

TADEUSZ WŁUDYKA

USTRÓJ PRAWNY KAS OSZCZĘDNOŚCIOWYCH W DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Jednym z żywo dyskutowanych z początkiem lat dziewięćdziesiątych problemów transformacji systemu bankowego oraz jego prywatyzacji była możliwość rewitalizacji instytucji kredytu lokalnego, na przykład komunalnych kas oszczędności.

Moim zdaniem, nie tylko brak tak zwanej „woli politycznej”, a może i wiedzy ówczesnych reformatorów (chodzi o okres komercjalizacji i wydzielania z NBP banków w formie jednoosobowych spółek akcyjnych skarbu państwa), ale także obawa przed decentralizacją rynku oszczędnościowego były głównymi powodami braku zgody na restytucję instytucji kredytu lokalnego po 1989 r. Istnienie słabej bankowości spółdzielczej nie stanowiło bowiem jakiegokolwiek racjonalnego argumentu przeciw takiemu rozwiązaniu. Być może należałoby właśnie wówczas oddać przejęte ostatecznie przez NBP w 1950 r. nieruchomości i aktywa kas miejskich (oraz innych), odtwarzając w ten sposób zdecentralizowaną infrastrukturę lokalnych instytucji kredytowych. Przyniosłoby to chyba większą korzyść niż zgoda na bankowość prywatną, słabą i w początkowym okresie (czyli do konsolidacji) podatną na korupcję i przestępczość gospodarczą. Tymczasem majątek zlikwidowanych kas przejęły skomercjalizowane banki, na przykład nieruchomości po Komunalnej Kasie Oszczędności miasta Krakowa, poprzez wydzielenie z NBP, uzyskał Bank Depozytowo-Kredytowy z Lublina (aktualnie Grupa Banku PKO S.A., budynek przy ul. Szpitalnej) oraz Bank Przemysłowo-Handlowy (budynek przy ul. św. Józefa w Podgórzu), nie mówiąc o aktywach w sensie ciągłości prawnej. Obecnie jest to już własność kapitału zagranicznego. Brak ustawy reprivatyzacyjnej, a przede wszystkim woli jej uchwalenia, obarcza wszystkich sprawujących władzę po 1989 r. Prywatni właściciele nieruchomości po wejściu Polski do struktur unijnych będą szukać możliwości rewindykacyjnych i decyzji o przyznaniu odszkodowań poza krajem (co oczywiście jest gorzką prawdą). Jak do tej pory, nikt nie upomniał się jeszcze o majątek komunalny.

Odrębną, niezwykle chlubną kartę w historii polskich kas stanowiła Poczтовая Kasa Oszczędności, o której także warto przypomnieć.

Artykuł o ustroju prawnym kas oszczędności w Drugiej Rzeczypospolitej jest jedynie przyczynkiem do przypomnienia roli tych instytucji¹.

¹ Szerzej o Komunalnych Kasach Oszczędności zob. M. Nowak, T. Włudyka, *Rynek kredytowy w Drugiej Rzeczypospolitej*, PAN, Prace Komisji Nauk Ekonomicznych, Kraków 1992.

Czy skuteczny w sensie formalnoprawnym proces reprivatyzacji (najczęściej orzekany w trybie sądowo-administracyjnym w przypadku własności prywatnej) jest także możliwy w przypadku kas komunalnych?

Struktura kas oszczędności w okresie międzywojennym opierała się na podziale dychotomicznym, z jednej strony obejmując funkcjonujące od wielu dekad kasy związków samorządowych (gminne, powiatowe i miejskie), a z drugiej powołaną do życia w 1919 r. państwową Pocztową Kasę Oszczędności².

Istotne znaczenie dla ujednoczenia systemu kas związków komunalnych po odzyskaniu niepodległości miał dekret z 1919 r. o samorządzie miejskim i tymczasowej ordynacji powiatowej, upoważniający związki samorządowe do ich zakładania. Była to ważna regulacja, gdyż na przykład na obszarze byłego zaboru rosyjskiego instytucja komunalnych kas oszczędności nie była znana w przeciwieństwie do ziem zaboru pruskiego i austriackiego. Dla uproszczenia tego zadania Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rozpropagowało statut, według którego kasy miały być komunalnymi zakładami użyteczności publicznej, a ich fundusze przechowywane i zarządzane odrębnie (nie w ramach środków związków komunalnych). Zgodnie z treścią przepisów dekretu, głównym zadaniem kas miało być bezpieczne i korzystne lokowanie oszczędności oraz dostarczanie taniego kredytu na inwestycje miejskie. Trudności walutowe sprawiły, że ministerstwo już w październiku 1919 r. wydało zalecenie, aby związki samorządowe nie rozpatrywały nowych wniosków o rejestrację kas do czasu wprowadzenia stałej jednostki monetarnej. Pomimo tych przeszkód do 1921 r. samorzady zgłosiły do zatwierdzenia statuty osiemnastu kas, z których jednak tylko kilka podjęło działalność. Ze względu na deprecjację wierzycelności markowych w 1924 r. utworzono w miejsce dotychczasowych nowe instytucje kredytowe o podobnym zakresie kompetencji. Przejściowy charakter miało także rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 13 kwietnia 1927 r. o Komunalnych Kasach Oszczędności (Dz. U. R. P. 1927, Nr 38, poz. 339). Ustrój prawny komunalnych kas został kompleksowo uregulowany rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 października 1934 r. o Komunalnych Kasach Oszczędności, opublikowanym w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. 1934, Nr 95, poz. 860) z późniejszymi zmianami oraz rozporządzeniem Ministrów Skarbu, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z 16 marca 1937 r. o Komunalnych Kasach Oszczędności (Dz. U. R. P. 1937, Nr 25, poz. 173), które rozszerzyły uprawnienia kas.

Na ich podstawie i zgodnie z wyznaczonym zakresem działalności kasy opracowywały statuty i przedstawiały je do zatwierdzenia. Przepisy obu rozporządzeń podobnie, jak i statuty regulowały całokształt spraw związanych z organizacją kas, a więc z firmą, siedzibą, terytorialnym zakresem działania, precyzowały cele podejmowanej działalności, odpowiedzialność związku założycielskiego za ich zobowiązania, struktury administracyjne i ich kompetencje, przepisy dotyczące pracowników i członków zarządu, za-

² M. Nowak, T. Włudyka, *Pocztowa Kasa Oszczędności w Rzeczypospolitej. Tło, ustrój prawny, główne kierunki działania*, Kraków 1993.

kres działania, ustalały także zasady gromadzenia i dysponowania majątkiem i funduszami kas, rachunkowość, szczególne uprawnienia oraz postępowanie likwidacyjne na wniosek władz nadzorczych.

Z punktu widzenia działalności praktycznej kas warto prześledzić cele ich funkcjonowania, zakres oraz szczególne uprawnienia, gdyż właśnie w tej sferze kompetencje komunalnych kas oszczędności różnią się w sposób zasadniczy od innych instytucji kredytowych.

Zadaniem kas było rozwijanie w szerokich kręgach społeczeństwa nawyku oszczędzania, ułatwianie gromadzenia oszczędności, gospodarowania nimi w sposób zapewniający całkowicie bezpieczeństwo deponowanego kapitału, wypłacanie należnych odsetek oraz popieranie produkcji przez udostępnianie niedrogiego kredytu. Warto podkreślić, że cele statutowe były ograniczone terytorialnie, praktycznie wyłącznie do miejsca siedziby danej kasy. Zakres czynności został wyraźnie rozszerzony rozporządzeniem z 16 marca 1937 r. obejmującym takie czynności, jak: przyjmowanie na książeczki oszczędnościowe terminowych i bezterminowych wkładów oszczędnościowych, przyjmowanie na imienne książeczki wkładkowe lokat w szczególności instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, otwieranie i prowadzenie rachunków bieżących o saldach kredytowych, udzielanie pożyczek wekslowych na skrypty dłużne, udzielanie pożyczek pod zastaw książeczek oszczędnościowych wystawionych przez komunalne kasy oszczędności, Pocztową Kasę Oszczędności, a także papierów wartościowych posiadających bezpieczeństwo prawne (tzw. pupilarnych), a ponadto akcji Banku Polskiego do wysokości 75% wartości giełdowej lub targowej, nieprzekraczającej jednak ich wartości nominalnej. Kasy mogły udzielać kredytów w rachunkach bieżących zabezpieczonych hipotecznie papierami wartościowymi; dyskontować weksle krótkoterminowe pochodzące z obrotu gospodarczego z wymaganymi podpisami; dyskontować na sześć miesięcy przed terminem płatności weksle wypowiedziane lub wylosowane (dotyczy to papierów wartościowych, a także ich oprocentowania, czyli kuponów); załatwiać na zlecenie i rachunek osób trzecich inkaso weksli, listów przewozowych i innych dokumentów; udzielać kredytu na cele budowlane w granicach zabezpieczenia hipotecznego (nie więcej jednak niż 25% wartości wykonywanych robót); kupować i sprzedawać papiery wartościowe na rachunek osób trzecich przy zachowaniu ostrożności co do wpływu gotówki oraz objęcia w posiadanie papierów wartościowych; kupować i sprzedawać na własny rachunek papiery o stałym oprocentowaniu posiadające bezpieczeństwo prawne akcji Banku Polskiego, banków komunalnych oraz ich udziałów; redyskontować posiadane przez kasę weksle w państwowych i komunalnych instytucjach finansowych oraz w Banku Polskim, Pocztowej Kasie Oszczędności, Galicyjskiej Kasie Oszczędności oraz kasach komunalnych za zgodą Związku Kas w biletach i bonach skarbowych oraz asygnatach kasowych Banku Gospodarstwa Krajowego; nabywać i budować nieruchomości za zezwoleniem władzy nadzorczej; nabywać nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym; dokonywać przekazów, czyli przelewów i akredytyw na instytucje kredytowe, w których kasom wolno było lokować środki w granicach posiadanych funduszy; przyjmować na przechowanie papiery warto-

ściowe i inne walory; wynajmować schowki w skarbcu oraz nabywać wierzytelności hipoteczne i sprzedawać własne.

Tak szeroki zakres czynności, które kasy mogły realizować (aczkolwiek przy ograniczonym zasięgu terytorialnym), świadczy o dużym zaufaniu ustawodawcy do tego typu instytucji kredytu lokalnego. Ze względu na wypełnianie społecznie użytecznej roli kasy były zwolnione od podatków: dochodowego, od darowizn, przemysłowego od podatków komunalnych od wyżej wymienionych tytułów, od niektórych opłat stemplowych przy podaniach i pismach, od podatku od kapitału, rent, przychodów i lokat pieniężnych umieszczonych w innych instytucjach finansowych, nie odprowadzając należnych z tego tytułu kwot do budżetu.

Rozporządzenie z 1937 r. wprowadziło w porównaniu z poprzednią regulacją prawną szereg istotnych zmian. Kasy otrzymały osobowość prawną o charakterze publicznoprawnym, a nadzór państwowy, przysługujący dotąd Ministrowi Spraw Wewnętrznych poprzez wojewodów w porozumieniu z Ministrem Skarbu, przekazano temu ostatniemu, pozostawiając wymóg konsultacji z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Centralną instytucją kierującą kasami był powołany do życia w 1930 r. Związek Komunalnych Kas Oszczędności, obejmujący oprócz warszawskiego także trzy Związki Okręgowe Kas: lwowski, poznański i śląski z siedzibą w Katowicach; banki komunalne: Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu i Polski Bank Komunalny S.A. w Warszawie; dwa związki samorządów miejskich i powiatowych, czyli Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej i Związek Miast Polskich. Związek popierał komunalną działalność oszczędnościowo-kredytową i koordynował prace kas okręgowych. Był stowarzyszony w Międzynarodowym Instytucie Oszczędności w Mediolanie oraz był członkiem-założycielem Zrzeszenia Słowiańskich Kas Oszczędności utworzonego w 1932 r. z siedzibą w Gdyni. W jego skład wchodziły także kasy oszczędności z Czechosłowacji i Jugosławii. Od 1929 r. związek wydawał „Kwartalnik Kas Oszczędności”.

Począwszy od 1937 r. dobrowolne dotąd stowarzyszanie się kas w związki zastąpiono obligatoryjnym, Związek miał bowiem kierować polityką operacji czynnych i biernych według zasad i wskazań Ministra Skarbu. W tym względzie uzyskał uprawnienia do sporządzania powszechnie obowiązujących instrukcji i wskazań. W praktyce następował więc proces centralizacji i koncentracji uprawnień.

Ruch oszczędnościowy został uruchomiony na ziemiach polskich stosunkowo wcześniej. Instytucja pocztowych kas oszczędności istniała już w zaborze austriackim i rosyjskim. Idea odrodzenia tego typu placówek o wyłącznie polskim charakterze pojawiła się zaraz po odzyskaniu niepodległości. Koncepcję taką przedstawił Hubert Linde, proponując w listopadzie 1918 r. przejęcie przez Polską Komisję Likwidacyjną czynności wiedeńskiej PKO i otwarcie w Krakowie centrali o podobnym zakresie działania pod nazwą Polski Bank Czekowy. Projekt ten napotkał jednak duże trudności z powodu braku funduszy oraz rodzimych specjalistów. W instytucji wiedeńskiej pracowało zaledwie kilku polskich urzędników, np. Karol Bienkowski czy Franciszek Spaltenstein, których H. Linde pozyskał do pracy w kraju, gdzie

już dokonywano rozrachunku roszczeń polskich obywateli do austriackiej PKO. Na żądanie ówczesnego premiera, Jędrzeja Moraczewskiego, wobec ustąpienia ze stolicy wojsk niemieckich uruchamiana placówka miała powstać w Warszawie pod nazwą Poczta Kasa Oszczędności. Po uzyskaniu aprobaty Rady Ministrów projekt powołania centralnej instytucji oszczędnościowej został przedłożony Naczelnikowi Państwa, który dekretem z 7 lutego 1919 r. powołał Poczta Kasa Oszczędności, ściśle związaną z Ministerstwem Poczty i Telegrafów.

W myśl postanowień dekretu (art. 1) działalność PKO miała głównie obejmować obrót oszczędnościowy, obrót czekowy (przelewy i przekazy), kupno i sprzedaż papierów wartościowych oraz inkaso weksli. Nie wszystkie działy uruchomiono jednocześnie (obrot oszczędnościowy uruchomiono 1 stycznia 1920 r.). Inkaso, obrót papierami wartościowymi, ich przechowywanie oraz operacje zagraniczne zarezerwowano wyłącznie dla właścicieli rachunków otwartych w PKO, aby chronić banki prywatne przed konkurencją. Art. 3 nadawał PKO status banku filialnego z możliwością powstawania oddziałów terenowych, czemu miała służyć planowana w przyszłości decentralizacja. Art. 6 wyposażył kasę w przywileje charakterystyczne dla bankowości państwowej: korespondencja miała być wolna od opłat, a wpływy z podatków i środki finansowe państwowych instytucji publicznych powinny być lokowane w PKO, podobnie jak instytucji publicznych i samorządowych. Podstawową strukturą organizacyjną była związana z kasą sieć urzędów pocztowych (art. 6). Dekret stanowił akt ramowy, natomiast szczegółową regulację zawierał statut organizacyjny, który w art. 1 potwierdzał daleko idącą zależność od władz państwa, zarówno w kwestii powoływania władz, jak i nadzoru i kontroli. Statut (art. 6) ustalał zasady obrotu czekowego, w którym mogły uczestniczyć pełnoletnie osoby fizyczne i osoby prawne pod warunkiem pisemnego zgłoszenia uczestnictwa i wpłacenia wkładki związkowej. Jedna osoba mogła posiadać kilka rachunków otwieranych każdorazowo za pomocą osobnej wkładki. Uczestnikom gwarantowano pełną dyskrekcję w zakresie posiadanych kont. Obrót czekowy oprocentowano w stosunku 2% rocznie (co było zgodne z europejskimi standardami) i był on zwolniony z opłat stemplowych. Urzędy pocztowe pobierały określone wynagrodzenie liczone w zależności od wpłacanej kwoty. Statut ustalał także zasady obrotu oszczędnościowego w art. 7. Ciekawostką jest fakt dopuszczenia do udziału osób małoletnich (kasy uczniowskie). Odmienne niż w obrocie czekowym jedna osoba mogła posiadać na własne nazwisko tylko jedną książeczkę, z sumą oszczędności w początkowym okresie nie większą niż 5 tysięcy marek lub koron. Nadwyżka nie podlegała oprocentowaniu. Statut jednoznacznie określał zakres odpowiedzialności i ryzyka bankowego, tworząc jednocześnie uprzywilejowanie, gdyż na oszczędnościach złożonych w PKO nie można było położyć aresztu. Stopę procentową ustalono na 3% rocznie. Obrót oszczędnościowy i czekowy mogły prowadzić na tych samych zasadach wszystkie urzędy pocztowe na terenie całego kraju.

Art. 8 statutu określał zasady polityki lokacyjnej państwa, stanowiąc, że sumy lokowane w PKO winny być lokowane co najmniej 25% w gotówce lub na rachunku bieżącym w banku państwowym, a reszta w państwowych

papierach procentowych, co ułatwiało planową politykę lokacyjną państwa. Dekret z 1919 r. miał z konieczności charakter prowizoryczny.

Zasadnicze zmiany w ustroju prawnym PKO przyniosła ustawa z 19 maja 1920 r. o Pocztowej Kasie Oszczędności (Dz. U. R. P. 1920, Nr 48, poz. 297) opublikowana wraz ze statutem organizacyjnym. PKO miała działać jako instytucja państwowa, wyposażona w osobowość prawną, pod kontrolą i z gwarancjami państwa. Ograniczeniu na korzyść innych organów państwa uległy kompetencje Ministra Pocht i Telegrafów. Podobnie jak w dekreście z 1919 r., urzędy pocztowe stanowiły podstawową strukturę organizacyjną. Istotne było więc określenie wzajemnej odpowiedzialności i współpracy między centralą a urzędami. Kwestie sporne rozstrzygała Rada Ministrów. Ustawa, odmiennie niż dekret, nakazywała (dekret zalecał) uczestnictwo instytucji państwowych i samorządowych, a także władz w obrocie czekowym PKO (art. 6). Działalność poza zadaniami wynikającymi z realizacji obrotu oszczędnościowego i czekowego była skoncentrowana na operacjach obrotu papierami wartościowymi lub mającymi z nimi związek. Zebrane kapitały częściowo przeznaczano (po zabezpieczeniu płynności) na zakup papierów wartościowych, listów zastawnych i obligacji, a także komunalnych papierów wartościowych. Czynności komisowe wykonywane na zlecenie ograniczono wyłącznie do grona właścicieli kont oszczędnościowych lub czekowych, nie chcąc naruszać interesów banków prywatnych także wykonujących te operacje. Statut organizacyjny, dołączony do aktu ramowego, uściślał zakres dokonywanych przez PKO operacji, dzieląc je na: obrót oszczędnościowy, czekowy i papierami wartościowymi.

Przy obrocie oszczędnościowym ustawodawca dopuszczał możliwość posiadania tylko jednej książeczki. Przepis przewidywał sankcję, a osoby składające fałszywe oświadczenia traciły przywilej nietykalności wkładów (art. 9 ustawy). Kasa miała prawo niewypłacania procentów przypadających na książeczki założone z naruszeniem rygoru prawdy. Tak określone przepisy preferowały drobne wkłady, pochodzące od szerokich kręgów społeczeństwa, a nie kapitały ludzi bogatych. Dlatego stworzono bariery prawne, aby wkłady nie straciły preferowanego charakteru, a PKO określała najniższą i najwyższą kwotę ulokowaną na książeczce oszczędnościowej.

Uczestnikiem obrotu czekowego stawała się osoba fizyczna lub prawna, której PKO po uiszczeniu opłaty otworzyła konto czekowe. Oprócz konta zwyczajowego można było posiadać kilka kont specjalnych, przy czym bank mógł także odmówić wykonania czynności z tytułu obrotu czekowego lub zlikwidować konta już istniejące bez podania motywów. Fundusze nie podlegały ograniczeniu co do wysokości wpłat i były oprocentowane, a za czynności w obrocie czekowym pobierano opłatę manipulacyjną i prowizję obrotową.

Obrót czekowy był dla PKO jednym z podstawowych działów, stąd duże znaczenie posiadał postęp organizacyjny, dynamizujący rozmiary operacji bankowych.

W 1922 r. do obiegu weszły „listy kredytowe PKO”, przyspieszając obrót pieniądza gotówkowego, gdyż uprawniały do natychmiastowego pobierania gotówki we wszystkich urzędach, które ponadto zaopatrzone w spisy uczest-

ników obrotu czekowego, a także nowe formularze wpłat. Opracowano również projekt ustawy czekowej, który ograniczał obrót papierami wartościowymi do właścicieli kont czekowych i oszczędnościowych PKO, od których bank miał statutowy obowiązek przyjmowania zleceń obrotu, a za ich wykonanie pobierał prowizję.

PKO nie została wyposażona przez państwo w kapitał zakładowy mimo nadania jej osobowości prawnej. Utworzono natomiast fundusz zapasowy z corocznie wykazywanego zysku, dopóki nie osiągał 10% ogólnej sumy wszystkich kont czekowych i oszczędnościowych. Cennym rozwiązaniem legislacyjnym była nieograniczona w zasadzie odpowiedzialność skarbu państwa za zobowiązania zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy ramowej; „PKO jest instytucją państwową pod gwarancją i kontrolą państwa”. Fundusz służył na pokrycie ewentualnych strat banku i miał być lokowany w papierach państwowych, a po osiągnięciu oznaczonej wysokości zysk wraz z odsetkami przelewany był corocznie do skarbu państwa.

Organizacja i struktura władz oddawała w pełni relacje podporządkowania kasy władzom państwowym. Prezes sprawował ogólne kierownictwo i współdziałał z Komitetem Dyrekcyjnym, przedkładał wnioski dotyczące otwierania oddziałów, sporządzał roczne sprawozdania premierowi, współdziałał we wszystkich istotnych sprawach z ministrem poczt i telegrafów oraz okręgowymi dyrekcjami poczt w sprawach urzędów jako zbiornic PKO. Statut powoływał zastępcę wchodzącego z głosem doradczym w skład Komitetu Dyrekcyjnego, któremu podlegały: kontrola gospodarki PKO, zatwierdzanie budżetu, rocznych sprawozdań i bilansów, określanie kierunków polityki lokacyjnej banku, oznaczanie wysokości wkładki w obrocie czekowym, oznaczanie najniższej i najwyższej kwoty wkładkowej, ustalanie wymiaru opłat i oznaczanie (za zgodą Ministerstwa Skarbu) wysokości stopy procentowej od lokowanych kapitałów. Osobno statut regulował sprawy funkcjonowania terenowych oddziałów PKO oraz urzędów pocztowych. Urzędy miały prawo i obowiązek przyjmowania wpłat na rachunek, natomiast wypłaty mogły realizować tylko na podstawie przekazów nadsyłanych z centrali PKO w Warszawie (lub jej oddziałów), z wyjątkiem doraźnych zwrotów oszczędności wypłacanych na podstawie książeczek.

Za wszystkie czynności wykonywane przez urzędy pocztowe odpowiedzialność ponosił Zarząd Centralny Poczt i Telegrafów. Nowelizacji ustawy z 1920 r. dokonano rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 czerwca 1924 r. z dołączonym nowym statutem (Dz. U. R. P. 1924, Nr 55, poz. 545 z r.). PKO określono jako instytucję państwową z siedzibą w Warszawie, posiadającą osobowość prawną, z prawem do: odrębnego zastępstwa sądowego i używania w pieczęci godła państwowego oraz z własnym majątkiem (poprzednio ustawodawca nie uczynił takiego zapisu). Ustawa z 1920 r. podkreślała natomiast, że PKO działa „[...] pod gwarancją i kontrolą państwa”, czego nie stwierdzał dekret z 1924 r. Dlatego odpowiedzialność skarbu państwa nie była określana jednoznacznie, lecz przez interpretację z pozostałych zasad ustroju prawnego PKO. W dalszym ciągu kasa nie posiadała kapitału zakładowego, a jedynie fundusz zapasowy. Od 1924 r. była podporządkowana ministrowi skarbu (§ 6), co tworzyło

nowy układ w stosunku do rozwiązań z 1920 r. Na wniosek ministra Prezydent (na podstawie uchwały Rady Ministrów) mianował prezesa PKO oraz (zgodnie z uchwałą Rady Zawiadowczej, którą powołano w miejsce Komitetu Dyrekcyjnego), wiceprezesa. Minister z kolei powoływał większość członków Rady Zawiadowczej i całą Komisję Rewizyjną. Cały szereg czynności PKO podlegał kompetencji ministra, chociaż dekret nie używał pojęcia nadzoru zwierzchniego, podobnie jak w stosunku do innych banków państwowych. Komisja Rewizyjna była rządowym organem kontroli PKO w składzie pięciu członków i dwóch zastępców powoływanych przez ministra skarbu do: badania legalności zarządzeń władz i organów PKO, sprawdzania rachunków, stanu gotówki, depozytów, inwentarza i rocznego bilansu. Jej sprawozdania otrzymywał minister skarbu i prezes PKO. Dekret z 1924 r. wnosił istotne zmiany w zakresie stosunku służbowego zatrudnionych pracowników (§ 13). Z wyjątkiem prezesa i wiceprezesa, którzy byli nadal urzędnikami państwowymi, personel banku stanowił odrębną grupę pracowników wynagradzanych z funduszków kasy. Zmiany obejmowały również zakres działania podstawowych placówek banku. Relacje pomiędzy PKO a urzędami pocztowymi wynikały z § 14 dekretu ramowego oraz ustawy z 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz. U. R. P. 1924, Nr 12, poz. 57). Rozszerzono pojęcie zbiornic PKO, którymi od tej pory były także agencje pocztowe państwa oraz inne urzędy niewykonujące czynności pocztowych, a wyznaczone porozumieniem właściwego ministra z ministrem skarbu na wniosek Rady Zawiadowczej.

Akt ramowy podtrzymywał, a nawet rozszerzał istniejące przywileje PKO, z których najważniejsze to: dokumenty banku i klientów wolne były od opłat stemplowych, procenty od wkładów oszczędnościowych – od podatków kapitałowego, rentowego i dochodowego, a sama kasa – od podatków państwowego, komunalnego i przemysłowego. Natomiast egzekucje należności bankowych mogły odbywać się w trybie przewidzianym dla bezspornych egzekucji należności skarbowych z pominięciem drogi sądowej. Uprawnienia te wpływały korzystnie na wynik finansowy banku. PKO posiadała także przywileje wzmacniające proces kapitalizacji, gdyż sumy złożone na książeczkach były wolne od zajęcia oraz mogły służyć jako lokata na rzecz osób małoletnich i pozostających pod kuratelą, a także jako kaucje i wadia licytacyjne. Zaufanie powodowało przyrastanie wkładów i to głównie z powodu udzielonych przez państwo gwarancji.

W myśl rozporządzenia, złączono bezwzględny obowiązek lokowania przez instytucje państwowe i samorządowe w PKO obrotu czekowego. Decyzję, które instytucje miały taki obowiązek, podejmował Minister Skarbu (§ 19). Podstawowy zakres działań *de facto* nie uległ istotniejszym zmianom w stosunku do ustawy z 1920 r., podobnie jak wymagania polityki lokacyjnej.

Kolejne zmiany prawne wprowadzone na podstawie rozporządzeń Prezydenta RP z 21 lutego 1927 r. i 15 lutego 1928 r. (Dz. U. R. P. 1927, Nr 15, poz. 111 oraz Dz. U. R. P. 1928, Nr 18, poz. 154) dotyczyły zmian w składzie Rady Zawiadowczej obejmującym prezesa jako przewodniczącego, czterech delegatów rządowych mianowanych przez Ministra Skarbu (jednego w porozumieniu z Ministrem Poczty i Telegrafów, drugiego – z Ministrem Przemysłu

słu i Handlu), dwóch reprezentantów komunalnych kas oszczędności lub spółdzielni kredytowych – mianowanych przez Ministra Skarbu po wysłuchaniu w razie potrzeby opinii związków rewizyjnych. Delegaci rządowi byli powoływani na czas nieokreślony, natomiast kadencja pozostałych trwała tylko trzy lata. Charakter zmian wyraźnie oznaczał osłabienie wpływu legislatywy, a wzmocnienie egzekutywy. Kompetencje ciał rządowych (głównie Ministra Skarbu) w zakresie nadzoru i kontroli nad PKO uległy rozszerzeniu, a bezpośredni nadzór sejmu został zlikwidowany. Przedstawiciele bankowości prywatnej uczestniczący w ciałach kolegialnych mieli kadencję ściśle określoną. W kierunku dalszego uzależnienia i ścisłego powiązania PKO z rządem zmierzało rozporządzenie z 15 lutego 1928 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Prezydenta RP z 21 lutego 1927 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP z 27 czerwca 1924 r. o Pocztovej Kasie Oszczędności. Pod koniec lat dwudziestych zakres działalności PKO został rozszerzony o dział ubezpieczeń na życie, utworzony rozporządzeniem Ministra Skarbu z 9 marca 1928 r. o zezwoleniu PKO na działalność ubezpieczeniową w dziale ubezpieczeń na życie (Dz. U. R. P. 1928, Nr 45, poz. 444). Była to ważna inicjatywa, podjęta zarówno ze względu na potrzeby rynku kredytowego, jak i polityki finansowej państwa. Polityka gwarancyjno-lokacyjna nie odbiegała w zasadzie od regulacji z obrotów oszczędnościowo-czekowych.

Zarówno kasy związków komunalnych, jak i Pocztowa Kasa Oszczędności stanowiły na krajowym rynku oszczędnościowym w Drugiej Rzeczypospolitej podstawowe instrumenty rynku kapitałowego.

Komunalne Kasy Oszczędności były kredytowymi zakładami samorządu terytorialnego, mając za zadanie gromadzenie oszczędności i udzielanie taniego kredytu na bardzo dogodnych warunkach biedniejszym warstwom społecznym. Wielostronność wykonywanych funkcji i zadań czyniła je głównym instrumentem zdecentralizowanej działalności kredytowej obsługującym sektor drobnotowarowy. Gminne Kasy Pożyczkowo-Oszczędnościowe wywodziły się, podobnie jak kasy komunalne, z tradycji dziewiętnastowiecznych. W latach pierwszej wojny i inflacji przestały funkcjonować. Nowa ich organizacja powołana została do życia w 1924 r. w formie gminnych zakładów kredytowych, zakładanych wyłącznie na terenie województw centralnych i wschodnich. Były to instytucje kredytowe o zdecentralizowanym i publicznym charakterze, w znacznej mierze powołane dla kredytowania drobnego rolnictwa. Strukturę prywatnej bankowości polskiej wieńczyły miejskie i ziemskie towarzystwa kredytowe, a także banki komunalne, takie jak Polski Bank Komunalny w Warszawie założony w 1919 r. czy Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu, których akcjonariuszami były związki samorządowe oraz instytucje prawa publicznego, z prawem emitowania obligacji zabezpieczonych majątkiem związków samorządowych, własnym majątkiem banku oraz listami zastawnymi opartymi na nieruchomościach dłużników. Większość dużych banków prywatnych była zrzeszona w Związku Banków założonym w 1923 r., którego zadaniem była ochrona interesów i przeciwdziałanie nadmiernej aktywności rządowej zarówno legislacyjnej, jak i fiskalnej.

Instytucjami kredytu długoterminowego były Towarzystwa Kredytowe znane pod nazwą Ziemstw Kredytowych, odgrywające doniosłą rolę w histo-

rii rozwoju samorządowego kredytu długoterminowego. Warto podkreślić, że Polska była pionierem w ich tworzeniu i jedynym poza Niemcami krajem, w którym ta forma finansowania rolnictwa przyjęła się na dużą skalę. Do najważniejszych Ziemstw należały: Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w Warszawie i Lwowie, Poznańskie Ziemstwo Kredytowe i Wileński Bank Ziemski. Towarzystwa Kredytowe Miejskie (w liczbie czternastu) zrzeszały na terenie całego kraju właścicieli nieruchomości miejskich. Istniało również jedno towarzystwo przemysłowe o nazwie Towarzystwo Kredytowe Przemysłu Polskiego z siedzibą w Warszawie.

Pocztowa Kasa Oszczędności dzięki rozważnej polityce finansowo-kredytowej oraz reklamowaniu idei oszczędzania (na co przeznaczala znaczące środki), a także charakterowi banku państwowego wyposażonego w gwarancje państwa, gromadziła i powiększała zasoby finansowe, zasilając także budżet państwa.

Wybuch drugiej wojny światowej znacznie ograniczył, ale nie przerwał całkowicie, funkcjonowania prezentowanych instytucji. Ich likwidacja nastąpiła w 1950 r. w PRL.

Powstała po zakończeniu wojny Powszechna Kasa Oszczędności, ukształtowana na podstawie wzorów gospodarki socjalistycznej, miała już zupełnie odmienny charakter. Samorządowe instytucje kredytowe (kasy) zlikwidowano, przejmując cały ich majątek. Powołując do życia (z NBP) banki komercyjne, a następnie je prywatyzując, nawet w koncepcjach nie powrócono do międzywojennej struktury. Brak ustawy prywatyzacyjnej z pewnością krzywdzi prywatnych właścicieli (między innymi decyzja w sprawie Zabuzan). Majątek prywatny może być jednak jeszcze odzyskany, chociażby w formie zastępczej i w pomniejszonej skali, natomiast kto i z jaką skutecznością upomni się chociażby o mienie (nie mówiąc o wkładach i innych aktywach) kas? Pikanterii sprawie dodaje fakt, że budynki zostały już przejęte (kupione) przez nowych właścicieli (na przykład zagraniczne banki komercyjne w Krakowie).

LEGAL SYSTEM OF SAVINGS BANKS IN SECOND REPUBLIC OF POLAND

Summary

When market economy was build from the start in 1989 in Poland, one should have used the well-ried out solutions and institutions of municipal districts and cities, such as self-government local loan. In the Second Republic of Poland (1919-1939) they all played an important role in the development of the financial market. Their legal regulations after some minor modifications could have been used to revitalize or recreate the institution of self-government credits. Instead, it was decided to maintain the operation of weak banking cooperatives and start the uncontrolled process of launching new private banks (often based on existing nomenclature). The process of separating commercial banks from the National Bank of Poland and their consequent privatisation prevents a direct vindication of the properties that had been appropriated. The National Savings Bank (PKOBP), currently due to be privatised, is still controlled by the state and is as such the last chance to "settle with the past".