

Paweł Wolnicki
(Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa)

Administracyjno-prawne uwarunkowania funkcjonowania kasy miejskiej w Królestwie Polskim

Wprowadzenie

W XIX stuleciu, na obszarze Królestwa Polskiego, miasta pozostawały własnością: rządowa lub prywatną. Wprawdzie w miastach prywatnych właściciel mógł przedstawiać kandydaturę na burmistrza władzom zaborczym, jednak tylko wówczas gdy partycypował w kosztach składających się na jego pensję. Stopniowo zanikał też jego wpływ na pozostałych pracowników urzędu municypalnego: kasjera miejskiego i jego zastępców, aplikantów czy praktykantów, a także reprezentantów obywateli miasta - ławników miejskich. Urzędnicy miejscy i oficjaliści byli bowiem przedstawiani do zatwierdzenia władzom rządowym na zasadzie przyjętej powszechnie praktyki rekrutacyjnej.

Status miasta prywatnego lub rządowego nie miał też większego znaczenia dla gospodarki miejskiej i administracji jej funduszków. Przepisy dotyczące miast w zasadzie ujednolicały formy poboru danin od mieszkańców, regulując szczegółowo kwestie miejskich wydatków i zobowiązania mieszczan na rzecz skarbu państwa. Unormowano także działalność miejskich organów odpowiedzialnych za finanse miasta. Niestety zaborca w Królestwie Polskim nie zaprowadził samorządu miejskiego, który dysponowałby budżetem na inwestycje potrzebne lokalnej społeczności.

Wciąż też zarówno prestiżem, jak też pensją w urzędzie municypalnym wyróżniało się stanowisko burmistrza, do którego było przypisane wiele obowiązków, m.in. wykonywanie zarządzeń władz wyższych, administrowanie i zarządzanie majątkiem gminy, dozоровanie instytucji i robót publicznych, prawidłowa realizacja przewidzianych etatem wydatków i troska o zdrowie ludności. Burmistrz sprawował także władzę policyjną, czuwał nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Ta też posada i jej piastuni w literaturze naukowej są najlepiej, jak dotąd opracowani. Niewiele uwagi poświęcono drugiej po kancelarii burmistrza, najwcześniejszej agencji urzędu municypalnego, zajmującej się sprawami finansowymi i skarbowymi, czyli kasie miejskiej. Od sprawności tej struktury zależała przecież, choćby tylko wymienić: efektywność ściągania podatków, uchwalany budżet, pozycja miasta w hierarchii innych ośrodków miejskich oraz wywiązywanie się ze świadczeń na rzecz Skarbu Państwa. Zajmowa-

nie się tak odpowiedzialnym obszarem pracy wymagało z pewnością odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia w pracy kancelaryjnej. Argumenty te wydają się więc być przekonujące dla przedstawienia tematyki organizacji kasy miejskiej w ramach dziejów biurokracji.

1. Status kasy miejskiej

Po III rozbiorze Polski, mieszkańcy miast prywatnych podobnie jak przed utratą niepodległości, wybierali nadal co roku urzędników miejskich, tj. burmistrza i radnych, za aprobatą dominium. W okresie Księstwa Warszawskiego władze miejskie uległy reorganizacji. Dekretem księcia warszawskiego Fryderyka Augusta z 23 lutego 1809 r. powołano w miastach urzędy municypalne na czele z burmistrzem mianowanym przez panującego oraz od 3 do 4 ławników. Jeden z nich pełnił obowiązki kasjera miejskiego..

Taki skład urzędu municypalnego utrzymał się także w czasach Królestwa Polskiego. Podstawowym aktem regulującym zasady funkcjonowania kasy miejskiej była *Instrukcja dla Burmistrzów i Kassjerów miejskich dotycząca administracji funduszków i dochodów do Kass miejskich wpływających z dnia 15 stycznia 1822 r.* [dalej: *Instrukcja dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich*]¹. Przepisy normujące sposób funkcjonowania kasy miejskiej były poza tym rozproszone po licznych aktach prawnych różnej mocy: ukazach i wydawanych na ich podstawie aktach wykonawczych, m.in. rozporządzeniach².

Pod względem organizacyjnym kasa miejska, podobnie jak kancelaria burmistrza nie zostały wyodrębnione w aktach prawa powszechnego. Wspominały o nich ewentualnie poszczególne pragmatyki omawiające działalność burmistrza czy kasjera. Tak więc obsada personalna danego stanowiska decydowała o uformowaniu się oddzielnej agendy, jaką była kasa miejska. Stanowisko burmistrza istniało bowiem we wszystkich miastach, natomiast posada kasjera w mniejszych miastach mogła nie zostać utworzona. Wówczas to burmistrz pełnił w nim zarazem funkcję kasjera. W takim przypadku to właśnie unia personalna przesądzała o strukturze urzędu municypalnego. W tych jednak ośrodkach miejskich, które mogły wygospodarować fundusz na pensję kasjera takie stanowisko było tworzone. Wraz z nim funkcjonowała oddzielna od kancelarii burmistrza kasa miejska. Przeznaczano na nią lokal w ratuszu. W miastach, które go nie posiadały kasa miejska zajmowała pomieszczenie, w innej budowli miejskiej, a gdy nie dysponowano takim budynkiem urząd municypalny wynajmował pomieszczenie na prowadzenie kasy miejskiej od osób prywatnych czy instytucji. Kasa miejska była odpowiednio wyposażona w sprzęty biurowe oraz pieczęć składającą się na jej inwentarz³. Kasjer dokumentował w niej oddzielnie swoją działalność oraz przechowywał utrwaloną w ten sposób informację, a ponadto zabezpieczał przechowywane w gotówce pieniądze.

¹ Por. Wyciąg z *Instrukcji dla Burmistrzów i Kassjerów miejskich dotyczącej administracji funduszków i dochodów do kas miejskich wpływających, Postanowienie ustanawiające Adjunktów-Dozorców miast z dnia 14 sierpnia 1821 r.*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 569-575, [dalej: *Instrukcja dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich*].

² Ukaz carski z 17/29 stycznia 1828 r. oraz wprowadzane akty wykonawcze: rozporządzenie z 5/17 czerwca 1837 r., rozporządzenie z 24 stycznia/ 5 lutego 1845 r., rozporządzenie z 18/30 kwietnia 1836 r., rozporządzenie z 10/22 sierpnia 1846 r.

³ AACz, KWB, k. 184-185, KWC, k. 48; M. Adamczewski, *Pieczęcie urzędowe władz lokalnych z obszaru centralnej Polski*. Cz. 3 *Pieczęcie władz miejskich do 1950 r.*, Zgierz 2010, s. 128.

2. Obsada personalna i obowiązki kasjera miejskiego

Zgodnie z obowiązującym prawem miasta mogły zwracać się do komisarza obwodu o utworzenie stanowiska kasjera, tylko wówczas gdy wyasygnowano w nich minimalną pensję tj. 300 złp⁴. W myśl ówczesnych przepisów utworzenie oddzielnej posady kasjera-ławnika było możliwe tylko w tych miastach, w których pensja burmistrza wynosiła co najmniej 600 złp⁵. Zabezpieczenie pensji na personel kasy miejskiej skutkowało jej strukturalnym wydzieleniem. W urzędzie municypalnym kasa miejska nazywana także ekonomiczną posiadała co najmniej jednoosobową obsadę personalną. W większych miastach kasjer mógł mieć do pomocy np.: zastępcę, kontrolera, jednego lub kilku pomocników czy aplikantów. Ich uposażenie zależało jednak od kondycji finansowej ośrodka miejskiego.

Obowiązki kasjera każdorazowo były wyraźnie formułowane w akcie nominacyjnym oraz protokole objęcia urzędu. Dotyczyły one kompetencji przede wszystkim finansowo-skarbowych:

- przedstawiania burmistrzowi planu swojej pracy,
- troski o regularność wpływów do kasy miejskiej i regulowania zobowiązań miasta,
- starań, aby na koniec roku nie było zaległych należności na rzecz kasy miejskiej.⁶

Kasjer musiał też dokumentować stan kasy miejskiej. Był odpowiedzialny za całość i bezpieczeństwo funduszy miejskich i zachowanie przepisów rachunkowych. Na ich podstawie tworzył też plan budżetu nazywany etatem⁷. Odpowiadał za terminowe przekazywanie projektów etatów do dnia 1 lipca każdego roku⁸. Szczegółowo były regulowane przez rząd obowiązki kasjera dotyczące rejestracji wpływów i wydatków, co skutkowało prowadzeniem przez niego rachuby.

W mniejszych ośrodkach obowiązki kasjera były ponadto poszerzane o inne funkcje administracyjne. Obejmowały więc m.in.:

- pomoc burmistrzowi w jego pracach wyręczając go w tym, z zastrzeżeniem „o ile czas mu pozwoli” oraz
- zastępowania burmistrza podczas jego nieobecności⁹.

2. 1. Obowiązki dotyczące rejestracji wpływów

Miasto mogło być dysponentem funduszy pochodzących z różnych źródeł. Należały więc do nich m.in. wszelkie dochody z dzierżaw i czynszów wieczystych, dochody od handlu, szynku soli, utrzymywania domów zajezdnych, podrzędnych restauracji tzw. traktierni, bilardów, młynów browarów, gorzelnii, fabryk itp. Źródłem wpływów były prowizje od pożyczonych kapitałów, dzierżawy nieruchomości miejskich i innych instytucji gospodarczych, np. wagi miejskiej, opłaty od wyszyn-

⁴ AACz, KWB, k. 87.

⁵ AACz, KWB, k. 88; DzPKP 1818

⁶ AACz, KWB, k. 175.

⁷ AGAD, KRSW sygn. 989, k. 292-293.

⁸ Rozporządzenie ponowne z dnia 26 kwietnia 1828 r. o regularne przed dniem 1 lipca każdego roku przedstawianie do zatwierdzenia etatów kass miejskich, [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 785-787

⁹ AACz, KWB, k. 175.

ku trunków. Poza tym w miastach o niewielkim dochodzie mogły być obowiązkowo zbierane składki od dominiów, obywateli i mieszkańców na zbilansowanie wydatków kasy miejskiej. Czasami mogły się zdarzyć jeszcze dodatkowe przychody¹⁰. Zbiórce przez kasjera podlegały tzw. fundusze przechodnie. Sprawę tzw. funduszy przechodnich regulowały art. 44-51 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich. Pobór funduszy przechodnich odbywał się poprzez instytucję rozkładu składek sporządzaną przez urząd miejski, a zatwierdzanego przez komisję wojewódzką. Dotyczyły one administracji funduszy i dochodów do kas miejskich wpływających w postaci podatków skarbowych oraz innych zobowiązań fiskalnych ciążyących na gminie miejskiej¹¹. Nie stanowiły zatem własnych dochodów gminy.

Kasjer rejestrował więc daniny składane przez mieszkańców w postaci: podymnego, kontyngensu liwerunkowego, składki transportowej i rekrutowej, składki posiłkowej na rzecz miasta, konsensusowego od szynkarzy, kanonu od tzw. procederystów (rzemieślników, handlarzy i innych osób zajmujących się działalnością wytwórczo-usługową), składki kwaterunkowej z nieruchomości, składki kwaterunkowej z procederów, czynszów z gruntów od włościan poza miastem mieszkających; składki szkolnej, a także innych składek. Nierzadko też do kasy wpływały kwoty z tytułu opłaty bożniczej¹².

Pobór tychże składek przynależał do obowiązków kasjera i jemu tylko był zastrzeżony. Dla każdego rodzaju składki magistrat miasta musiał sporządzić trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (etatowego) właściwy rozkład ciężarów na mieszkańców. Podlegał on obowiązkowi zatwierdzenia przez Komisję Wojewódzką¹³. W kasie miejskiej księgowano także depozyty stanowiące specyficzny rodzaj wpływów. Kwestie te regulowały art. 52-58 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich dotyczącej administracji funduszy i dochodów do kas miejskich wpływających. W kasie miejskiej mogły znajdować się tylko te fundusze, które zostały ściągnięte zgodnie z obowiązującym prawem powszechnym lub za zgodą władz wojewódzkich. Stąd ewentualne zdeponowanie jakiegokolwiek sumy w kasie miejskiej wymagało uprzedniej zgody komisji wojewódzkiej. Wyraźnie eksponował się więc publicznoprawny charakter urzędu municypalnego.

Natomiast vadia składane przy licytacjach organizowanych przez magistrat miejski wymagały zgody burmistrza na ich przyjęcie. Także inne nieprzewidziane kwoty mogły zostać wniesione do kasy, ale tylko za pozwoleniem burmistrza, który był zobowiązany o tym fakcie donieść jeszcze tego samego dnia komisji wojewódzkiej. Sumy złożone w depozyt i vadia powinny być znajdować się w kasie, pod opieką kasjera. Zabroniono ich przechowywania u burmistrza pod sankcją utraty przez tegoż posady. W depozycie kasy miejskiej od 1852 r. miały też być przechowywane dowody złożenia w Banku Polskim kaucji przez urzędników miejskich¹⁴.

¹⁰ *Decyzja wskazująca zasady do układania etatów kass miejskich*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 715-719.

¹¹ Art. 44-51 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

¹² Por. AGAD, KRSW sygn. 989, k. 292-293.

¹³ Art. 44-45 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

¹⁴ Art. 11 *Postanowienia wskazującego zasady do składania i zwrotu kaucyj urzędników magistratów miast*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 1057.

2. 2. Obowiązki dotyczące rejestracji wydatków

Kasjer ponosił odpowiedzialność nie tylko za właściwe księgowanie, ale też wydatkowanie sum miejskich¹⁵. Fundusz zebrany na określony cel mógł zostać wydatkowany tylko zgodnie z jego przeznaczeniem¹⁶. Nie można było zatem zaspokoić roszczeń z dowolnych funduszków, które nie dotyczyłyby przedmiotu konkretnej składki.

Miejskie dochody miały być przeznaczone przede wszystkim na pensje dla urzędników i oficjalistów oraz na podatki krajowe i opłatę czynszów, ubezpieczenie przeciwpożarowe w postaci tzw. składki ogniowej, prowizje od zaciągniętych przez kasę miejską pożyczek, na potrzeby kancelarii i ratusza oraz na utrzymanie i remont budowli należących do miasta, jak też studzien, mostów i narzędzi ogniowych.

Do pensji przewidzianej etatem uprawnione były tylko osoby mające nominację. Kasjer musiał w związku z tym rejestrować formy zatrudnienia pracowników uwzględniając przy tym mniejsze o połowę uposażenia dla osób, które piastowały posady, bez formalnego mianowania, a więc w zastępstwie. Różna też była periodyczna częstotliwość pobierania poborów uzależnionych prawdopodobnie także od zgromadzonych w kasie pieniędzy. Kasjer raz w miesiącu wypłacał je sobie, burmistrzowi, sekretarzowi miejskiemu, stróżom, gajowym. Natomiast co kwartał wypłatę należności na podstawie pisemnego zlecenia burmistrza otrzymywali chirurg i akuszerka, a ubodzy zapomogę zgodnie z bieżącymi wytycznymi burmistrza. Takiej asygnaty wymagały też wydatki na wycieranie kominów w budowlach miejskich dla kominiarza, zaliczki na czyszczenie ulic, zaliczki na remont budowli miejskich. Jednak całkowite uregulowanie tych należności wymagało potwierdzenia od Komisji Wojewódzkiej.

Natomiast wypłata z funduszków wyraźnie w etacie przeznaczonych burmistrzowi za najem lokalu na kancelarię miejską miała następować dopiero z końcem roku kalendarzowego, a kasjer mógł jej dokonać tylko po otrzymaniu asygnaty Komisji wojewódzkiej. Podobne warunki postawiono w przypadku najmu lokalu na areszt oraz sum pozostawionych do dyspozycji rządu¹⁷.

Oprócz podstawowych wydatków, które wykazywano w etacie kasy miejskiej należy wspomnieć ponadto o innych daninach. Tworzyły one całkiem spory katalog obciążając zazwyczaj większe miasta o wyższych dochodach. Niewielkie miasteczka partycypowały w niektórych tylko kosztach z racji posiadanego majątku, co i tak było dla nich ciężarem trudnym do uniesienia. Tak więc prawo dotyczące ciężarów miejskich nakazywało uwzględniać fundusz na podatki do skarbu Królestwa Polskiego z gruntów i budowli stanowiących własność gminną, zasiłki pieniężne stałe na utrzymanie szkół elementarnych oraz szpitali miejskich, a także na służbę zdrowia w Królestwie. Należało z funduszy miejskich wyasygnować płace emerytalne dla urzędników miejskich za służbę publiczną pełnioną przed 1 stycznia 1824 r., a więc przed dniem wprowadzenia Stowarzyszenia Emerytalnego urzędników Królestwa Polskiego. Obowiązkowo uiszczano też składki: ogniową od budowli miejskich, na budowę i naprawę kościołów parafialnych i zabudowań plebańskich, kwaterunkową od wartości ubezpieczonych budowli

¹⁵ Art. 42-43 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

¹⁶ Art. 50 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

¹⁷ Art. 28-38 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

miejskich. Danina z zysku osób osiągających w mieście dochody, głównie od właścicieli domów i tzw. procederystów była przeznaczana na wynagrodzenie mieszkańców udzielających wojsku podczas przemarszu kwatery i wyżywienia. Pobieraną opłatę z dymów wydatkowano na transport włóczęgów, zbiegów i zbrodniarzy oraz transport rekrutów z punktu zbornego.

Zazwyczaj szacowaniem wielkości należnych skarbowi państwa ciężarów skarbowych od poszczególnych miast zajmowała się Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych opierając się na kryterium ilości dymów. Wniesione do kasy miejskiej opłaty były wydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami za jej pośrednictwem, jako tzw. fundusz przechodni przekazywane do innych kas w Królestwie Polskim. Jak wszędzie zdarzały się też nieprzewidywalne wydatki wynikające np. z następstw nieszczęśliwych wypadków czy kataklizmów¹⁸.

Obciążenia podatkowe każdego roku mogły ulec zmianie, w zależności od podejmowanych działań ze strony administracji rządowej, które wymagały nakładów pieniężnych, czy to na pensje dla nowozatrudnionych pracowników, wynajem i wyposażenie biura, bądź finansowanie działań. Przykładowo więc kasy miejskie miały przeznaczać począwszy od 1 stycznia 1828 r. z funduszków miejskich do dyspozycji Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji pewną kwotę na pokrycie sumy przeznaczonej na działalność Najwyższej Izby Obrachunkowej w zakresie kontroli rachunków miejskich¹⁹. Wynosiła ona 4% od każdych 100 złp²⁰. Z funduszków kasy miejskiej były pokrywane koszty związane z działalnością Najwyższej Izby Obrachunkowej. Przy tym kasy miejskie pokrywały tylko w części sumę potrzebną na funkcjonowanie Izby Obrachunkowej. Część kosztów ponosiły bowiem Rządy Gubernialne z rezerw ekstraordynaryjnych oraz fundusze Towarzystwa Ogniowego²¹. Od 1 stycznia 1836 r., gdy utworzona została w Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, Duchownych i Oświecenia Publicznego oddzielna Sekcja Miast przy Wydziale Administracji Ogólnej na jej uposażenie przeznaczano fundusze z kas miejskich pozostające do dyspozycji Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji²².

Zwiększanie składu osobowego, bądź uposażenia pracowników w poszczególnych instytucjach, które w swoich kompetencjach miały sprawy miejskie obciążało kasę miejską. Dotyczyło to tak władz centralnych jak też niższych urzędów administracji publicznej szczebla gubernialnego czy powiatowego, a w szczególności: Najwyższej Izby Obrachunkowej, Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, rządów gubernialnych oraz adiunktów dozorców miast i ich sukcesorów – pomocników naczelników powiatowych²³.

¹⁸ Por. *O wydatkach cięższych Kassy miejskie z mocy ogólnych urzędzeń krajowych*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 639-641, 721-727.

¹⁹ Por. Art. 1. *Postanowienie o wyznaczeniu funduszu z Kass miejskich na koszt rewizji rachunków przez Najwyższą Izbę Obrachunkową*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 583.

²⁰ Por. *Rozporządzenie wskazujące zasady do formowania rozkładu zasiłku z Kass miejskich dla Izby Obrachunkowej za rewizję rachunków*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 587.

²¹ Por. *Decyzja ustanawiająca posadę Radcy Prawnego w Najwyższej Izbie Obrachunkowej płatnego z części funduszków miejskich*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 613, 617.

²² *Postanowienie co do utworzenia i uposażenia Sekcji miast przy Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 605.

²³ *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego*, s. 540-541; *Postanowienie ustanawiające Adjunktów-*

Niekiedy jednak koszty te ponosiły tylko miasta o większych dochodach, a pozostałe uboższe zwalniano ze składki. Przykładowo miasta, które osiągały dochód mniejszy niż 10 000 złp. nie musiały partycypować w kosztach zatrudnienia dodatkowych pracowników: referenta i jego pomocnika w Sekcji Miast w 1840 r. Pozostałe miasta w każdej guberni musiały jednak przyjąć na siebie te obciążenia zgodnie z przygotowanym przez rząd rozkładem dodatkowej opłaty²⁴.

Pilnowanie wydatkowania publicznych pieniędzy w oparciu o etat było podstawowym zadaniem kasjera. Mógł on je przeznaczać tylko na ściśle określone w nim cele, m.in.: pensje urzędników i oficjalistów, utrzymanie kancelarii w tym materiały biurowe, opał i oświetlenie, opłacenie procentów od zaciągniętych pożyczek, niezapłaconych podatków i czynszów; utrzymanie budowli będących własnością miejską i ich remont, najem lokali dla władz miejskich (m.in. kancelaria, areszt, odwachy), do dyspozycji komisji rządowej na meliorację miast, inne nadzwyczajne wydatki jak czyszczenie ulic, kanałów, czy na ubogich. Niektóre powinności przewidziane etatem wyplacane były bez koniecznego upoważnienia burmistrza lub Komisji Wojewódzkiej, a inne wymagały odpowiedniej asygnaty. Sumy kasy miejskiej przewidziane w etacie przynależały do dyspozycji funduszu burmistrza, komisji wojewódzkiej lub komisji rządowej.

Bez szczególnego upoważnienia kasjer miał dotrzymywać terminów uregulowania ciążących na kasie miejskiej publicznych podatkach, czynszach i prowizjach od kapitałów.

Z kasy miejskiej były też opłacane częściowo pensje władz powiatowych kompetentnych w sprawach miast, m.in. Adjunkci-Dozorcy miast będący zastępcami Komisarzy Obwodowych otrzymywali z kasy miejskiej dodatek uzależniony jednak od liczby ludności w obwodzie, nie więcej jednak niż 2000 złp. I tak 1000 złp. z funduszków kas miejskich danego obwodu otrzymywali adiunkci-dozorcy w obwodach do 10.000 mieszkańców, 1200 złp. w obwodach do 15000 mieszkańców, 1500 złp. w obwodach do 20000 mieszkańców i 2000 złp. w obwodach do 30000 mieszkańców²⁵. Wraz ze zmianami w urzędach administracji adiunkci-dozorcy zostali zastąpieni pomocnikami naczelników powiatu²⁶.

Do wydatków można także zaliczyć tzw. forszusy czyli zaliczki. Sprawę forszusów regulowała Instrukcja dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich dotyczącej ad-

-Dozorców miast z dnia 14 sierpnia 1821 r., [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 555; *Decyzja z 6 listopada 1821 r. wyznaczająca fundusz na dodatki do pensji adiunktów-dozorców miast*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 561-563.; *Rozporządzenie komunikujące rozkład dodatkowej pensji dla adiunktów-dozorców miast z 28 listopada 1821 r.*

²⁴ Por. m.in. *Decyzja ustanawiająca posadę Rady Prawnego w Najwyższej Izbie Obrachunkowej płatnego z części funduszków miejskich, Decyzja upoważniająca do zwiększenia składu osób Sekcji miast kosztem funduszków miejskich o jednego Referenta i jednego pomocnika referenta, Decyzja upoważniająca do powiększenia służby rachunkowej wydziałów Administracyjnych Rządów Gubernialnych kosztem Kass miejskich z dnia 9/ 21 lutego 1843 r., Decyzja upoważniająca do podwyższenia plac Pomocnikom Naczelników w 14 powiatach kosztem Kass miejskich z 24 czerwca/6 lipca 1855 r.*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 613-638.

²⁵ *Postanowienie ustanawiające Adjunktów-Dozorców miast z dnia 14 sierpnia 1821 r.*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 555; *Rozporządzenie o wysokości dodatków do pensy Adjunktów-Dozorców miast z funduszków Kass miejskich*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 557-559.

²⁶ *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego*, s. 541.

ministracji funduszków i dochodów do kas miejskich wskazując jako generalną zasadę unikanie dawania zaliczek oraz Postanowienie dotyczące uprzątnięcia forszusów z lat dawnych przy kassach miejskich figurujących i dochodzenia przyspaść stąd mogących należyłości z 4/15 maja 1845 r.²⁷

3. Dokumentacja kasowa

Realizacja obowiązków związanych z księgowaniem wpływów do kasy miejskiej oraz regulowanie zobowiązań miasta na rzecz instytucji rządowych i innych podmiotów wiązało się z tworzeniem różnej dokumentacji. Obok typowej dokumentacji obejmującej sprawozdania, korespondencję, raporty obligatoryjnie kasjer prowadził:

- książkę kwitariuszową, w której rejestrowano fundusze tzw. przechodnie²⁸,
- porównanie etatu kasy ekonomicznej miasta na rok 18.. zatwierdzonego, z projektem etatu na lata 18... sporządzonego²⁹,
- protokół uwag do etatu³⁰,
- dziennik kasowy w formie księgi³¹,
- manual, w którym rejestrowano wpływy i wydatki na podstawie dziennika kasowego³²,
- rejestr depozytów³³,
- rejestr forszusów czyli zaliczek³⁴,
- rachunki roczne za ubiegły rok³⁵.

Ponadto przygotowywał plan etatu. Poza tym praktyka kancelaryjna decydowała o innych jeszcze formach utrwalania informacji wykorzystywanej w czynnościach urzędowych. Gromadził także:

- asygnacje czyli pisemne zlecenia -wydawane kasjerowi przez zwierzchników³⁶,
- kwity wydawane podatnikom uiszczającym do kasy miejskiej daniny i składki³⁷,
- ekstrakty - czyli wyciągi³⁸.

²⁷ Art. 59- 66 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich; Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 1043-1047.

²⁸ Art. 48 i 96 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich; Aneks n1 1. Wzór Lit. C. Kwitariusz na podatek podymnego, [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 867-869.

²⁹ Aneks nr 1. Wzór Lit. L. Porównanie etatu kasy ekonomicznej miasta, [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 737-741.

³⁰ Aneks nr 2. Wzór Lit. M, Protokół uwag objaśniający projekt dla etatu na rok N dla kassy miejskiej miasta rządowego (prywatnego) N w Obwodzie N Guberni N położonego, [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 747-749.

³¹ Por. Art. 72-77 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

³² Art. 78 i 92 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

³³ Art. 98 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich; Aneks nr 5. Wzór Lit. G. Rejestr depozytów przy kassie ekonomicznej miasta N. na rok N., [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 1011-1017.

³⁴ Art. 99 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich; Aneks nr 6. Wzór Lit. H. Rejestr forszusów z kassy miejskiej poczynionych, [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 1023-1025.

³⁵ O składaniu przez Magistraty rachunków rocznych z obrotu funduszków do kass miejskich wpływających, [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 1193; Art. 106-107 i 135 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

³⁶ Art. 39 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

³⁷ Art. 40 i 49 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

³⁸ Art. 100-101 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich; Aneks nr 7. Wzór Lit. I.wzór dla ekstraktu kassy miejskiej, [w] Zbiór przepisów, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 1033-1037.

4. Kontrola i nadzór nad kasą miejską

Kasjer miejski podlegał, jak wszyscy pracownicy urzędu municypalnego (magistratu) burmistrzowi. On też sprawował bezpośrednią kontrolę wewnętrzną nad miejską kasą. Udzielał kasjerowi asygnaty do przyjmowania i wypłacania pewnych sum w przypadkach pozwalających mu gospodarować finansami miasta i powiadamiając o tym niezwłocznie komisję wojewódzką³⁹.

Wskutek braku samorządu miejskiego nadzór nad funduszami miejskimi przejął rząd. Na mocy postanowień namiestnika z 30 maja 1818 r., gospodarki miejskie podporządkowano kontroli tzw. dozorców miasta powołanych w każdym województwie, a po likwidacji urzędu dozorców w 1821 r., czynności sprawdzające przekazano w ręce zastępców komisarzy obwodowych. Natomiast po utworzeniu powiatów kompetencje te przejął naczelnik powiatu lub jego pomocnicy⁴⁰. Każdego roku sprawdzali oni stan gotówki w kasie miejskiej oraz na podstawie dokumentacji kasowej zgromadzoną w niej dokumentację finansową. Z powyższych czynności sporządzano protokół⁴¹.

Wydatkowanie niewielkich kwot, jednorazowo do 300 złp. mogło dokonywać się za przyzwoleniem urzędu municypalnego (magistratu) lub dozorcę miast i jego sukcesorów. Rocznie tego typu wydatki nie mogły jednak przekroczyć łącznie sumy 1200 złp. Zatwierdzenie tych rozchodów zostało pozostawione właściwej komisji wojewódzkiej, bez konieczności odnoszenia się w tej sprawie do Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji. Władze wojewódzkie musiały jednak zweryfikować zasadność tego oraz fakt czy fundusz miejski zadeklarował w etacie pewną kwotę na nieprzewidziany rozchód, która pokrywałaby w pełni plany wydatkowania pieniędzy⁴². Tego rodzaju rozchód należało zaksięgować w specjalnie przygotowanym przez rząd wzorcu wykazu⁴³.

Od 1 stycznia 1836 r., utworzona została w Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, Duchownych i Oświecenia Publicznego oddzielna Sekcja Miast przy Wydziale Administracji Ogólnej⁴⁴. W jej kompetencjach znalazły się sprawy dotyczące funkcjonowania miast w Królestwie Polskim, ze szczególnym uwzględnieniem stanu ich finansów.

³⁹ Art. 62-63 Instrukcji dla Burmistrzów i Kasjerów miejskich.

⁴⁰ *O kassach miejskich, ich nazorze, funduszach do nich wpływających, formalnościach przy poborze i wypłacie takowych, kontroli wszelkich wpływów i wydatków, zarządzaniu i uprzątnięciu forszusów, tudzież o prowadzeniu rachunkowości, utrzymywaniu ksiąg kassowych i podawaniu z nich ekstraktów*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 827; P. Wolncki, *Budżet miasta Koniecpola w okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego*, „Gubernaculum et Administratio” 2015, nr 1, s. 207.

⁴¹ AGAD, zesp. 990, k. 86-89.

⁴² *Rozporządzenie o zatwierdzaniu i asygnowaniu przez Komisję Wojewódzkie drobnych nadetatowych wydatków na potrzeby miasta, z dnia 16 lutego 1820 r.*, [w] *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego*. Wydział Spraw Wewnętrznych i Duchownych, cz. 1 [Gospodarstwo miejskie], t. 3, ks. 2, [dalej: *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2], s. 541-542.

⁴³ Wykaz ten zawierał następujące rubryki: Nazwisko województwa, obwodu, miasta; na jaki przedmiot asygnację wydano, data i numer asygnacji; zasygnowano: w szczególności, złp., gr, w ogóle złp., gr. Por. Aneks do nr 1-ego. *Wykaz wszelkich asygnacji do Kass ekonomiczno-miejskich przez Komisję Województwa N. wydanych, z wyszczególnieniem daty i numeru asygnacji i na jaki przedmiot summy zasygnowane zostały*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 549-551.

⁴⁴ *Postanowienie co do utworzenia i uposażenia Sekcyj miast przy Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych*, [w] *Zbiór przepisów*, cz. 1, t. 3, ks. 2, s. 605.

Wreszcie finanse miejskie podlegały do 1866 r. także kontroli Najwyższej Izby Obrachunkowej Królestwa Polskiego powołanej na mocy art. 78 konstytucji z 1815 r. i dekretów cara Aleksandra I. Weryfikowała ona gospodarowanie przez władze miasta funduszami publicznymi sprawdzając rachunki skontrolowane uprzednio przez władze niższego szczebla nadzorujące kasę miejską⁴⁵.

Podsumowanie

Kasa miejska w Królestwie Polskim funkcjonowała w każdym urzędzie municypalnym (magistracie). Ustanawiano ją w miastach o dochodach burmistrza wynoszących ponad 600 złp. jako oddzielną agendę podległą, jak inne wydziały, burmistrzowi. Zatrudniano w niej w mniejszych ośrodkach tylko kasjera, a w większych także innych pracowników w charakterze m.in.: zastępcy kasjera, kontrolera kasy, pomocnika kasjera, aplikantów. Ze względu na różnorodność obowiązków ówczesnego kasjera możnaby posadę tą porównać do stanowiska obecnego głównego księgowego o uszczuplonym nieco zakresie czynności, ale również bardzo rozległych.

Skupienie w rękach urzędników kasowych odpowiedzialności za całość dokumentacji kasowo-finansowej, nadmierne podatkowe rozczłonkowanie wymagające prowadzenia przy użyciu pisma ręcznego zbyt dużej liczby rejestrów dochodów i rozchodów, jak też bardzo szczegółowej rachunkowości opartej na licznych i rozproszonych przepisach oraz dodatkowo jeszcze zabezpieczenie gotówki, nie sprzyjało transparentności. Zjawisko to wzmacniał brak samorządu miejskiego. To z kolei rodziło niewielkie zainteresowanie finansami ze strony miejscowej wspólnoty lokalnej, która nie mogła dowolnie dysponować funduszami miejskimi. Miasta były w tym bowiem bardzo ograniczane i silnie uzależnione od polityki zaborcy. Zaradzić tej sytuacji miała wieloszczeblowa kontrola odkrywająca wszelkiego rodzaju nadużycia. Miała ona nie tylko skutecznie weryfikować ściąganie i wydatkowanie należności na rzecz skarbu państwa i cele publiczne, ale też wykrywać malwersacje finansowe urzędników kasy miejskiej.

Mimo tych niedoskonałości w organizacji kasy miejskiej należy wskazać na znaczny rozwój biurokracji i specjalizację agendy finansowo-kasowej w dziewiętnastowiecznych urzędach miejskich. Należy żywić nadzieję, że szczegółowe jej badania i opracowanie w poszczególnych miastach z pewnością uzupełnią nie tylko dzieje biurokracji, ale też pozwolą odtworzyć życie gospodarcze poszczególnych regionów na przestrzeni XIX stulecia. Problemem badawczym, którym warto się zainteresować w ramach funkcjonowania kasy miejskiej pozostaje rola postaw moralnych i etyki urzędniczej, jako narzędzi wpływających na skuteczność polityki fiskalnej zaborcy w Królestwie Polskim.

⁴⁵ DPKP t. 1, s. 47; DPKP t. II, s. 160, DPKP t. VII, s. 230; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 215-216; P. Wolnicki, dz.cyt., s. 206.

Аннотация

Павел Вольницки

Административно-правовые условия функционирования городских касс в Королевстве Польском

Городская касса в Королевстве Польском была установлена в каждом магистрате – муниципальном учреждении. В меньших городах работал в нее лишь кассир а в больших и другие чиновники: заступитель и помощник кассира, контролер, аппликант. Тщательное и запутанное делопроизводство и счетоводство придавало кассам признаку неопределенности действий и вызывало недоверие граждан. Тоже поэтому, что город не мог самостоятельно решать финансовых дел сильно в этом ограничен властями. Несмотря на это Автор указывает на примере касс значительный прогресс бюрократического управления и обращает внимание на невеликое пользование историками документами касс, мимо их информационного потенциала.

