

Aleg. 150.

## Sprawozdanie

Komisji gminnej o wniosku posła Władysława Koziebrodzkiego z projektem do ustawy o zarządzie Kas pożyczkowych gminnych.

### Wysoki Sejmie!

Kasy pożyczkowe gminne od dawna były przedmiotem zarządzeń Wydziału krajowego, narad wspólnych Wydziału krajowego z c. k. Rządem, wreszcie wniosków przedkładanych Sejmowi bądź to przez Wydział krajowy, bądź to przez pojedynczych posłów.

Jeszcze okólnikiem z dnia 25. Lutego 1868. roku L. 1.634, Wydział krajowy wezwał Wydziały powiatowe, aby starały się zakładać gminne Kasy pożyczkowe, przyczem udzielono im wzory statutów przez c. k. Namiestnictwo zatwierdzonych. Zwracając w tymże okólniku uwagę Wydziałów powiatowych na tę okoliczność, że gminne Kasy pożyczkowe tylko wtedy przyniosą korzyść ludności wiejskiej, jeżeli będą należycie kontrolowane przez autonomiczną władzę powiatową, Wydział krajowy zastrzegł we wzorach statutów Wydziałom powiatowym prawo wglądania każdego czasu w zarząd Kasy i przedsięwzięcie rewizji tejże. Obowiązek kontrolowania rzeczonych Kas przypomniał Wydział krajowy Wydziałom powiatowym okólnikiem z dnia 22. Marca 1872. Rozporządzeniem z dnia 11. Stycznia 1873. zażądał Wydział krajowy od Wydziałów powiatowych nadesłania szczegółowych wiadomości o stosunkach Kas pożyczkowych a nadesłane wskutek tego wezwania relacje, zestawione w krajowym biurze statystycznym wykazały, że przeważna ilość gminnych Kas pożyczkowych była wadliwie administrowaną z tego mianowicie powodu, iż bardzo często Zarząd Kasy rozpożyczywszy pieniądze nie troszczył się o ściąganie pożyczek, a dłużnicy nie płacili ani kapitału ani odsetek.

Przekonawszy się w ten sposób, że gminne Kasy pożyczkowe po największej części nie odpowiadają swemu zadaniu, Wydział krajowy na podstawie zdania osobnej ankiety w tej sprawie zebranej, wydał dnia 3. Lipca 1874. do L. 10.614 okólnik, którym nowe wzory statutów, tudzież formularze skryptów dłużnych i ksiąg kasowych Wydziałom powiatowym rozesłał, a równocześnie zalecił, aby dla każdej Kasy urządzono stałą opiekę, oddając ściśle nad nią nadzór i nieustanną kontrolę osobie wykształconej i godnej zaufania jako delegatowi Wydziału powiatowego. Zarazem wyraził Wydział krajowy nadzieję, że przy takim urządzeniu gminne Kasy pożyczkowe będą wszędzie z korzyścią funkcyonowały i staną się głównem źródłem kredytu dla ludności wiejskiej.

Lecz i to zalecenie urzędzenia stałej opieki dla każdej Kasy okazało się bezskutecznem, a nawet jak się przekonać można z relacji Wydziałów powiatowych z roku 1874., ze-

branych w II. roczniku krajowych wiadomości statystycznych, najczęściej nie zostało wykonaniem. Z tychże relacyj wynika, że administracja gminnych Kas pożyczkowych w bardzo niewielu tylko powiatach była mniej lub więcej prawidłowo prowadzoną, przeważna zaś ilość tych instytucyj znajdowała się w nieładzie, którego niepodobna było usunąć wpływem delegatów lub kontrolą wykonywaną przez Wydziały powiatowe.

Że stan ten niepomysłny Kas pożyczkowych gminnych z czasem się nie polepszał, dowodem tego jest przedłożone Wysokiemu Sejmowi sprawozdanie Wydziału krajowego z dnia 2. Sierpnia 1878. L. 29.786, w którym Wydział krajowy konstatuje, że środki dotąd przedsięwzięte a zmierzające do uporządkowania administracji gminnych Kas pożyczkowych nie osiągały celu, że stan tych Kas jest smutny, że zarządy po największej części nie ściągają pieniędzy rozpożyczonych a tem samem Kasy przestają funkcyonować.

W roku 1879. zebrała się za inicjatywą c. k. Namiestnictwa ankieta, złożona z reprezentantów Wydziału krajowego i c. k. Rządu, której przedłożono wypracowany w c. k. Namiestnictwie projekt urządzenia zbiorowych Kas pożyczkowych dla gmin. Rezultatem narad tej ankiety był projekt ustawy, który w roku 1880. przedłożony został Wysokiemu Sejmowi jako wniosek rządowy, a gdy w owym roku nie został załatwiony, Wydział krajowy po dwakroć jeszcze, bo w roku 1881. i w roku 1882., ten wniosek rządowy z projektem do ustawy o zbiorowych Kasach pożyczkowych przedkładał Wysokiemu Sejmowi jako swoje przedłożenie.

W motywowaniu ustawy Wydział krajowy w bardzo katerycznych słowach charakteryzuje stan Kas pożyczkowych w kraju, gdyż powiada: „pomimo, iż fundusze Kas pożyczkowych gminnych już milionową reprezentują sumę, nie wywierają one w skutek złego zarządu tak zbawiennego wpływu na stosunki drobnego kredytu, jakby spodziewać się należało, gdyż w jednych Kasach fundusze pożyczkowe służą tylko wpływom osobistościom gminy, w innych pożyczki udzielane bywają dowolnie bez kontroli co do potrzeby i celów, często nawet bez żadnego ubezpieczenia. Nadto i w sposobie ściągania wierzytelności dzieją się nieprawidłowości, w skutek których w wielu funduszach pożyczkowych, zamiast ciągłego przyrostu, okazuje się stagnacya, a nawet ubytek. W obec faktu, że zarząd tych Kas pożyczkowych należy w zupełności do zakresu organów gminnych, wszystkie przez wyższe organa autonomiczne dotąd podejmowane usiłowania około zreorganizowania urzędu i zaprowadzenia ścisłej kontroli, w nielicznych wyjątkowych wypadkach doprowadziły do pomyślnego rezultatu“.

A w konkluzji tych uwag Wydział krajowy stanowczo przemawia za zasadą postawioną już w pierwotnym projekcie rządowym, aby odbierać gminom przymusowo zarząd źle administrowanych Kas pożyczkowych i łączyć je w zbiorowe Kasy pożyczkowe gminne. Jak wiadomo, przedłożenie to Wydziału krajowego w r. 1882. w Komisji sejmowej dla spraw gminnych, nie doznało przychylnego przyjęcia, a mianowicie z tego powodu, iż takie przymusowe odebranie zarządu Kasy pożyczkowej gminie i przelanie jej do innej instytucji finansowej z zaturą charakteru samoistnego, byłoby niezem nieusprawiedliwioną zmianą w przeznaczeniu funduszków, z których powstały Kasy pożyczkowe gminne. Nie zgadzając się więc na zasadę postawioną przez Wydział krajowy, Komisja uznała jednak najzupełniej naglącą potrzebę przedsięwzięcia stanowczych środków zaradczych, celem zapobieżenia zupełnemu zmarnowaniu funduszków gminnych, które w kasach pożyczkowych są ulokowane, i w tym celu przedłożyła Wysokiemu Sejmowi projekt do ustawy o zarządzie gminnych Kas pożyczkowych. Zasadniczą podstawą tej proponowanej ustawy było rozszerzenie ingerencji władz wyższych nad kasami pożyczkowymi, a której to ingerencji ostatecznym wyrazem miało być prawo objęcia przez Wydziały powiatowe w tymczasowy zarząd Kas pożyczkowych gminnych źle i nieprawidłowo administrowanych. Ustawy tej Wysoki Sejm z braku czasu nie uchwalił, myśl jej jednak zasadniczą w roku następnym t. j. w r. 1883. podniósł w Sejmie poseł Henryk hr. Wodzicki, stawiając samoistny wniosek z projektem do ustawy

o zarządzie Kas pożyczkowych gminnych. Komisya bankowa, do której wniosek ten został odesłany, nie zgodziła się jednak na proponowaną ustawę, uznała bowiem, iż takie przejście zarządu kas pożyczkowych gminnych w zarząd Wydziałów powiatowych byłoby do pewnego stopnia naruszeniem autonomii gmin, i twierdziła zarazem, że środki kontroli nad majątkami gmin, jakie dostarcza obecna ustawa gminna, mogą być wystarczające. Wysoki Sejm nie podzielił jednak tych zapatrywań Komisji, gdyż zamiast przejścia do porządku dziennego nad wnioskiem hr. Wodzickiego, jak tego żądała Komisya, przekazał wniosek Wydziałowi krajowemu do zbadania, zasięgnięcia w tej sprawie opinii Wydziałów Rad powiatowych i przedłożenia sprawozdania wraz z datami dotyczącymi obecnego stanu gminnych Kas pożyczkowych i ich administracyi.

Z tego krótkiego poglądu w przeszłości widać dowodnie, iż wniosek posła Koziembrodzkiego, który jest przedmiotem niniejszego sprawozdania, jest tylko dalszem, a od lat tyłu powtarzającym się w tej Wysokiej Izbie usiłowaniem w kierunku ochrony Kas pożyczkowych gminnych od strat, jakie ponoszą wskutek złej i wadliwej administracyi, iż celem jego jest, aby funduszom w tych Kasach zawartym, zwrócono prawidłową działalność określoną statutami, i aby one oddawały ludności wiejskiej taką pomoc, jaką oddawać powinny i mogą.

Komisya gminna pragnęła przede wszystkim przekonać się, o ile wydanie podobnej ustawy jest naturą stosunków potrzebne i wskazane, starała się przeto wysledzić, jaki jest rzeczywisty obecnie stan tych Kas pożyczkowych gminnych w kraju, a nie mając ku temu ścisłych dat statystycznych, musiała się oprzeć jedynie na materyale, jaki Wydział krajowy zebrał z odpowiedzi nadesłanych przez Wydziały powiatowe wskutek okólnika swojego z dnia 16. Września 1884. r. w którym zażądał opinii o wspomnianym powyżej wniosku hr. Wodzickiego. Otóż z 74 zawiadzanych powiatów dotąd tylko 65 nadesłało odpowiedź. Odczytując ustępy z tych sprawozdań, dotyczące się stanu Kas pożyczkowych w gminach, przychodzi się do tego niewątpliwego przekonania, iż z wyjątkiem niewielkiej liczby powiatów, jak Kamionecki z 57 Kasami z kapitałem 55.568 zł. — Wadowicki z 36 kasami z kapitałem 10.223 zł. — Tarnobrzeski z 31 Kasami z kapitałem 38.009 zł., w których zarządy Kas pożyczkowych gminnych są do pewnego stopnia odpowiednie, to w innych powiatach zarządy te są nieprawidłowe, często złe zupełnie, iż fundusze raz rozpożyczone, nie bywają ściągane latami, procenta nie pobierane, i że znaczna część kapitałów w tych Kasach jest wielce zagrożoną, lub też zatraconą.

Relacje niektórych Wydziałów powiatowych, przedstawiają stan tych Kas pożyczkowych po gminach w bardzo smutnych barwach, i tak: Wydział powiatowy Limanowski liczący w powiecie 91 Kas z sumą kapitału 73.238 zł. wspomina, „iż doświadczenie nabrane przy skontrze Kas pożyczkowych przekonało, a) że administracya gminnych Kas pożyczkowych jest złą, b) że znaczna część kapitałów zagrożona jest utratą, c) sumy kapitałów w poszczególnych Kasach są fikcyjne, a dalej wspomina, iż „członkowie gmin powzięli przekonanie, że kapitały tychże Kas są ich własnością, a jako taką dowolnie rozporządzać mogą, na podstawie tego w trzech gminach powiatu tutejszego Rady gminne postanowiły rozwiązać Kasy pożyczkowe i kapitały w rękach dłużników się znajdujące tymże dłużnikom darować! a dalej jeszcze: „Naczelnicy gmin z obawy, ażeby za złą administracyę kary na siebie nie ściągali, starają się utrzymać pozorną całość, posiadają oni dostateczną ilość skryptów pokrywających rzeczywisty stan Kasy, a skrypta odnośnie sporządzane przez Naczelnika gminy wspólnie z pisarzem gminnym, opiewające czasem na dosyć znaczne kwoty wystawiane na członków gminy ludzi nie umiejących czytać, ani pisać, nie zawsze mogą być uważane za autentyczne.

Wydział powiatowy Nowo-Sądecki (w powiecie 51 Kas z sumą 57.763 złr.) donosi, iż w powiecie zaledwie dwanaście Kas pożyczkowych odpowiednio jest administrowanych, iż skonstatowano, że dłużnicy po największej części ani kapitałów, ani procentów w terminach oznaczonych nie płacą, w niektórych zaś Kasach dłużnicy od początku założenia tych zakła-

dów nie splacają całkiem dłużnych kapitałów, tylko po upływie czasu, w którym kapitał cały winien być umorzony, ograniczają się na zmianie skryptów dłużnych. Wydział powiatowy Jasielski (w powiecie Kas 84 z sumą 41.998 złr.) przedstawiając istniejący bezład po kasach pożyczkowych kończy słowami: „iż tak jak jest, gorzej być nie może“.

Biorąc więc za podstawę te relacje tak niekorzystne dla zarządów Kas pożyczkowych gminnych, złożone przez ciała tak poważne, a tak do tego kompetentne, jakimi są Wydziały powiatowe, a równocześnie jeżeli zwróci się uwagę na szeregiem lat w tym samym duchu wydane sądy w tej Wysokiej Izbie, Komisya gminna musiała przyjść do tego przekonania, iż stan Kas pożyczkowych gminnych w kraju jest bardzo niekorzystny, iż majątki gmin w nich ulokowane są częściowo zagrożone, iż Kasy te swego zadania ekonomicznego nie spełniają i że nie przyczyniają się w rozmiarach, w jakich powinny, do podniesienia dobrobytu ludności wiejskiej. Co więcej, Komisya uznała również, iż stan taki oddziaływa szkodliwie i demoralizująco na ustrój stosunków społecznych w kraju, i że zapobieżenie temu złemu dziś już do pewnego stopnia zmienionemu w stan chroniczny, jest rzeczą wskazaną i nagłą.

Jeżeli rozwój i pożyteczna działalność Kas pożyczkowych przeważnie zależy od sił odpowiednich, które w jej zarząd wchodzi, a wiemy niestety jaki brak tych sił po gminach wiejskich, to nie mniejszej doniosłości jest również wpływ kontroli Władz wyższych nad Kasami temi ustanowiony.

Jeżeli Kasy pożyczkowe mają do pewnego stopnia charakter dobroczynny, to jednak są instytucjami finansowymi i z tego też stanowiska sądzić je należy. Podług §. 5. statutu tych Kas, stoją one pod nadzorem Rady gminnej, a pod kontrolą Wydziału powiatowego.

Zważywszy jednak, iż naczelnik gminy jest zarazem zawiadowcą Kasy, połączenie więc w jednej osobie tych dwóch stanowisk tak sobie sprzecznych, czyni nadzór Rady gminnej zupełnie iluzorycznym. Pozostaje więc kontrola Wydziału powiatowego, do której tenże jest również umocowany na zasadzie §. 98. ustawy gminnej.

Kontrola ta jednak w wypadkach dotyczących Kas pożyczkowych okazuje się zupełnie niewystarczającą a nadużyciom i nieprawidłowościom zapobiedz nie jest w stanie, gdyż nadzór ten po wyczerpaniu wszelkich środków zaradczych, nie ma dotąd prawa, użycia środka jedynie jeszcze w instytucjach finansowych możliwie skutecznego, to jest usunięcia złej i zgubnej administracji.

Wprawdzie ostatnia alinea §. 98. ustawy gminnej w ogólnikowych słowach upoważnia w wykonaniu prawa nadzoru w razie potrzeby użycia stosownych środków zaradczych, ale upoważnionym do tego jest Wydział krajowy, a nie Wydział powiatowy, a jak przekonać się można z odnośnych aktów Wydziału krajowego, tenże nie czuł się uprawnionym na mocy tego paragrafu odbierać zły zarząd Kasy pożyczkowej gminnej i przelewać go na Wydział powiatowy.

Komisya gminna sądzi przeto, iż jasne określenie prawa nadzoru władz wyższych a szczególnie Wydziałów powiatowych w myśl §. 98. ustawy gminnej nad Kasami pożyczkowymi stosownie do przedłożonego projektu do ustawy, może stać się jedynym środkiem skutecznym i może jedynie zapobiedz nieprawidłowościom i nadużyciom, jakie w tych instytucjach po gminach się zakorzeniły.

Jest rzeczą ważną, iż z myślą odebrania w zarząd Wydziałów powiatowych źle administrowanych Kas pożyczkowych gminnych, zgadza się najzupełniej większa część Wydziałów powiatowych w kraju, jak przekonać się o tem można z cytowanych powyżej relacji tych Wydziałów.

I tak: trzydzieści trzy powiatów, reprezentujących 1.530 Kas pożyczkowych z kapitałem 2,064.721 zł., jest za odebraniem w danym razie zarządu gminie. Dwadzieścia dwa zaś powiatów, reprezentujących 644 Kas pożyczkowych z kapitałem 839.395 zł., jest temu odbiorowi przeciwnych. Dziewięć zaś powiatów reprezentujących 215 Kas pożyczkowych z kapitałem

31.907 zł. dało chwiejną odpowiedź, a więc większa połowa powiatów, reprezentujących trzy piąte wszystkich Kas pożyczkowych w kraju, z sumą przeszło dwu trzecich kapitałów w tych Kasach się znajdujących myśl odbioru podziela.

Komisya gminna mniema, iż powyżej przytoczone okoliczności zasługują na baczną uwagę i w każdym razie są poważnym motywem, przemawiającym za uchwaleniem ustawy proponowanej przez posła Koziębrodzkiego.

Komisya gminna sądzi jeszcze, iż uchwalenie takiej ustawy, która jest tylko dalszem rozwinięciem, a raczej tylko ściśłem określeniem §. 98. ustawy gminnej w sprawie majątków gmin ulokowanych w Kasach pożyczkowych, nie może być uważanem za naruszenie samorządu gmin, gdyż już obecnie na mocy tego §. 98. ustawy gminnej, niedość ściśle zdefiniowanego, bardzo daleko idące zarządzenia spowodowaćby można, zważyć należy również, iż objęcie źle administrowanej Kasy przez Wydział powiatowy, nastąpić może tylko za zezwoleniem hierarchicznych Władz autonomicznych, przez co wszelka zbyt daleko idąca pochopność, jak nie mniej dowolność i niesprawiedliwość jest wykluczoną, a ustawa sama posiada charakter przeważnie prewencyjny i do tego przejściowy. Zresztą Komisya gminna sądzi, iż wszelkie ustawy, szczególnie w sprawach finansowych, zapobiegające nadużyciom i nieuczciwościom, wszelkie ustawy chroniące majątek gmin od strat i zmarnowania, nie mogą kolidować z pojęciami samorządu, przeciwnie samorząd ten wzmacniają, gdyż przyczyniają się do utrwalenia pośród ludności zdrowych zasad społecznych, ekonomicznych i prawnych.

Komisya gminna w końcu nie może pominąć milczeniem niektórych poważnych zarzutów, jakie przeciw tej ustawie słyseć się dają, a tyczą się one przeważnie trudności, jakie przy jej wykonywaniu nasuwać się mogą, otóż Komisya gminna nie sądzi, aby trudności te były tej natury, aby się pokonać nie dały. Niewątpliwie, iż na Wydziały powiatowe, już dziś przeciążone pracą, spadnie nowy i ważny bardzo obowiązek — lecz zważywszy, iż charakter tej ustawy jest warunkowy i prewencyjny — dozwala ona przeto Wydziałom powiatowym uciekać się do niej tylko w tych wypadkach, w których wszystkie inne środki zaradcze już zostały wyczerpane i okazały się bezskuteczne; niemniej będzie rzeczą Wydziałów powiatowych, w każdym poszczególnym wypadku stosować się do miejscowych warunków i danych okoliczności, będzie więc ich rzeczą albo przyjąć Kasę w bezpośredni swój zarząd, lub też w danej miejscowości wytworzyć z swego ramienia tymczasowy zarząd, jak na to ustawa zezwala, z żywiołów dających wszelką pewność i gwarancję.

Uwagi powyższe mogą służyć zarazem za odpowiedź i na te zarzuty, które twierdzą, iż takie przejęcie zarządu Kas pożyczkowych gminnych przez Wydziały zwichną poniekąd cel tych zakładów — szczególnie utrudnieniem przy zaciągnięciu pożyczki — ależ zauważyć należy, iż przez to samo, iż zakłady te były źle i nieprawidłowo administrowane, a tylko takie na mocy niniejszej ustawy Wydziały powiatowe będą miały prawo przejąć w swój zarząd, już zadania swego nie spełniały — i cel zakładu był zwichnięty.

Zresztą do wykonania tej ustawy powołane są w pierwszym rzędzie Wydziały powiatowe, których zadaniem jest nie tylko czuwać nad dobrem i majątkiem gmin, ale niemniej nad moralnem i materyalnem rozwojem miejscowej ludności, słusznie więc można mieć zaufanie i tę pewność, że w każdym wypadku postąpią stosownie oględnie i że zdołają połączyć zadanie wypływające z postanowień ustawy, z wymogami ustanowionymi w statutach Kas pożyczkowych i dobrem gminy.

Z tych więc wszystkich przytoczonych powodów Komisya gminna wnosi:

Wysoki Sejm raczy uchwalić załączony projekt ustawy.

Przewodniczący: .

**K. Badeni** w. r.

Sprawozdawca:

**Wład. Koziębrodzki** w. r.



# Ustawa

z dnia . . . . . obowiązująca w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem „o *obejmowaniu gminnych Kas pożyczkowych przez Reprezentacye powiatowe w tymczasowy zarząd*“.

Zgodnie z uchwałą Sejmu Mojego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem postanawiam, co następuje:

## Art. I.

Kasy pożyczkowe gminne, których wadliwa administracya zagraża utratą części zakładowego majątku tych Kas, lub też już ją spowodowała, również Kasy pożyczkowe gminne tak zarządzane, iż nie można spodziewać się od nich statutem wskazanej pożytecznej działalności dla ogółu członków gminy, mogą być na wniosek Wydziału powiatowego a za uchwałą Rady powiatowej przejęte w tymczasowy zarząd Wydziału powiatowego z pozostawieniem im jednak charakteru samoistnych Kas pożyczkowych gminnych.

Od uchwały Rady powiatowej przysługuje rekurs do Wydziału krajowego w terminie dni czterech.

## Art. II.

Z chwilą objęcia przez Wydział powiatowy tymczasowego zarządu Kasy pożyczkowej gminnej (Art. I.) przechodzą na niego wszelkie prawa i obowiązki, wypływające z statutem ustanowionego zarządu tegoż Zakładu.

Wydział powiatowy ma prawo tymczasowy zarząd gminnej Kasy pożyczkowej sprawować bądź bezpośrednio, bądź przez osoby w tym celu przez siebie umocowane.

Dla Kasy pożyczkowej gminnej, w tymczasowy zarząd objętej, Wydział powiatowy mianuje prawnego zastępcę w obec o. k. Sądów i Władz.

Koszta tymczasowego zarządu ponosi fundusz powiatowy z regresem do odnośnej gminy.

## Art. III.

Po dokonaniem uporządkowaniu Kasy pożyczkowej gminnej, odda Wydział powiatowy bądź z własnej inicjatywy, bądź też na żądanie odnośnej Rady gminnej, zarząd Kasy pożyczkowej gminie.

## Art. IV.

Bliższe postanowienia co do sposobu sprawowania tymczasowego zarządu określi instrukcja, którą wyda Wydział krajowy w porozumieniu z c. k. Namiestnictwem.

## Art. V.

Wykonanie tej ustawy polecam Mojemu Ministrowi spraw wewnętrznych.

