności. Dyrekcja wybierała ze swego grona przełożonego dyrekcji oraz naczelnika kancelarii. Jeżeli naczelnik kancelarii nie był prawnikiem, wydział na wniosek dyrekcji ustanawiał syndyka. Ustępujący ze swego stanowiska członkowie dyrekcji i wydziału mogli być ponownie wybrani. Ustępujących przed upływem terminu urzędowania członków dyrekcji uzupełniał wydział, a ustępujący członkowie wydziału zastępowani byli przez reprezentację gminną lub powiatową na czas urzędowania ich poprzedników. Wybory odbywały się zwykłą większością głosów. Członkowie dyrekcji i wydziału spełniali swe czynności bezpłatnie.

Do obowiązków dyrekcji kasy oszczędności należało kierowanie działalnością tej instytucji przy pomocy zatrudnionych pracowników i urzędników, a w szczególności prowadzenie bieżących czynności kasy, odpowiednie lokowanie zgromadzonych wkładów oszczędnościowych. Dyrekcja była powołana do załatwiania wszystkich spraw, których statut czy też inne obowiązujące regulaminy i instrukcje nie przypisywały wydziałowi bądź urzędnikom. Najpóźniej w ciągu 8 tygodni po zakończeniu roku dyrekcja zobowiązana była do przedstawienia wydziałowi zamknięcia rachunków za rok miniony oraz preliminarza administracyjnego na rok bieżący. Sprawozdania te były badane przez specjalnie w tym celu wybrany komitet z grona członków wydziału i na jego wniosek zatwierdzane ostatecznie przez wydział.

Uchwały na posiedzeniach wydziału i dyrekcji zapadały bezwzględną większością głosów a w razie równości głosów, rozstrzygał głos przewodniczącego. Dla ważności uchwał musiała być obecna potowa składka wydziału lub dyrekcji. Na zewnątrz, wobec osób trzecich reprezentował kasę przewodniczący dyrekcji. Urzędnicy na stanowiska kasowe i rachunkowe przedstawiani byli przez członków dyrekcji, lecz zatwierdzani a także zwalniani i emerytowani byli przez wydział.

W miarę rozwoju kas oszczędności ich organizacja wewnętrzna, którą tworzyły wydział i dyrekcja, stawała się coraz bardziej złożona. Członkowie wydziału i dyrekcji spełniali swe funkcje honorowo i nieodpłatnie.

W zaborze rosyjskim organizacja wewnętrzna kas oszczędności była bardzo zbliżona. Działalnością każdej kasy kierowała jej rada nadzorcza, składająca się z 3-4 członków, z których jeden był stale prezydującym. Członkowie rady byli mianowani przez Dyrekcję Ubezpieczeń spośród miejscowych właścicieli nieruchomości albo też urzędników, przedstawionych za pośrednictwem rządu gubernialnego przez Naczelnika Powiatu lub Prezydenta miasta gubernialnego po porozumieniu z właściwym radcą powiatowym Dyrekcji Ubezpieczeń²⁹. Przewodniczącym rady nadzorczej był z urzędu radca po-

²⁹ AP w Toruniu, Oddział we Włocławku, Kasa Oszczędności..., sygn 1, *Instrukcja dla rad nadzorczych Kass Oszczędności Prowincjonalnych*, § 1 (dalej: *Instrukcja...*). Tak było np. w przypadku kasy oszczędności we Włocławku, zob. AP w Toruniu, Oddział we Włocławku, *Wstęp do zespołu Kasa...*, s. 1.

wiatowy ubezpieczeń Dyrekcji Ubezpieczeń. Jednakże w praktyce funkcję przewodniczącego pełnił jego zastępca, wybierany spośród członków rady. Natomiast bieżącą działalność kasy prowadzili urzędnicy (buchalter, kasjer i kancelista)³⁰.

Kandydatury do obsadzenia stanowisk w radzie nadzorczej wysuwał naczelnik powiatu³¹. Powołana do sprawowania nadzoru nad kasami rada nadzorcza miała – np. w przypadku kasy oszczędności w Piotrkowie – po upływie dwóch lat donieść Komisji Rządowej (za pośrednictwem Dyrekcji Ubezpieczeń) o tym, czy kasa ta powinna zostać zlikwidowana, czy też w razie gdyby jej działalność okazała się opłacalna, ma funkcjonować dalej³². Rada nadzorcza miała obowiązek zbierać się raz w tygodniu, głównie w celu ustalenia kwot, które należy odprowadzić z poprzedniego tygodnia do Kasy Głównej Oszczędności przy Dyrekcji Ubezpieczeń, bądź też ile pozostawić w depozycie w kasie miejscowej³³. Rada miała również sprawdzać na bieżąco, aby nikt z uczestników nie posiadał w kasie więcej, niż 300 rubli oraz by nie posiadał więcej, niż jedną książeczkę oszczędności³⁴. Rada nadzorcza w kasach na terenie Królestwa sprawowała też ścisły nadzór nad działalnością urzędników kas, kontrolując i sprawdzając ich rzetelność.

5. Kasy oszczędności w Austrii działały w oparciu o statut, zatwierdzany w momencie powoływania kasy a później z reguły w oparciu o statut wzorcowy. Ustawa austriacka z 1844 r. wymagała, by statuty odpowiadały ogólnym postanowieniom prawnym zawartym w ustawie, dopuszczała jednak możliwość specyficznych regulacji stosownie do wymagań lokalnych pod warunkiem, że nie pozostaną one w sprzeczności z jego postanowieniami. W statucie kasy musiał znaleźć się zapis, na jaki okres zawiązano stowarzyszenie zakładające kasę czy też kasę i czy w razie rozwiązania stowarzyszenia likwidacji miała ulec także kasa oszczędności. Statut kasy musiał stanowić odrębną całość i nie mógł łączyć w jeden organizm kasy i zakładającego ją towarzystwa. Jeśli założycielem była gmina, to miała ona obowiązek oddzielić fundusze kasy od majątku gminy. Stosunkom miejscowym podporządkowano także decyzje o wysokości minimalnej i maksymalnej kwoty wkładek oszczędności a także ich oprocentowania oraz limit sum złożonych na jednym rachunku a podlegających oprocentowaniu. Dopuszczalna była zmiana statutu kasy a członkowie mieli wówczas prawo wycofać swoje wkłady w oznaczonym terminie. Zmiany statutu niezgodne z postanowieniami ustawy musiały być przedstawione do zatwierdzenia cesarzowi.

³⁰ AP w Częstochowie, Wstęp do zespołu Kasa Oszczędności miasta Częstochowy (1851-1894), s. 1. Identyczny skład pracowników odnotowano w kasie oszczędności w Piotrkowie – AP w Piotrkowie Trybunalskim, Wstęp do zespołu Piotrkowska Kasa..., s. 1.

³¹ AP w Piotrkowie Trybunalskim, Wstęp do zespołu Piotrkowska Kasa..., s. 1.

³² Tamże.

³³ Instrukcja ..., § 3.

³⁴ Instrukcja ..., § 6.

Statut musiał zawierać wyraźne stwierdzenie, iż kasa zastrzega sobie prawo nie przyjmowania wkładek od jednej strony powyżej ustalonego limitu. Polityczne rządy krajowe posiadały możliwość zmiany tych decyzji, o ile podyktowane to było dbałością o dobro instytucji i odpowiadało interesowi ogólnemu. W statucie musiało się także znaleźć określenie dotyczące warunków wypłacania oszczędności na żądanie oraz za wypowiedzeniem, co miało zabezpieczyć kasy przed niekontrolowanym, nagłym odpływem znacznej ilości gotówki a także przed przechowywaniem zbyt dużych sum w kasie instytucji. Oprócz limitowania kwot wkładek oszczędności i wypowiedzeń wkładów, specjalnym zasadom podlegało także oprocentowanie oszczędności. Oprocentowaniu miały podlegać możliwie jak najniższe kwoty a po przekroczeniu ustalonej granicy wkładu obowiązywała w tym względzie progresja malejąca. Ograniczenia te miały na celu stworzenie uprzywilejowanej w pewnym sensie sytuacji dla klientów, dysponujących niewielkimi a nawet bardzo drobnymi kwotami, natomiast wyeliminować miały ludzi dysponujących znacznymi kapitałami, którzy posiadali wiele innych możliwości ich lokowania. Wspomniana ustawa wyraźnie postanawiała, że w statucie kasy miała być określona wysokość stopy procentowej i że miała ona być niższa od stopy obowiązującej w innych instytucjach krajowych tego typu.

Fundusz rezerwowy, tworzony z nadwyżki po odpisaniu odsetek i kosztów administracyjnych, miał być przechowywany osobno i przeznaczony na pokrycie ewentualnych strat. Mógł on też być przeznaczony na cele dobroczynne oraz inne cele ogólnospołeczne, o ile przekroczył wielkość niezbędną w stosunku do zasobności kasy³⁵. Książeczki wkładkowe były drukami ścisłego zarachowania. Wypłata wkładek odbywała się bez wykazywania tożsamości osoby podejmującej oszczędności, chyba że właściciel poczynił w tym względzie inne zastrzeżenia. Kasy posiadały w porównaniu z innymi instytucjami pewne przywileje. Tak jak wszystkie instytucje prywatne kasy podlegały obowiązkowi opłaty stempłowej³⁶.

³⁵ O ile statut nie stanowił inaczej, wymagało to uzyskania zgody Zjednoczonej Kancelarii Nadwornej a później C.K. Namiestnictwa. Środki te musiały być jednak użyte dla dobra niezamożnych członków kasy, *Zbiór ustaw i rozporządzeń...*, t. IV, s. 92.

³⁶ Zostały one jednak częściowo zwolnione z tego obowiązku najwyższym postanowieniem z dnia 10 sierpnia 1841 roku – Obwieszczenie Gubernium z 31 października 1844 roku ogłaszające regulamin dla zakładania, urządzania i nadzorowania kas oszczędności, § 21. Opłacie podlegały jedynie dokumenty zastępujące kwity zastawnicze, które były opatrzone tzw. stemplem wartości. Do środków gromadzonych w kasach nie stosował się przepis powszechnej ustawy cywilnej o przedawnieniu prawa domagania się zaległych odsetek w ciągu trzech lat (Powszechna Ustawa Cywilna, § 1480). Jeśli jednak suma odsetek dosięgła wysokości wkładu, kasa miała prawo wstrzymać dalsze oprocentowanie (Powszechna Ustawa Cywilna, § 1335). Czas, po którym następowało przedawnienie wkładek oszczędności wynosił 40 lat od momentu ostatniej wkładki i mógł być w każdej chwili przerwany. Przedawnione wkładki przechodziły do funduszu rezerwowego kasy. Przejawem pewnego uproszczenia zasad funkcjonowania było uzyskanie przez kasy oszczędności mocą najwyższego postanowienia z 12 stycznia 1852 roku prawo sprzedaży zastawionych u siebie zapisów długu państwa i akcji bankowych bez pośrednictwa sądu, o ile nie zostały spłacone w oznaczonym terminie pożyczki zaciągnięte pod zastaw tych papierów wraz z odsetkami (Rozporządzenie ministra handlu, przemysłu i budowl publicznych z 2 lutego 1852, „Dziennik Praw Państwa” 1852, nr 42).

Ustawa – a za nią statuty kas – określały, na co mogły być przeznaczone środki zgromadzone przez kasy oszczędności³⁷. Sprawa sposobów realizowania zgromadzonych przez kasy wkładów a także majątku własnego, a w szczególności konieczność uzyskiwania zezwoleń od władz krajowych na prowadzenie niektórych operacji finansowych, była wielokrotnie przedmiotem różnych regulacji prawnych³⁸. Udzielenie zaliczek oraz zakup oprocentowanych papierów wartościowych wymagały zezwolenia właściwej władzy politycznej.

Postanowienie ustawy o kasach oszczędności z 2 września 1844 r. dotyczące konieczności uzyskiwania specjalnego zezwolenia od władzy krajowej na udzielanie pożyczek instytucjom użyteczności publicznej funkcjonującym na zasadzie wzajemności nie było jednak postanowieniem bezwzględnym i niezmiennym, nie było też jako takie umieszczane w statutach. Ministerium było władne czynić wyjątki od tej zasady na własnym terenie działania³⁹. Taki wyjątek stanowiła np. Galicyjska Kasa Oszczędności, która mogła udzielać pożyczek stowarzyszeniom zarobkowym i gospodarczym o nieograniczonej odpowiedzialności bez uzyskania zgody władz⁴⁰. Odbiegając od wcześniejszych statutów, w nowych urzędowo zatwierdzonych statutach kas oszczędności, nie zamieszczono wspomnianego zastrzeżenia. Mniejsze kasy mogły też, o ile przewidywał to ich statut, ulokować swoje środki w większej kasie. Przy kasach funkcjonować mogły zakłady zastawnicze (lombardy). Musiały one jednak posiadać oddzielne zarządy. Inne instytucje zarobkowe nie mogły być łączone z kasami oszczędności.

Spory na tle nieprzestrzegania statutu rozstrzygały władze polityczne nadzorujące kasy. Pozostałe przypadki podlegały odpowiedniemu sądowi. Od decyzji władz politycznych przysługiwało odwołanie do władz wyższych⁴¹.

³⁷ Wyraźnie zaznaczono, że mają one być wykorzystane stosownie do miejscowych potrzeb, na pożyczki oprocentowane na hipotekę realną z bezpieczeństwem pupilarnym na budynkach ubezpieczonych od ognia, na zaliczki na austriackie papiery wartościowe i akcje Austriackiego Banku Narodowego, na zaliczki dla gmin na cele powszechnie użyteczne a także na eskortowanie asygnat centralnej kasy państwa i innych za pomocą eskortowania krajowych papierów publicznych i weksli płatnych tam, gdzie kasy miały swoje siedziby, na zaliczki dla zakładów zastawniczych i innych instytucji działających we wspólnym interesie oraz na zakup oprocentowanych austriackich obligacji skarbowych i stanowych oraz listów zastawnych.

³⁸ Reskrypt z 30 stycznia 1880, I. 14196 (zob.: E. Mayrhofer, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst*, Wien 1875, Bd 3, s. 165, uwaga 2), Reskrypt z 13 października 1881, I. 1597 – A. Budwiński (dalej: Budw.), *Erkenntnisse des k. k. Verwaltungsgerichtshofes zusammengestellt aus dessen Verauflassung von...*, Wien 1877-1915, nr 1179, Reskrypt z 19 września 1883, I. 2167 (Budw. nr 1836), Reskrypt z 8 lipca 1882, I. 1265 (Budw. nr 1474), L. Wolski, *Das Judikatenbuch des k. k. Verwaltungsgerichtshofes, enthaltend sämtliche, von dem genannten Gerichtshofe in Verwaltungsgegenständen ausgesprochenen Rechtsgrundsätze in übersichtlich-organischer Zusammenstellung, bearbeitet von dr...*, Wien 1884, s. 339-340.

³⁹ L. Wolski, *Das Judikatenbuch...*, s. 339, p. 1926.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 339, p. 1927 oraz Trybunał Administracyjny z 13 października 1881 roku, I. 1597 – Budw. nr 1179.

⁴¹ Obwieszczenie Gubernium z 31 października 1844 roku..., § 26.

Obok regulaminu zakładania i nadzorowania kas oszczędności, najważniejszym aktem prawnym dla ich rozwoju w okresie galicyjskim był statut wzorcowy kas oszczędności, opracowany i opublikowany dla tych instytucji w roku 1855 przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych⁴². Podlegał on w latach następnych zmianom, wynikającym z przemian ekonomicznych i politycznych, zachodzących w monarchii habsburskiej.

Kolejnym znaczącym aktem prawnym dotyczącym statutu kas oszczędności było rozporządzenie c. k. ministerstwa spraw wewnętrznych z 17 czerwca 1872 roku o statucie wzorcowym gminnych i powiatowych kas oszczędności, zmieniające wcześniejszy wzorcowy statut z roku 1855. Także i ten statut został zmieniony i w nowym opracowaniu opublikowany dwadzieścia lat później rozporządzeniem c. k. ministerstwa spraw wewnętrznych z 19 maja 1892 roku l. 1.139 (okólnik Namiestnictwa z 14 czerwca 1892 roku, l. 40.440)⁴³.

Nowelizacja statutu wzorcowego podyktowana była koniecznością dostosowywania przepisów do nowych, zmieniających się prawnych i ekonomicznych warunków działania kas⁴⁴. Część upoważnień dotyczących tworzenia i funkcjonowania kas oszczędności przekazano władzom krajowym i Namiestnictwu.

Rozporządzenie z 1872 roku upoważniało polityczne władze krajowe do udzielania zgody na założenie nowych kas oszczędności i na zatwierdzanie ich statutów, o ile pozostawały one w zgodzie z wymogami ustawy z 1844 roku i statutu wzorcowego z 1872 roku. Nowe rozporządzenie zastrzegło decyzje dotyczące nowopowstających kas dla ministerstwa spraw wewnętrznych w przypadkach, gdy kasa miała być utworzona w miejscowości nie będącej siedzibą powiatowej władzy politycznej ani urzędu podatkowego. Nadal też obowiązywało rozporządzenie z 28 października 1888 roku, które dawało Namiestnictwu prawo zatwierdzania zmian statutu kas już istniejących, o ile zmiany te nie obejmowały organizacji kasy⁴⁵.

6. Ta terenie wszystkich zaborów kasy oszczędności podlegały nadzorowi władz zwierzchnich. Nadzór ten dotyczył przestrzegania przepisów prawnych, statutów i przede wszystkim prowadzonej przez nie działalności ekonomicznej.

⁴² Reskrypt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 7 marca 1855 roku..., K. Windakiewicz, *Komunalne Kasy Oszczędności w Rzeczypospolitej Polskiej (Organizacja dotychczasowa, ustrój i ustawodawstwo obecne)*, Poznań 1928, s. 9.

⁴³ *Zbiór ustaw i rozporządzeń...*, t. IV, s. 98.

⁴⁴ Od roku 1867 kraje koronne dzieliły się na starostwa powiatowe ze starostą na czele (w miejsce dawnych cyrkulów). W Galicji istniał też samorząd powiatowy, którego organami były rada powiatowa i wydział powiatowy. Władze samorządowe funkcjonowały na szczeblu kraju, powiatu i gminy. Wobec wprowadzenia samorządu powiatowego, przyznano także powiatom prawo tworzenia kas oszczędności. Powiat musiał ręczyć za taką instytucję a w szczególności za wkładki i ich oprocentowanie.

⁴⁵ *Zbiór ustaw i rozporządzeń...*, T. IV, s. 110.

W Galicji wszystkie kasy oszczędności podlegały nadzorowi ze strony rządu. Szczególnie dotyczyło to zarządu majątkiem, przestrzegania statutu oraz przepisów prawnych. Obowiązkiem krajowych władz politycznych była kontrola stanu kas, zapewnienie pokrycia ich ewentualnych szkód oraz nadzór nad prawidłowością ich funkcjonowania. Zakres ingerencji w sprawy kasy ze strony władz państwowych był duży a w sposób ciągły wykonywany był poprzez specjalny organ państwowy – komisarzy rządowych, którzy sprawowali pieczę nad kasami. Musieli oni być zapraszani na wszystkie posiedzenia dyrekcji i wydziału. Kasy zobowiązane były przedstawiać swoje sprawozdania roczne, preliminarze i zamknięcia rachunków właściwym władzom krajowym. Sprawozdania te musiały zawierać dane dotyczące liczby oszczędzających, sumy zgromadzonych kapitałów i sposobu ich zagospodarowania, wysokości płaconych odsetek, wielkości funduszu rezerwowego, zysku i kosztów zarządu w porównaniu ze stanem tych pozycji z roku poprzedniego.

Do kompetencji Namiestnictwa w zakresie kas oszczędności należało także udzielanie zezwolenia na przekazanie przez kasy środków na dary z przeznaczeniem na cele dobroczynne i użyteczności publicznej inne, niż potrzeby miejscowej społeczności. Wysokość tego typu darów była ograniczona i nie mogła przekraczać rocznie 500 zł od jednej kasy. Nowy statut wzorcowy zapowiadał także corocznie ogłaszaną listę przedsiębiorstw kolejowych, których obligacje i akcje mogły kasy przyjmować w zastaw, o ile tego typu działalność mieściła się w ich zadaniach statutowych.

Namiestnictwo zostało także zobowiązane do ułożenia wzorcowego regulaminu dla kas, by w ten sposób ujednolicić tryb postępowania we wszystkich kasach oszczędności. Miał on podlegać zatwierdzeniu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Szczególną uwagę zwrócono także na funkcjonowanie komisarzy rządowych ustanowionych przy kasach, którzy zdaniem ministerstwa nie zawsze należycie wywiązywali się z powierzonych im obowiązków⁴⁶. Komisarze rządowi zobowiązani byli między innymi do przedkładania Namiestnictwu zamknięć rachunków wraz z komentarzem, przekazania uwag kasom i dopilnowania ich realizacji a także dopilnowania, by fundusze rezerwowe były lokowane w wartościach ruchomych a nie na hipotekach, gdyż w ten sposób kasy mogły w razie potrzeby szybko zapewnić sobie niezbędną gotówkę. Delegowanie pewnych uprawnień władzom krajowym i Namiestnictwu sprawił, że urzędowy nadzór nad kasami oszczędności był znaczny.

Funkcje nadzorcze nad komunalnymi kasami oszczędności w zaborze pruskim sprawowały komunalne związki nadzorcze, co wynikało przede wszystkim z faktu, że w świetle regulaminu z 1838 roku kasy oszczędności były in-

⁴⁶ Szczegółową instrukcję dla komisarzy rządowych przy kasach oszczędności zawierał również reskrypt Prezydium Namiestnictwa z 8 maja 1899 r., 1. 5.172/pr., zob. *Zbiór ustaw i rozporządzeń...*, t. IV, s. 111

stytucjami bez osobowości prawnej. Funkcje nadzorcze były także spowodowane i tym, że za zobowiązania kas gwarantujące samorządy odpowiadały całym majątkiem oraz wpływami podatkowymi⁴⁷. Taki nadzór nad kasami oszczędności miał służyć zabezpieczeniu ulokowanych w nich oszczędności. Wszystkie te poczynania miały na celu podkreślenie specjalnego charakteru instytucji, jakimi były kasy oszczędności i odróżnienie ich od innych zakładów kredytowych, które oprócz celów gospodarczych miały także na względzie zysk swoich członków oraz prowadziły spekulacje finansowe.

Na terenie zaboru rosyjskiego nadzór nad kasami oszczędności sprawowała nie tylko Dyrekcja Ubezpieczeń w Warszawie (i jej Wydział Kas Oszczędności), ale także władze administracyjne powiatu⁴⁸. Wyrażało się to w wysuwaniu kandydatur do obsadzenia stanowisk w radzie nadzorczej – uprawnienie to przysługiwało bowiem naczelnikowi powiatu⁴⁹. Nadzór nad kasami oszczędności w tym zaborze wyrażał się także – podobnie zresztą jak w innych zaborach – w kontroli nad bieżącą działalnością kas. Kasy oszczędności miały obowiązek sporządzać i przysyłać do Dyrekcji Ubezpieczeń⁵⁰ miesięczne i roczne raporty ze swej działalności⁵¹. Rachunkowość kas oszczędności w tym zaborze była ułożona według zasad ustalonych przez Najwyższą Izbę Obrachunkową jej postanowieniem z 9/21 grudnia 1847 r. nr 8490. Według tych zasad najpóźniej do końca stycznia roku następnego należało przedstawiać Dyrekcji Ubezpieczeń roczne sprawozdania rachunkowe, która po dokonanej rewizji tych sprawozdań przysyłała je do ostatecznej decyzji do Najwyższej Izby Obrachunkowej⁵². Dyrekcja Ubezpieczeń nadzorowała działalność finansową kas, gdyż we wszelkich pracach kasy a także pracach jej rady nadzorczej miał prawo uczestniczyć powiatowy radca Dyrekcji Ubezpieczeń, będący z urzędu opiekunem miejscowych kas oszczędności.

7. Już pod koniec XIX wieku kasy oszczędności – szczególnie w zaborze pruskim i w Galicji stanowiły poważną siłę ekonomiczną, która polegała nie tylko na bardzo pomyślnym rozwoju ich funkcji kumulacyjnych (oszczędnościowych), ale również na poważnym rozroście lokacyjnych (kredytowych)

⁴⁷ A. Maik, *op. cit.*, s. 11.

⁴⁸ AP w Piotrkowie Trybunalskim, wstęp do zespołu Piotrkowska Kasa..., s. 1; AP w Toruniu, Oddział we Włocławku, wstęp do zespołu Kasa..., s. I.

⁴⁹ AP w Piotrkowie Trybunalskim, wstęp do zespołu Piotrkowska Kasa..., s.

⁵⁰ Dyrekcja Ubezpieczeń, podległa Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych, została przekształcona w 1843 r. z Dyrekcji Generalnej Towarzystwa Ogniwego, posiadając bardzo szerokie uprawnienia, gdyż oprócz typowej działalności ubezpieczeniowej zajmowała się także zabezpieczeniem dochodów na czas życia czyli renty, por. *Historia państwa i prawa Polski*, T. III, s. 344-345.

⁵¹ W zestawieniach tych należało podawać ilości oszczędzających, z określeniem ich wyznania, płci i rodzaju wykonywanej pracy. Zob. AP w Toruniu, Oddział we Włocławku, wstęp do zespołu Kasa..., s. 2.

⁵² *Instrukcja...*, § 8.

funkcji kas oszczędności, które to funkcje nadawały tym komunalnym instytucjom finansowym charakter bardzo ważnych instytucji finansowych, często nie tylko w znaczeniu lokalnym. W zaborze pruskim kasy oszczędności prowadziły na ogół znaczne – co do wysokości – operacje pożyczkowe, zarówno w formie pożyczek długo-, jak i krótkoterminowych, udzielając kredytu osobistego, jak i hipotecznego. Główną jednak formą działalności lokacyjnej tych kas w zaborze pruskim były pożyczki hipoteczne, przy czym zarówno miejskie, jak i powiatowe kasy oszczędności udzielały tego rodzaju pożyczek tak w miastach, jak i na wsi. Oczywiście w związku z tym, głównym terenem działalności ekonomicznej – jednak bez żadnych ograniczeń prawnych – były dla kas miejskich miasta a dla kas powiatowych – wsie, w granicach swego obwodu operacyjnego. Kasy oszczędności w tym zaborze prowadziły – oprócz hipotecznych operacji kredytowych – również operacje w dziedzinie kredytu osobistego: długoterminowego, krótkoterminowego i lombardowego.

W rozwoju komunalnych instytucji oszczędnościowo-pożyczkowych w zaborze pruskim, podobnie zresztą jak w całym Królestwie Pruskim, dają się wyróżnić dwa zasadnicze okresy: okres powolnego rozwoju kas oszczędności do roku 1871, czyli do zakończenia wojny prusko-francuskiej oraz okres drugi, charakteryzujący się rozrastaniem się sieci kas komunalnych oraz znacznego zwiększania się sumy wkładek oszczędnościowych po tejże wojnie, po rozwinięciu się Rzeszy Niemieckiej, a w pierwszym rządzie Prus w potężny organizm polityczny i gospodarczy, co znacznie podniosło dobrobyt ludności i zwiększyło tempo gromadzenia się drobnych kapitałów, w związku z czym, przyspieszyło i rozwój komunalnych kas oszczędności⁵³. Rozwój ten dotyczył zarówno miejskich, jak i powiatowych kas oszczędności, które tworzyły potężną sieć instytucji oszczędnościowo-kredytowych, która tak ze względu na rozmiary swych operacji oszczędnościowych, jak i kredytowych zajęła w codziennym życiu ludności tego zaboru bardzo poważną pozycję.

Kasy oszczędności w zaborze pruskim znaczną część posiadanych kapitałów lokowały w instytucjach publicznych i korporacyjnych oraz w papierach procentowych głównie w pożyczkach ciał samorządowych oraz państwowych, zarówno pruskich, jak i w pożyczkach Rzeszy⁵⁴.

Obowiązujące przepisy prawne dla kas oszczędności kładły szczególnie nacisk na bezpieczeństwo lokowanych w kasach środków finansowych. Wyrazem tego było ściśle określenie dopuszczalnych sposobów lokowania wkładów, zapewnienie poręczenia związków komunalnych będących organami założycielskimi kas, obligatoryjne tworzenie funduszy rezerwowych a także do-

⁵³ W 1912 r. we wschodnich rejencjach Prus działało 265 komunalnych kas oszczędności, z tego 152 miejskie kasy oszczędności. W tymże roku zgromadziły one prawie 1,3 mln książeczek oszczędnościowych, na których przechowywano blisko 956,8 mln marek. Zob. J. Frejlich, *op. cit.*, s. 92.

⁵⁴ J. Frejlich, *op. cit.*, s. 95.

datkowo funduszu różnic kursowych papierów wartościowych. Ten ostatni tworzony był z uzyskanego, lecz nie zrealizowanego zysku, obliczonego w dniu sporządzenia bilansu a uzyskanego wskutek wyżki kursów papierów wartościowych, będących własnością kasy oszczędności, po skorygowaniu o straty wynikłe ze zniżki kursów innych papierów znajdujących się w jej posiadaniu.

Warto zaznaczyć, że rząd pruski zamierzał w 1893 r. ujednostajnić i zmodernizować niejasne dotąd normy prawne, dotyczące kas oszczędności, dążąc przy tym do dokładnego określenia przepisów, dotyczących lokowania kapitałów kas oszczędności, zwłaszcza zmierzając do ograniczenia lokat hipotecznych do 50% (60% najwyżej i to jedynie za zgodą ciał nadzorczych) posiadanych całkowitych sum wkładowych oraz do zniewolenia kas oszczędności, by co najmniej 10% całkowitych sum składkowych lokowały w papierach procentowych Królestwa Pruskiego i Rzeszy Niemieckiej.

Dążenie rządu pruskiego do korzystnego dla państwa wyzyskania kapitałów, zgromadzonych w kasach oszczędności, wyraziło się jeszcze jaśniej w projekcie prawa o kasach oszczędnościowo-pożyczkowych z roku 1906, wedle którego to projektu kasy oszczędności miały być obowiązane do lokowania 30% swych sum całkowitych w papierach posiadających bezpieczeństwo pupilarne, z czego połowa w papierach procentowych państwa pruskiego bądź Rzeszy niemieckiej; celem bezpośrednim rządu było tutaj podniesienie kursu papierów państwowych. Jednak wskutek silnego oporu związków komunalnych, zamiary rządu pruskiego nie zostały zrealizowane⁵⁵.

Także w kasach galicyjskich obowiązujące ustawodawstwo (poczynając od ustawy z 1844 r.) kładło silny nacisk na bezpieczeństwo gromadzonych wkładów oraz na specyficzny charakter tych instytucji, które oprócz możliwości oszczędzania drobnych kwot przez niezamożne warstwy społeczeństwa (a takie było w przeważającym stopniu społeczeństwo galicyjskie) udostępniały im także tani kredyt. Jako instytucje o humanitarnym charakterze nie były kasy oszczędności instytucjami zarobkowymi, nastawionymi na zysk, gdyż wprowadzony został limit wysokości oprocentowanych wkładów oszczędnościowych a oprocentowaniu podlegały jak najniższe kwoty. Stopa procentowa od wkładów musiała być niższa od stopy w innych instytucjach finansowych, działających w kraju a zarazem była dużo niższa od lichwiarskich procentów od kredytów prywatnych. Z racji swego specyficznego charakteru kasy oszczędności otrzymały szereg przywilejów – zwolnienie z opłaty stemplowej, wyjęcie spod przepisów o przedawnieniu zaległych odsetek, prawo sprzedaży posiadanych państwowych papierów wartościowych bez pośrednictwa sądu itp. Jedynymi przedsiębiorstwami zarobkowymi prowadzonymi przez kasy były zakłady zastawnicze – lombardy.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 90-91.

W kasach oszczędności na terenie Królestwa Polskiego nad zabezpieczeniem wkładów i całością funduszków kas czuwały ich rady nadzorcze, co zostało też uznane za ich najważniejsze zadanie. Obowiązkiem rady nadzorczej było rozciągać stały nadzór nad przyjmowaniem składek, wypłacaniem zwrotów (co odbywało się w obecności jednego członka rady, wyznaczonego kolejno także do podpisywania protokołów wpływów i wpłat, dokonywanych przy zamykaniu tych czynności). Wszelkie superata pozostające nad żądane wypłaty miały być przekazywane do Kasy Głównej Oszczędności, chyba że były zbyt drobne (określono ich wysokość do 30 rubli), wówczas za pobraniem zwykłego kwitu depozytowego miały być złożone w kasach miast, w których działały kasy oszczędności⁵⁶.

8. Zaufanie, jakie zdobyły kasy oszczędności, było oparte na normalnym i korzystnym dla mieszkańców poszczególnych miast i powiatów funkcjonowaniu tychże instytucji. Z drugiej zaś strony formalne oparcie komunalnych kas oszczędności o związki gwarancyjne, złożyło się na to, że wkłady oszczędnościowe, równoległe do wzrostu ogólnej zamożności zaczęły w coraz większych rozmiarach napływać do komunalnych instytucji oszczędnościowych. W konsekwencji – szczególnie w okresie około trzydziestu lat przed wybuchem I wojny światowej – bardzo poważnie wzrosła przeciętna kwota wkładek⁵⁷. Ponadto zarówno w zaborze pruskim, jak i w Galicji – kasy oszczędności szybko stały się instytucjami finansowymi, które udzielały kredytów na cele realizowane przez miejscowe samorzady, stając się faktycznie głównymi instytucjami zaspokajającymi jego potrzeby kredytowe, wspierając prowadzone przez nie działania inwestycyjne. Były więc instytucjami, które położyły tam ogromne zasługi dla lepszego funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Jak do tej pory dzieje komunalnych kas oszczędności na ziemiach polskich nie doczekały się zbyt obfitej literatury. Brakuje pogłębionej syntezy, obejmującej historię tych instytucji od ich powstania aż do roku 1948, kiedy zostały zlikwidowane przez ówczesne władze w ramach tzw. reformy bankowej. Nieco więcej poświęcono uwagi ich działalności w okresie zaborów, lecz już znacznie mniej ich działalności w okresie II Rzeczypospolitej.

Informacja o prawnych podstawach ich działalności w pierwszym okresie ich funkcjonowania niech więc będzie przypomnieniem ich ogromnej roli, jaką odegrały w rozwoju samorządu i systemu finansowego na ziemiach polskich.

⁵⁶ *Instrukcja...*, § 4.

⁵⁷ I tak np. w Wielkopolsce średnia ta w 1882 r. wynosiła 11,6 marki a w roku 1912 już prawie 122,5 marki. Zob.: T. Frejlich, *op. cit.*, s. 100.