

# Radosław Adamski

---

## Podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem komunalnych kas oszczędności w Polsce

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 37-48

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Radosław Adamski

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Humanistyczny  
e-mail: adamskiradoslaw@o2.pl

## Podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem komunalnych kas oszczędności w Polsce

**Kody JEL:** D14, G21, G28

**Słowa kluczowe:** kasy komunalne, samorządność, mikrofinanse

**Streszczenie.** Celem pracy było przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem komunalnych kas oszczędności, w pierw w odniesieniu historycznym, a następnie kolejno w powiązaniu z zagadnieniami związanymi z mikrofinansami oraz z możliwościami ich ponownego uruchomienia w Polsce. Obecnie nie funkcjonują one bowiem w polskim systemie finansowym, lecz z czasów minionych Polacy wynieśli bogatą tradycję ich tworzenia i prowadzenia. W artykule została opisana więc zarówno historia komunalnych kas oszczędności w Polsce, jak też ich hipotetyczne funkcjonowanie w ramach instrumentów mikrofinansów. Całość dopełniają rozważania związane z ponownym uruchomieniem działalności kas we współczesnej Polsce. Do napisania artykułu wykorzystane zostały zastane źródła pisane, które to po analizie stanowiły jego fundament. Najważniejszym wnioskiem z przeprowadzonych badań było stwierdzenie teoretycznej komplementarności komunalnych kas oszczędności z innymi proobywatelskimi inicjatywami (np. budżetem obywatelskim<sup>1</sup>) oraz ukazanie istotnej rangi tej instytucji w budowaniu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego.

### Wprowadzenie

Truizmem jest stwierdzenie, że komunalne kasy oszczędności wpisane są w system finansowy danego kraju. Niemniej by zacząć rozważania na temat komunalnych kas oszczędności, warto precyzyjnie umiejscowić komunalne kasy oszczędności w ramach

---

<sup>1</sup> Budżet obywatelski (inaczej: budżet partycypacyjny) – to proces, który umożliwia mieszkańcom dyskusję i bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli.

tego systemu. Sam system finansowy tworzą powiązane ze sobą instytucje finansowe, rynki finansowe, a także elementy infrastruktury systemu finansowego (Matysek-Jędrzych, 2007, s. 41). Dopelniają je sprecyzowane zasady działalności poszczególnych podmiotów, będące zarazem jednym z niezbywalnych ogniw systemu finansowego. W obrębie systemu ekonomicznego system finansowy odpowiada za tworzenie płaszczyzny pozwalającej na wymianę siły nabywczej w gospodarce (funkcja kapitałowo-redystrybucyjna), dostarczanie pieniędzy podmiotom niefinansowym (funkcja monetarna) oraz za kontrolę nad przepływem pieniędzy (funkcja kontrolna) (Pietrzak, Polański, Woźniak, 2012, s. 15).

Wśród instytucji finansowych funkcjonujących w przedstawionym systemie finansowym wyodrębnić można banki, tworzące system bankowy. Spotykane są różne podziały dotyczące banków. W ramach pierwszego rozróżnia się bank centralny od banków operacyjnych, w skład których wchodzi między innymi banki komercyjne, uniwersalne, hipoteczne, inwestycyjne, czy też towarzystwa kredytowe, kasy oszczędności oraz różnego rodzaju spółdzielnie kredytowe. Drugi podział wywodzi się z polskiego prawa bankowego i wyróżnia trzy kategorie banków, dzieląc je na podstawie przyjętej przez nie formy prawnej na: grupy banków państwowych, grupy banków spółdzielczych oraz grupy banków prowadzonych w formie spółek akcyjnych (Galbarczyk, Świdarska, 2011, s. 12).

Z kwestią komunalnych kas oszczędności wiąże się dość ważna nieścisłość, mająca swoje podłoże w różnicach pomiędzy terminologią stosowaną w Dyrektywach Unii Europejskiej a tą pojawiającą się w prawie poszczególnych państw członkowskich. W myśl definicji zawartej w art. 4 Dyrektywy 2006/48WE instytucją kredytową jest „przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od ludności oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek” (Dyrektywa, 2006). Wedle tej definicji instytucjami kredytowymi są zarówno banki, jak i komunalne kasy oszczędności. Inną wykładnię spotykamy natomiast w polskim prawie bankowym, wedle którego instytucją kredytową jest podmiot mający siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na terenie jednego z państw członkowskich UE, który prowadzi na podstawie zezwolenia od władz nadzorczych, we własnym imieniu i na własny rachunek, działalność polegającą na przyjmowaniu depozytów i udzielaniu kredytów (Ustawa, 1997). Konkludując, w myśl obecnych polskich uregulowań, hipotetyczne polskie komunalne kasy oszczędności nie będą traktowane oficjalnie w kraju jako instytucje kredytowe, choć w ten sposób będą postrzegane przez inne kraje członkowskie (Figna, 2011, s. 96–97).

## 1. Historia komunalnych kas oszczędności w Polsce do 1939 roku

Tradycja zakładania komunalnych kas oszczędności na ziemiach polskich liczy prawie 200 lat. Pierwsza, założona jeszcze w zaborze pruskim, komunalna kasa oszczędności powstała w Poznaniu w 1827 r. W zaborze tym na ziemiach po wojnie przyłączonych

do Polski w 1913 r. było już 158 kas. Na terenach zaboru rosyjskiego przed wybuchem I wojny światowej istniało łącznie 820 kas (608 na obszarze Królestwa Polskiego oraz 212 na przyłączonych terenach wschodnich). Kapitał w nich ulokowany został wywieziony w latach 1914–1915 i nigdy już nie powrócił. W zaborze austriackim w 1912 r. istniały 24 kasy miejskie i 27 kas gminnych. Łącznie na wszystkich ziemiach należących do Polski po wojnie istniało przed jej wybuchem 1029 kas (Petz, 1993, s. 1–3).

Ważnym elementem funkcjonowania efektywnych komunalnych kas oszczędności jest ich zrzeszanie się w ramach autonomicznej federacji mającej na celu umożliwienie transferu wiedzy i doświadczenia pomiędzy poszczególnymi uczestnikami zrzeszenia. Takie działania niechybnie przyczyniają się do zwiększenia efektywności zarządzania. Dzięki wymianie informacji mniej czasu poszczególne jednostki będą musiały poświęcić na organizowanie własnych odrębnych procedur, przepisów kredytowych czy tworzenie metodologii szkoleń (Pluskota, 2013, s. 149). Jak widać, federacja pozwoli na zmniejszenie kosztów związanych z przygotowaniem aplikacji czy też procedur, co też pozwoli w następstwie na zwiększenie efektywności i w konsekwencji umożliwi zaproponowanie atrakcyjniejszej oferty kredytobiorcom. Przy wcielaniu tej idei w życie należy jednak pamiętać o zaakcentowanej wcześniej autonomiczności. Zależności komunalnych kas oszczędności od samorządów lokalnych są fundamentalne i w związku z tym należy pozostawić pole do działania lokalnym włodarzom i specjalistom, dopasowującym ogólny zarys funkcjonowania komunalnych kas oszczędności, wypracowany na płaszczyźnie federacji, do ich lokalnych uwarunkowań.

Opisane powyżej rozwiązanie nie jest pomysłem nowym, albowiem już w okresie II RP były lansowane podobne koncepcje. Postulowano wówczas stworzenie międzykomunalnych banków kredytowych, w których to zakres działalności wchodziłyby obowiązki administracyjno-rewizyjne, a także pełnienie funkcji żyranta w rozliczeniach pomiędzy poszczególnymi kasami (Windakiewicz, 1930, s. 396–397). Przygotowana została także specjalna ustawa regulująca i wyszczególniająca zadania międzykomunalnych związków kredytowych (projekt ustawy z 1929 r. o międzykomunalnych związkach kredytowych). Określone zostały w niej następujące zadania (cytując za A. Młynarczyk):

- „1. Wyrównywanie wzajemnych roszczeń pieniężnych członków międzykomunalnego związku kredytowego.
2. Obsługiwanie bezgotówkowego obrotu płatniczego.
3. Pośredniczenie w obrocie żyrowym pomiędzy kasami i związkami uczestniczącymi w międzykomunalnym związku kredytowym.
4. Pośredniczenie przy udzielaniu kredytów dla członków związku.
5. Ułatwienie przepływu kapitałów i środków kredytowych pomiędzy członkami związku.
6. Pomaganie swoim członkom w lokowaniu wolnych środków pieniężnych oraz w emisji i konwersji obligacji komunalnych, a także przeprowadzanie innych operacji bankowych.

7. Wykonywanie działalności doradczej w zakresie lokowania kapitałów i inwestowania na giełdzie papierów wartościowych.
8. Udzielanie członkom związku nisko oprocentowanych pożyczek krótko- i długoterminowych.
9. Przyjmowanie od członków lokat pieniężnych.
10. Koordynowanie działalności instytucji kredytu komunalnego” (Młynarczyk, 2005, s. 19–20).

Przytoczone powyżej przykłady pozwalają zapoznać się z przewidzianymi przez ówczesnych ustawodawców płaszczyznami funkcjonowania przedwojennych kas oszczędności. Znajomość dawnych ustaleń może stanowić bazę dla osób, które w przyszłości być może będą próbowały wskrzesić komunalne kasy oszczędności, zainspirowane rozwiązaniami opisanymi w rozdziale trzecim niniejszego artykułu.

Komunalne kasy oszczędności w II RP specjalizowały się w pożyczkach dla samorządów, co było powodem kontrowersji, albowiem samorządy często korzystając ze swojej uprzywilejowanej pozycji, wymuszały na kasach pożyczki (Galasiewicz, 1929, s. 774). Powszechna była również praktyka tworzenia kas głównie z myślą o tym, by się w nich następnie móc zadłużyć (Tennenbaum, 1935, s. 747). Liczne nieprawidłowości doprowadziły do wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozporządzenia ustanawiającego zakaz udzielania pożyczek samorządom, związkowi założycielskiemu oraz przedsiębiorstwom komunalnym przez kasę w trakcie dwóch pierwszych lat jej działalności (Rozporządzenie, 1934).

Oprócz opisanych powyżej pożyczek dla samorządów należy także wspomnieć o szerokim spektrum działalności przedwojennych komunalnych kas oszczędności w kredytowaniu obywateli. Przede wszystkim udzielały one swoim klientom kredytów wekslowych zabezpieczonych kaucją hipoteczną. Kredyty takie były nisko oprocentowane i przyczyniały się do rozwoju różnych lokalnych działalności gospodarczych. Często udzielanym kredytem był również tzw. kredyt lombardowy, udzielany pod zastaw papierów wartościowych, o maksymalnej wysokości kredytu nieprzekraczającej  $\frac{3}{4}$  wartości kursowej zastawianych dóbr. Udzielane były także krótko- i średnioterminowe pożyczki zabezpieczane tzw. skryptami dłużnymi, czyli podżyrowane na piśmie przez przynajmniej dwie osoby. Komunalne kasy oszczędności w II RP udzielały także średnio- i długoterminowych kredytów hipotecznych o wysokości nieprzekraczającej 50% oszacowanej wartości nieruchomości zabezpieczającej kredyt (Stępniewicz, 1931, s. 673).

Podsumowując, pozytywnym aspektem funkcjonowania komunalnych kas oszczędności w II RP było wspieranie na preferencyjnych warunkach lokalnych rzemieślników, rolników i przemysłowców, co przyczyniało się do rozwoju poszczególnych regionów. Negatywnym aspektem natomiast było nadmierne zapożyczanie się samorządów w kasach oszczędności, które zostało zahamowane dopiero poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów (Młynarczyk, 2002, s. 67).

## 2. Komunalne kasy oszczędności a mikrofinanse

Rola reaktywowanych komunalnych kas oszczędności może w pełni urzeczywistnić się w ramach funkcjonowania instytucji kredytowych skupionych na instrumentach mikrofinansowych. Mikrofinanse rozumiane są przy tym jako cały wachlarz usług i nie zawężają się jedynie do mikro kredytów. W ich ramach oprócz udzielania bardzo wielu pożyczkobiorcom niewielkich kredytów funkcjonują również bezpieczne i atrakcyjne depozyty, a także inne usługi, jak np. oferowane przez daną instytucję kredytową ubezpieczenia (Bartkowiak, Flejterski, Pluskota, 2006, s. 22). Jeszcze szersze rozumienie mikrofinansów proponuje Przemysław Pluskota, który to w zakres możliwej poprzez instytucje mikrofinansowe aktywności wlicza następujące obszary:

- mikrofinanse,
- mikrooszczędności,
- mikroubezpieczenia,
- mobilne mikrofinanse,
- mikroleasing,
- mikropłatności,
- usługi społeczne i inne,
- usługi edukacyjne i doradcze (Pluskota, 2013, s. 39).

Przy całej tej różnorodności ofert nie należy zapominać jednak, że głównym i priorytetowym celem mikrofinansów jest dostarczanie usług zarówno finansowych, jak i pozafinansowych grupom społecznym o najniższych dochodach. W tej grupie znajdują się także osoby rozpoczynające prowadzenie działalności gospodarczej, których firmy nie osiągnęły jeszcze na rynku sukcesu, a których to budowanie marki dopiero się zaczyna (Alińska, 2008, s. 155).

Oparcie komunalnej kasy oszczędności na zasadach funkcjonowania typowych dla instytucji mikrofinansowych niesie z sobą szereg pozytywnych skutków dla społeczności lokalnej:

- **Rozwój społeczności lokalnej:** Poprzez ukierunkowanie na udzielanie pożyczek nowo powstałym przedsiębiorstwom wspierają rozwój lokalnego biznesu. Samorząd lokalny poprzez komunalne kasy oszczędności mógłby na wzór rozwiązań niemieckich zostać współwłaścicielem takich przedsiębiorstw, co z jednej strony wiązałoby je jeszcze ściślej ze społecznością lokalną, z drugiej umożliwiałoby wypracowywanie potrzebnych gminie/powiatowi rozwiązań, a z trzeciej zapewniało wsparcie silnej jednostki początkującej firmie. Podmioty dopiero co rozpoczynające działalność nie są jednocześnie partnerami dla typowych komercyjnych banków, które to najczęściej nie są zainteresowane udzielaniem pożyczek podmiotom bez stosownych zabezpieczeń. Banki komercyjne przy tym w swojej działalności nie są zorientowane na pozaekonomiczne cele społeczne, tak więc rozwój lokalnej społeczności nie jest dla nich wyznacznikiem przy udzielaniu kredytów.

- Ograniczenie bezrobocia i poprawa struktury lokalnego rynku pracy: Poprzez wkład w rozwój lokalnej przedsiębiorczości wpływają na aktywizację zawodową bezrobotnych. Umożliwiają dodatkowo założenie bezrobotnym firmy, co jest kolejnym polem do aktywizacji.
- Aktywizacja działalności innych instytucji pożyczkowych: Komunalne kasy oszczędności działające w ramach zasad typowych dla instytucji mikropożyczkowych przyzwyczajają klientów do współpracy z instytucjami kredytowymi. Ponadto mogą działać we współpracy z funduszami poręczeniowymi, która to kooperatywa pozwala na kredytowanie ryzykowniejszych przedsięwzięć. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że na przykład w Szczecinie działa aktualnie Fundusz Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecin. W standardowej ofercie poręcza on do 70% kwoty kredytu, działając samodzielnie, lub do 80% w momencie współporęczenia kredytu z innym podmiotem. Oferta ta skierowana jest dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, niebędących w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz prowadzących działalność, mających swoją siedzibę lub zarejestrowanych w Szczecinie lub ościennych gminach, jak Police, Dobra Szczecińska, Kołbaskowo, Gryfino, Stare Czarnowo, Kobyłanka oraz Goleniów (za: <http://sfp.szczecin.pl/fundusz/default.htm>). Hipotetyczna Szczecińska Komunalna Kasa Oszczędności w momencie powstania mogłaby więc od razu nawiązać ze wspomnianym funduszem współpracę przyczyniającą się do rozwoju lokalnej społeczności.
- Zwiększanie roli samorządu: Jako właściciel komunalnej kasy oszczędności właściwy samorząd sam decyduje o kierunkach rozwoju tej działalności, wpływając tym samym na szeroko rozumianą lokalną gospodarkę.
- Dostarczanie informacji i świadczenie podstawowych usług doradczych: Komunalna kasa oszczędności może także prowadzić pozafinansową działalność wspomagającą skierowaną do lokalnego biznesu. Prowadzenie szkoleń, dostęp do informacji i doradztwo dla lokalnych firm zwiększają ich profesjonalizm i wiedzę, a tym samym zwiększają prawdopodobieństwo sukcesu.
- Wzmocnienie więzi lokalnej: Poprzez swoją działalność opartą na zasadach instytucji mikrofinansowych komunalne kasy oszczędności będą mogły skupić wokół siebie różne instytucje, przedsiębiorstwa oraz poszczególne osoby zarówno z grona pracodawców, jak i osób poszukujących pracy. Dodatkowo operowanie we wspólnej przestrzeni sprzyja zawiązywaniu kontaktów, które mogą przerodzić się w trwalsze więzi (Pluskota, 2013, s. 228; Alińska, 2008, s. 380–385).

### 3. Zagadnienia związane z wprowadzeniem na nowo komunalnych kas oszczędności do polskiego systemu finansowego

Komunalne kasy oszczędności zawsze, niezależnie od krajowej nazwy, są samodzielnymi bankami uniwersalnymi (Jaworski, Krzyżkiewicz, Kosiński, 2002, s. 30–31; Niczyporuk, Talecka, 2011, s. 40). W ramach UE komunalne kasy oszczędności funkcjonują w takich krajach jak np. Francja (Szpringer, 2009, s. 184), Austria (Zaleska, Domunik, 2006, s. 42–50), Niemcy – w ramach tamtejszego systemu instytucji kredytowych komunalne kasy oszczędności są zorganizowanymi na zasadach handlowych przedsiębiorstwami. Wykonują one czynności bankowe, których to wachlarz sprecyzowany jest w odpowiedniej ustawie. Specyfiką niemieckiego rynku jest nabywanie przez instytucje kredytowe części udziałów w przedsiębiorstwach, które to udzielają pożyczek. Wart odnotowania jest fakt, iż w Niemczech komunalne kasy oszczędności cieszą się dużym uznaniem i zaufaniem wśród pożyczkobiorców, czego następstwem jest spory udział w rynku usług bankowych tychże właśnie podmiotów (Niczyporuk, Talecka, 2010, s. 92–94). Głównym celem działalności kas w Niemczech są zadania o charakterze publicznym, a nie zysk. W związku z tym przekazują one organizacji założycielskiej część wypracowanego zysku, z zaznaczeniem, iż środki te powinny być wykorzystane na działania prospołeczne (Flejterski, Romiszewska, 2004, s. 114). W Hiszpanii kasy oszczędności tworzone są przez samorządy, ale również i przez spółdzielnie produkcyjne, związki zawodowe czy też organizacje religijne. Podkreślany jest ich społeczny charakter i bezinteresowność. W ich radach nadzorczych i kierownictwie zasiadają oprócz przedstawicieli samorządu również pracownicy oraz reprezentanci deponentów (Plizga, 2003, s. 14). W myśl uwarunkowań prawnych istniejących w tym kraju działające tam komunalne kasy oszczędności są postrzegane jako prywatne instytucje kredytowe posiadające charakter fundacyjny, choć nie posiadające akcjonariuszy z którymi musiałyby się dzielić zyskami (Palenzuela, Mariscal, 2004, s. 50–51). Zgodnie z założeniami prawnymi kasy muszą przynajmniej 50% zysku przeznaczyć na rezerwy, natomiast pozostałą resztę przeznaczają na działalność prospołeczną, obejmującą np. finansowanie kultury, służby zdrowia czy też oświaty w obrębie terenu, w którym funkcjonują. Poszczególne rządy hiszpańskich regionów autonomicznych posiadają różne uprawnienia dotyczące możliwości ingerowania w funkcjonowanie poszczególnych kas. Mogą najczęściej podejmować wszelkie decyzje z nimi związane, łącznie z likwidacją danej kasy. Akceptują one także bądź odrzucają proponowane przez kasy statuty. Hiszpańskie komunalne kasy oszczędności mogą prowadzić wszelką działalność przewidzianą dla banków, jednakże koncentrują się na działalności wspomagającej rozwój lokalnej społeczności (Paluszak, 2010, s. 116–117).

Powyżej bardziej szczegółowo opisane zostało funkcjonowanie komunalnych kas oszczędności w Hiszpanii i Niemczech. To, co charakteryzuje kasy z obu tych krajów, to ich prospołeczny charakter, objawiający się w przekazywaniu części zysku dla lokalnej społeczności, oraz charakter tej instytucji, wzmacniający niezależność administracji samorządowej. Tymczasem w Polsce od momentu zlikwidowania przez ówczesny rząd



komunalnych kas oszczędności w 1949 roku takie formy instytucji finansowych nie były w Polsce prowadzone (Dekret, 1948). Transformacja ustrojowa nie przyniosła zmiany, choć w pierwszych latach III RP powrócono do idei komunalnych kas oszczędności. Powstały wówczas różne koncepcje dotyczące zakładanej ich przyszłej formy. W projekcie poselskim ujmowane były one jako zakłady samorządu terytorialnego. Projekt ten zawierał w sobie także zakaz kredytowania samorządu terytorialnego przez kasy przez pierwsze dwa lata działalności, opracowany na podstawie doświadczeń z czasów II RP (Poselski projekt, 1992). W innym projekcie zakładano powołanie komunalnych kas oszczędności nie jako zakładów samorządu terytorialnego, lecz w formie banków kontrolowanych przez samorządy (Miemieć, Mazurkiewicz, 1992, s. 14–16). Pojawił się także pomysł, by lokalne filie PKO przekształcić w zależne od samorządu kasy oszczędności (Jaworski, 1992, s. 131–132). Pomysł odrodzenia komunalnych kas oszczędności nie wszedł jednak w fazę realizacji praktycznej. Należy przy tym dodać, że w latach 1992–1999 w Gdyni funkcjonował bank komunalny, niemniej nie był on typową komunalną kasą oszczędności (Uchwała URM, 1990). Aktualnie głównie w Internecie publikowane są różne artykuły lobbujące za ponownym powołaniem komunalnych kas oszczędności, lub opisujące możliwości ich powstania od strony prawnej (*Kasa komunalna*, 2016). Dodatkowo na różnorodnych forach internetowych trwa dyskusja nt. ponownego uruchomienia kas komunalnych. W ramach jednej z nich opracowane zostały nawet cztery różne koncepcje dotyczące różnych modeli, które mogą być wykorzystane w procesie ich reaktywacji. Dwie z nich oparte są na wiodącej roli zreformowanego w różnym stopniu państwowego Banku Gospodarstwa Krajowego. Trzecia koncepcja zakłada powołanie specjalnego banku komunalnego, wzorowanego na norweskim Kommunalbanken, który byłby spółką akcyjną w całości bądź w części w rękach skarbu państwa. Czwarta natomiast koncepcja zakłada prawdziwą niezależność od skarbu państwa, albowiem w ramach tego założenia nowo powstające kasy komunalne byłyby spółkami akcyjnymi z kapitałem wniesionym poprzez jednostki samorządu terytorialnego (JST) (*Perspektywy rozwoju*, 2016). Rozwiązanie takie ma swoje umocowanie prawne, albowiem zgodnie z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej gminy poza sferą użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki prawa handlowego zajmujące się czynnościami bankowymi, lub przystępować do takich spółek. Warunkiem utworzenia takiej spółki jest przy tym spełnienie dwóch warunków:

- „1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia” (Ustawa, 1996, art. 10).

Spółka akcyjna jest przy tym wedle art. 12 ustawy – Prawo bankowe jedną z trzech dopuszczonych form prawnych, w jakich może powstać bank (Ustawa, 1997). Należy przy tym jednak pamiętać, że tworząc komunalną kasę w oparciu o uwarunkowania zapisane w prawie bankowym, przyszła komunalna instytucja finansowa podlegała będzie

wszelkim wymogom stawianym bankom. Wyjście takie nie musi być wcale optymalne dla JST, wydaje się więc, że potrzebna jest osobna ustawa pozwalająca na rozpoczęcie przez samorzady procesu tworzenia kas na zasadach przewidzianych specjalnie dla nich. Jednakże należy pamiętać, że stworzenie na nowo komunalnych kas oszczędności jest tym pilniejsze, iż obserwujemy coraz silniejszy proces delegowania ze stopnia centralnego na stopień lokalny różnorodnych zadań ogólnopublicznych (Łuczyszyn, 2013, s. 110). Takim zadaniem jest na przykład obsługa nowego rządowego programu „500+”, w którego realizacji komunalne kasy oszczędności mogłyby bardzo pomóc dzięki obsłudze transferów.

## Podsumowanie

Obecne uwarunkowania prawne istniejące w obrębie UE zezwalają na działalność komunalnych kas oszczędności w poszczególnych systemach finansowych krajów członkowskich. W zależności od danego państwa natomiast są one rozwinięte bardzo dobrze, słabo, lub – tak jak w Polsce – wcale. Sytuacja ta dziwi tym bardziej w momencie uświadomienia sobie posiadania bogatej tradycji prowadzenia komunalnych kas oszczędności przez państwo polskie. Taka forma instytucji kredytowej może być bardzo pożyteczna z punktu widzenia samorządu terytorialnego, na którego terenie działa. Część zysków generowanych przez kasę zasila bowiem budżet danej gminy, jej działalność wspomaga rozwój gospodarczy terenów, na których operuje, a także integruje lokalną społeczność. Dodatkowo komunalne kasy oszczędności są potrzebne we współczesnej Polsce, albowiem mogłyby dokonywać emisji obligacji komunalnych na warunkach korzystniejszych dla samorządu od innych banków (Młynarczyk, 2002, s. 71). Ważnym aspektem ich funkcjonowania byłoby oczywiście także prowadzenie usług związanych z mikrofinansami dla obywateli danego regionu. Co najważniejsze jednak, komunalne kasy oszczędności mogą być częścią szerszego wzmocnienia niezależności samorządów oraz przekazywania realnej władzy w ręce obywateli. Łącząc dochody wypracowane lokalnie przez kasy, przekazanie mieszkańcom kontroli nad częścią budżetu (budżet obywatelski), wprowadzenie lokalnej waluty, a także hipotetyczne przepisy zwiększające autonomię poszczególnych regionów, pojawia się szansa budowy lokalnego społeczeństwa obywatelskiego na miarę XXI wieku. To wszystko jest możliwe dzięki samorządowej (a nie rządowej!) kontroli nad wymienionymi powyżej procesami.

## Bibliografia

### Monografie naukowe i dzieła zbiorowe

- Alińska, A. (2008). *Instytucje mikrofinansowe w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Bartkowiak, B., Flejterski, S., Pluskota, P. (2006). *Fundusze i usługi pożyczkowe dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw*. Warszawa: Difin.
- Figna, A. (2011). Banki na rynkach finansowych strefy euro. W: J. Żabińska (red.), *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro* (s. 96–97). Warszawa: CeDeWu.
- Flejterski, S., Romiszewska, I. (2004). *Niemiecki system bankowy*. Warszawa: Twigger.
- Galbarczyk, T., Świdarska, J. (2011). *Bank komercyjny w Polsce. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Difin.
- Jaworski, W.L., Krzyżkiewicz, Z., Kosiński, B., (2002). *Banki – rynek, operacje, polityka*. Warszawa: Poltext.
- Łuczyszyn, A. (2013). *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*. Warszawa: CeDeWu.
- Młynarczyk, A. (2005). *Komunalne kasy oszczędności i banki samorządowe – zagadnienia prawne*. Szczecin: Kampol.
- Młynarczyk, A. (2002). Banki samorządowe – zagadnienie ich powołania, zadań, charakteru i propozycji. W: A. Borodo (red.), *Samorząd terytorialny a banki* (s. 67–71). Toruń: Dom Organizatora.
- Niczyporuk, P., Talecka, A. (2010). *Bankowość Unii Europejskiej. Podstawowe zagadnienia*. Białystok: Temida2.
- Niczyporuk, P., Talecka, A. (2011). *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*. Białystok: Temida2.
- Pietrzak, B., Polański, Z., Woźniak, B. (2012). *System finansowy w Polsce*. Warszawa: PWN.
- Pluskota, P. (2013). *Mikrofinanse w ograniczaniu niedoskonałości rynków kredytowych*. Warszawa: CeDeWu.
- Stępniewicz, M. (1931). Działalność kredytowa komunalnych kas oszczędności. W: *Pięć lat na froncie gospodarczym*. Warszawa: Drogi.
- Szpringer, W. (2009). *Spoleczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tennenbaum, H. (1935). *Struktura gospodarstwa polskiego*, t. II, *Kredyt*. Warszawa: Biblioteka Polska.

### Artykuły naukowe

- Galasiewicz, C. (1929). Niedomagania w komunalnych kasach oszczędności. *Samorząd*, 43, 774.
- Jaworski, W.L. (1992). Przekształcenie PKO w lokalne kasy oszczędności. *Zeszyty Naukowe AE*, 203, 131–132.
- Matysek-Jędrzych, A. (2007). System finansowy – definicja i funkcje. *Bank i Kredyt*, 10, 41.

- Miemiec, W., Mazurkiewicz, M. (1992). Projekt ustawy o komunalnych kasach oszczędności. *Wspólnota*, 19, 14–16.
- Palenzuela, V.A., Mariscal, M.S. (2004). El gobierno de las cajas de ahorros españolas. *Universia Business Review*, 2, 50–51.
- Pałuszak, G. (2010). Harmonizacja hiszpańskiego prawa bankowego w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 3, 116–117.
- Petz, B. (1993). Komunalne Kasy Oszczędności w Polsce do 1939 r. *Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Budżetowych*, 129, 1–3.
- Plizga, P. (2003). System bankowy w Hiszpanii w latach 1974-2000. Zarys ewolucji. *Materiały i Studia NBP*, 160, 14.
- Windakiewicz, K. (1930). Sprawa dalszej rozbudowy organizacji komunalnych kas oszczędności i kredytu komunalnego. *Samorząd Miejski*, 18, 396–397.
- Zaleska, M., Domunik, M. (2006). Charakterystyka rynku finansowego w Austrii i uwarunkowania jego funkcjonowania oraz rozwoju. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 66, 42–50.

## Akty prawne

- Decret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej. DzU 1948, nr 52, poz. 412.
- Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przededytowana). Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006 r.
- Poselski projekt ustawy o komunalnych kasach oszczędności z dn. 24.01.1992 r.* Druk Sejmowy 1992, nr 73.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 24.10.1934 r. o komunalnych kasach oszczędności. DzU nr 95, poz. 860, art. 25.
- Uchwała URM Gdyni nr VIII/46/90 z 8.08.90, MRMG nr 8/90, poz. 46.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. DzU 1997, nr 9, poz. 43.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. DzU 2002, nr 72, poz. 665 z późn. zm.

## Źródła internetowe

- Kasa komunalna. Gminom wolno prowadzić banki – informuje ekspert SAF.* Pobrane z: [http://samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.bibliotekaSAF.temat\\_tygodnia/147672/Kasa-komunalna-Gminom-wolno-prowadzic-banki--informuje-ekspert-SAF](http://samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.bibliotekaSAF.temat_tygodnia/147672/Kasa-komunalna-Gminom-wolno-prowadzic-banki--informuje-ekspert-SAF), dostęp 4.05.2016.
- Perspektywy rozwoju banku komunalnego w Polsce.* Pobrane z: <http://www.forumodnowa.pl/index.php/teksty/19-samorzad-terytorialny/128-bank-komunalny-w-polsce>, dostęp 4.05.2016.
- Strona Funduszu, <http://sfp.szczecin.pl/fundusz/default.htm>, dostęp 4.05.2016.

## **BASIC ISSUES RELATED TO THE FUNCTIONING MUNICIPAL SAVINGS BANKS IN POLAND**

**Keywords:** municipal savings banks, self-government, microfinance

**Summary.** The aim of the study was to present the basic issues related to the functioning of municipal savings banks, and then show the possibilities of their activities in Poland. At present, they do not function in the Polish financial system, but of former times was, Poles carried the rich tradition of creating and maintaining. The article is described so alike history of municipal savings banks in Poland, as the hypothetical functioning under the instruments microfinance. Entire complement consideration related to restarting operations municipal savings banks in modern Poland. To write an article were used the existing written sources, which after analysis of its foundations constituted. The most important conclusions of the study, was the statement the theoretical complementarily municipal savings banks, with another pro-civic instruments (eg. participatory budget), and to statement significant rank of this institution in the development of the local civil society.

*Translated by Radosław Adamski*

### **Cytowanie**

Adamski, R. (2016). Podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem komunalnych kas oszczędności w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 37–48.