

**Piotr Ruczkowski**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-4344-9417

piotr.ruczkowski@ujk.edu.pl

## **Aksjologia samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych – czy to jeszcze ma sens?**

### **Uwagi wprowadzające, cele i założenia badawcze, metodologia badań**

Obecnie koncepcje odrzucające jakąkolwiek aktywność państwa w gospodarce wydają się być nie do obrony. Dzisiaj raczej nie pytamy, czy państwo powinno angażować się w procesy gospodarcze, ale w jaki sposób, w jakim zakresie i w jakich formach taka ingerencja powinna następować. Dotyczy to także aktywności gospodarczej powoływanego przez państwo samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny może ingerować w życie społeczne i gospodarcze w różnych formach, również poprzez tworzenie instytucji oszczędnościowo-kredytowych.

Celem rozważań jest rekonstrukcja i analiza podstaw aksjologicznych (idei i wartości) samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, a co za tym idzie – również odpowiedź na pytanie o sens tworzenia takich instytucji współcześnie. W tym przypadku przedmiotem rozważań będą tworzone przez samorządy miast, powiatów i województw, a także przez powoływane w tym celu związki międzykomunalne, komunalne kasy oszczędności (dalej jako KKO)<sup>1</sup> oraz powoływane w oparciu o odrębne podstawy prawne przez gminy wiejskie na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego (b. Kongresówki), które nie mogły tworzyć KKO, gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe (dalej jako GWKPO)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. poświęcone komunalnym kasom oszczędności monografie: P. Ruczkowski, *Komunalne kasy oszczędności w Drugiej Rzeczypospolitej – ustrój prawny i działalność*, Sandomierz 2010; idem, *Komunalne instytucje oszczędnościowo-kredytowe w latach 1945-1953 (ustrój prawny, działalność, likwidacja)*, Kielce 2010.

<sup>2</sup> Szerzej: idem, *Gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe w Drugiej Rzeczypospolitej*, Kielce 2009.

Istotnym tłem dla kluczowych zagadnień aksjologicznych będzie przypomnienie genezy samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, podstaw prawnych oraz przytoczenie podstawowych danych statystycznych dotyczących liczby tworzonych w Polsce (przede wszystkim w okresie międzywojennym) samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, a także analiza idei i podstaw aksjologicznych, na jakich te instytucje były bądź są oparte. Należy bowiem podkreślić, że nadal są one tworzone w innych państwach, np. w Niemczech, i wypełniają funkcje oszczędnościową oraz kredytową<sup>3</sup>. W Niemczech kasy (349<sup>4</sup>) skupione są w 12 regionalnych Związkach Kas Oszczędności i Związkach Żyrowych 12 (*regionale Sparkassen- und Giroverbände*) ze znajdującym się na szczycie organizacji Niemieckim Związku Kas Oszczędności i Związku Żyrowym (*Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.*)<sup>5</sup>. W Niemczech organizacja i zasady działalności kas oszczędności są uregulowane w uchwalanych przez kraje związkowe ustawach o kasach oszczędności<sup>6</sup>. Dla porównania w Austrii przepisy regulujące organizację i działalność kas, mimo podobieństw rozwiązań prawnych, uchwalane są na poziomie federalnym (ogólnokrajowym)<sup>7</sup>.

Niniejsze opracowanie nie jest poświęcone szczegółowej analizie organizacji i działalności (akcji) oszczędnościowej i kredytowej badanych instytucji, lecz aksjologii, idei, założeniom, na których były oparte i które przyczyniły się w ostateczności do sukcesu tych instytucji. Przytaczane dane statystyczne mają charakter jedynie poglądowy, a ich celem jest przede wszystkim podkreślenie znaczenia tych instytucji dla rozwoju gospodarczego i społecznego w czasach, gdy były tworzone i prowadziły swoją działalność.

Autor przyjął założenie, że obecna sytuacja społeczno-gospodarcza, potrzeba tworzenia instytucji mogących stanowić wsparcie finansowe dla samo-

---

<sup>3</sup> M. Hamdan, Ch. Landscheidt (red.), *Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen. Kommentar*, München 2024; J. Mühlmeier, W. Richard, *Betriebslehre der Banken und Sparkassen – kompetenzorientiert*, Rinteln 2024; H. Clausen, *Der Einfluß der Gemeinde auf die kommunale Sparkasse : nach dem nordrhein-westfälischen Sparkassengesetz vom 7. Januar 1958*, Berlin 2023; D.H. Hoppenstedt, *Die Sparkassen-Finanzgruppe: Deutschlands modernster und Leistungsfähigster Finanzdienstleister*, „Kommunalwirtschaft” 2004 (Mai), Sonderausgabe, s. 3, Ł. Włodarski, *Funkcjonowanie systemu Sparkasse w Niemczech*, „Prawo Bankowe” 2001, nr 3, s. 70.

<sup>4</sup> Stan na 1 lipca 2024 r., <http://www.dsgv.de> (data dostępu: 31.07.2024).

<sup>5</sup> Szerzej na temat organizacji zob. <http://www.dsgv.de> (data dostępu: 31.07.2024).

<sup>6</sup> Gesetz über die öffentlichen Sparkassen (Sparkassengesetz – SpkG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1956 (BayRS II S. 476) BayRS 2025-1-I, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BaySpkG/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1> (data dostępu: 1.08.2024); Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein (Sparkassengesetz – SpkG) in der Fassung vom 11. September 2008, <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-SparkGSH2008rahmen> (data dostępu: 1.08.2024).

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 24. Jänner 1979 über die Ordnung des Sparkassenwesens (Sparkassengesetz – SpG) StF: BGBl. Nr. 64/1979 (NR: GP XIV RV 843 AB 1123 S. 117; BR: AB 1962 S. 383.), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004285> (data dostępu: 1.08.2024).

rządów realizujących różne zadania publiczne oraz które mogłyby świadczyć usługi finansowe dla przedsiębiorców i mieszkańców uzasadniają dyskusję na temat odtworzenia samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych. Kolejnym argumentem podjęcia niniejszego tematu jest brak aktualnego opracowania dotyczącego tej problematyki; nieliczne, względnie nowe piśmiennictwo, dotyka tego zagadnienia w niewielkim zakresie<sup>8</sup>.

Kończąc uwagi wprowadzające, warto wspomnieć jeszcze o narzędziach i metodach badawczych, którymi posłużono się w celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania. W badaniach wykorzystano metodologię charakterystyczną dla nauk społecznych, w szczególności dla nauk prawnych i historyczno-prawnych, w tym metodę historyczną w celu poszukiwania genezy analizowanych instytucji oraz metodę dogmatyczną, której celem było ustalenie reguł postępowania odnoszących się do organizacji i funkcjonowania oraz aksjologii samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych. Wspomniane narzędzia badawcze uzupełniają badania statystyczne potwierdzające znaczenie społeczne i gospodarcze analizowanych instytucji.

## **Samorządowe instytucje oszczędnościowo-kredytowe – rys historyczny**

Geneza samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych na ziemiach polskich sięga co najmniej okresu zaborów, gdy były one tworzone na podstawie aktów prawnych i zarządzeń wydawanych przez władze państw zaborczych. Nie ulega jednak wątpliwości, że szczególny rozwój tych instytucji przypada na okres II RP. Jak zasygnalizowano w uwagach wprowadzających, instytucjami tymi były KKO oraz GWKPO. Pierwsze z nich powoływane były przez samorządy miast, powiatów i województw, a także przez związki międzykomunalne, natomiast te GWKPO – przez gminy wiejskie na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego.

Bezpośrednio po odzyskaniu przez Polskę niepodległości kasy oszczędności tworzone na podstawie wspomnianych przepisów wydanych jeszcze przez zaborców. Następnie organizacja KKO na całym terytorium II RP (początkowo z wyjątkiem województwa śląskiego) została ujednoczona na podstawie przepisów rozporządzenia z mocą ustawy Prezydenta RP z dnia 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności<sup>9</sup> oraz wydanego w celu jego wy-

<sup>8</sup> R. Adamski, *Podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem komunalnych kas oszczędności*, „*Ekonomiczne Problemy Usług*” 2016, nr 125(4), s. 33–48; H. Czajka, *Funkcjonowanie i ustrój prawny powiatowych kas oszczędności w powiecie zamojskim i krasnostawskim w latach 20. i 30. XX w.*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, 3, s. 191–203; J. Ossowski, *Chrzest, miłosierdzie i rozwój społecznych instytucji finansowych w Polsce*, „*Pieniądz i Więź*” 2016, nr 4(73), s. 7–20.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1927 r., Nr 38, poz. 339.

konania rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 26 marca 1928 r.<sup>10</sup> Do § 20 tego rozporządzenia został dodany załącznik zawierający statut normalny (wzór statutu dla KKO), którego celem było ujednoczenie statutów już istniejących oraz nowo powstających KKO.

W dniu 24 października 1934 r. Prezydent RP wydał nowe rozporządzenie z mocą ustawy o komunalnych kasach oszczędności<sup>11</sup>. Rozporządzenie to zostało uzupełnione wydanym w dniu 16 marca 1937 r. rozporządzeniem wykonawczym Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości o komunalnych kasach oszczędności<sup>12</sup> oraz ogłoszeniem statutu wzorowego (nowy statut wzorcowy) dla KKO<sup>13</sup>.

W praktyce najważniejszym aktem normatywnym, regulującym organizację i zakres działania kasy, był jej statut. Mimo że musiał być dostosowany do swojego normatywnego wzorca, to pewne odrębności w statutach poszczególnych kas były dopuszczalne, ale nie mogły być sprzeczne z obowiązującymi przepisami.

Jak wcześniej wspomniano, w oparciu o odrębne podstawy prawne przez gminy wiejskie były tworzone gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (b. Kongresówki). Bezpośrednio po odzyskaniu przez Polskę niepodległości wprowadzono zmiany w obowiązujących wówczas przepisach o kasach pożyczkowo-oszczędnościowych. Nastąpiło to rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 9 lipca 1919 r. w przedmiocie zmian niektórych postanowień statutu kas pożyczkowo-oszczędnościowych dla ludności wiejskiej b. Królestwa Polskiego<sup>14</sup>. Rozporządzenie to miało na celu przystosowanie obowiązującego dotychczas statutu kas pożyczkowo-oszczędnościowych dla ludności wiejskiej b. Królestwa Polskiego do zmienionych warunków gospodarczych, usunięcie nadmiernych ograniczeń w działalności instytucji drobnego kredytu oraz przewidywało włączenie kas pożyczkowo-oszczędnościowych wioskowych i osadowych do kasy pożyczkowo-oszczędnościowej właściwej gminy.

W okresie reformy Skarbu Państwa podjęto decyzję o zorganizowaniu na nowo instytucji drobnego kredytu dla ludności wiejskiej. Wyrazem tego była sejmowa ustawa z dnia 31 lipca 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 1 lit. E. pkt 3 tej ustawy przewidziano wzmocnienie i ułatwienie obrotu pieniężnego, w tym organizację i ustalenie statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych z odpowiedzialnością gminy za zobowiązania kasy i zastosowaniem trybu administracyjnego egzekwowania należności od jej dłużników.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1928 r., Nr 44, poz. 424.

<sup>11</sup> Dz.U. z 1934 r., Nr 95, poz. 860.

<sup>12</sup> Dz.U. z 1937 r., Nr 25, poz. 173.

<sup>13</sup> M.P. z 1937 r., Nr 100, poz. 148.

<sup>14</sup> M.P. z 1919 r., Nr 151.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1924 r., Nr 71, poz. 687.

W wyniku wykonania tej delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych<sup>16</sup>. Rozporządzenie to ustalało główne zasady powstawania i działalności GKWPO oraz powierzało Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu wydanie statutu normalnego dla tych kas. Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w dniu 13 marca 1925 r.<sup>17</sup>, wprowadzając statut normalny gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych, ustaliło ostatecznie formalne podstawy prawne do tworzenia nowych kas. Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowało specjalny wzór sprawozdania z działalności kas, rozesłany w piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 25 czerwca 1926 r. (nr III SG. 1854/27), oraz wskazówki dotyczące sposobu przeprowadzania zamknięć rachunkowych i sporządzania bilansów rocznych w tych instytucjach (pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 5 lipca 1926 r. (nr III SG. 1791/27)<sup>18</sup>. Wszelkie odstępstwa od postanowień statutu normalnego w statutach poszczególnych kas były dopuszczalne jedynie po ich zatwierdzeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych działającego w porozumieniu z Ministrem Skarbu (§ 3 ust. 2 rozporządzenia o organizacji kas). Takie rozwiązanie umożliwiało indywidualizację kasy i dostosowanie jej organizacji do potrzeb lokalnych. W praktyce statuty kas nie różniły się znacząco od siebie i na ogół przyjmowano te rozwiązania, które zostały zaprojektowane przez postanowienia statutu normalnego.

GKWPO mogły być tworzone na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (b. Kongresówki), a co za tym idzie – wspomniane przepisy, stanowiące podstawę tworzenia nowych GKWPO, miały moc obowiązującą tylko na obszarze województw centralnych i wschodnich, tj. województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, nowogrodzkiego, poleskiego, wołyńskiego i wileńskiego. Na pozostałym obszarze państwa nie przewidziano tworzenia GKWPO.

Do zadań kas gminnych należało udzielanie kredytów/pożyczek na cele gospodarcze oraz gromadzenie oprocentowanych oszczędności, czyli wypełniały podobne funkcje co wspomniane wcześniej KKO.

Do KKO oraz GKWPO odnosiło się także szereg innych przepisów, w tym przepisy ustawy z dnia 29 marca 1933 r. w sprawie wysokości odsetek od

<sup>16</sup> Dz.U. z 1924 r., Nr 118, poz. 1069, dalej jako rozporządzenie o organizacji kas.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu z dnia 13 marca 1925 r. o statucie normalnym gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych (Dz.U. z 1925 r., Nr 35, poz. 239).

<sup>18</sup> R. Lenartowicz, *Działalność gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych w województw. Centralnych i wschodnich do dnia 31-go grudnia 1926 roku*, „Czasopismo Kas Oszczędności” 1927, nr 10, s. 162.

wkładów i innych lokat pieniężnych w komunalnych kasach oszczędności i spółdzielniach<sup>19</sup> oraz wydawane na jej podstawie przepisy wykonawcze, w tym wydane w dniu 23 marca 1934 r. przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych rozporządzenie o zasadach i sposobach wykonywania kontroli wysokości odsetek płaconych przez komunalne kasy oszczędności i gminne kasy pożyczkowo-oszczędnościowe od wkładów i innych lokat pieniężnych<sup>20</sup>. Do tych kas odnosiło się w również rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 czerwca 1924 r. o lichwie pieniężnej<sup>21</sup> oraz przepisy rozporządzeń wydanych na jego podstawie, tj. rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Sprawiedliwości z dnia 11 lutego 1930 r. o lichwie pieniężnej<sup>22</sup>, uchylone przez rozporządzenie Ministrów Skarbu i Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1930 r. o lichwie pieniężnej<sup>23</sup>, rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 października 1932 r. w sprawie określenia w trybie § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 czerwca 1924 r. o lichwie pieniężnej najwyższych dozwolonych korzyści majątkowych w pieniężnych stosunkach kredytowych<sup>24</sup> oraz rozporządzenie Ministrów Skarbu i Sprawiedliwości z dnia 7 listopada 1932 r. w sprawie określenia w trybie § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 czerwca 1924 r. o lichwie pieniężnej najwyższych dopuszczalnych korzyści majątkowych przedsiębiorstw, trudniących się czynnościami bankowymi<sup>25</sup>. Powyższe przepisy ograniczające wysokość oprocentowania kredytów (pożyczek) wraz z przepisami dotyczącymi oprocentowania wkładów były przejawem etatyzmu w działalności kas oszczędności. Jak widać, ingerencja ta była dość daleko posunięta i wpływała na wyniki finansowe tych instytucji. Przyjęcie takich regulacji było uzasadnione z jednej strony koniecznością ograniczenia lichwy pieniężnej, z drugiej zaś zamierzano w ten sposób zniwelować przewagę konkurencyjną kas oszczędności, jaka była związana z ograniczeniami ciężarów publicznoprawnych ponoszonych przez te instytucje oraz gwarancjami związków założycielskich za zgromadzone w kasach wkłady.

Odnosząc się jeszcze na chwilę do źródeł prawa, warto zasygnalizować, że jedynie w ograniczonym zakresie do kas zastosowanie miały przepisy prawa bankowego z 1924 r.<sup>26</sup> i 1928 r.<sup>27</sup> Specyfika, lokalny charakter i powiązanie

<sup>19</sup> Dz.U. z 1933 r., Nr 29, poz. 255.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1934 r., Nr 29, poz. 245.

<sup>21</sup> Dz.U. z 1924 r., Nr 56, poz. 574.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1930 r., Nr 10, poz. 70.

<sup>23</sup> Dz.U. z 1930 r., Nr 50, poz. 424.

<sup>24</sup> Dz.U. z 1932 r., Nr 90, poz. 759.

<sup>25</sup> Dz.U. z 1932 r., Nr 98, poz. 841.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 grudnia 1924 r. o warunkach wykonywania czynności bankowych i nadzorze nad tymi czynnościami (Dz.U. z 1924 r., Nr 114, poz. 1018).

<sup>27</sup> Rozporządzenie z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1928 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 1928 r., Nr 35, poz. 321).

z samorządem terytorialnym oraz przede wszystkim istnienie odrębnych regulacji przesądzały o ograniczonym zastosowaniu ogólnych przepisów prawa bankowego do tych instytucji.

Pod koniec 1938 r. istniało 353 KKO i ponad 115 ich oddziałów (bez kantorów wymiany i zakładów zastawniczych) oraz 975 GKWPO<sup>28</sup>.

W czasie okupacji i krótko po wojnie działały komunalne kasy oszczędności. Zniesienie jednak po wojnie samorządu terytorialnego oraz zmiany ustroju politycznego i gospodarczego skutkowały ich likwidacją. W momencie wejścia w życie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, tj. 12 listopada 1948 r.<sup>29</sup>, przewidującego likwidację kas, czynnych było 297 KKO i 150 oddziałów (łącznie 447 placówek)<sup>30</sup>.

W okresie reformy bankowej z lat 1948–1953 wszystkie KKO zostały zlikwidowane, a ich majątek przejęty przez państwo bez odszkodowania. Nieruchomości i ruchomości kas przejęły wskazane przez Ministra Skarbu, a następnie przez Ministra Finansów instytucje bankowe, państwowe i społeczne.

Na podstawie wspomnianego dekretu o reformie bankowej uchylono również podstawy prawne GKWPO, które po wojnie, poza nielicznymi wyjątkami, nie wznowiły działalności. Ministerstwo Finansów, po dokonaniu analizy pozostawionego przez kasy majątku, doszło do wniosku, że postępowanie likwidacyjne kosztowałoby więcej niż można było uzyskać z upłynnienia istniejącego majątku kas, dlatego też wydało zarządzenie w dniu 7 marca 1953 r. o postawieniu w stan likwidacji kas bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, a następnie w dniu 8 marca 1953 r. decyzję o uznaniu tych instytucji za zlikwidowane.

Na początku lat 90. podjęto próbę restytucji KKO<sup>31</sup>, jednakże bez pozytywnego rezultatu. Przyczyn takiej sytuacji należy doszukiwać się m.in. w braku woli politycznej oraz oporach, w dużej mierze spekulacyjnego kapitału, zaangażowanego w rozwój systemu bankowego tzw. Nowej Polski.

Miejsce komunalnych kas oszczędności i gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych zajęły z większymi bądź mniejszymi sukcesami spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK) – instytucje o jednak innym statusie prawnym, oparte nie o samorząd terytorialny, lecz zorganizowane na zasadach spółdzielczości.

<sup>28</sup> *Mały rocznik statystyczny za 1939*, Warszawa 1939, s. 14.

<sup>29</sup> Dekret Rady Ministrów z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz.U. z 1948 r., Nr 52, poz. 412).

<sup>30</sup> *Rocznik statystyczny za 1949 rok*, Warszawa 1950, s. 16.

<sup>31</sup> Zob. poselski projekt ustawy o komunalnych kasach oszczędności z dnia 24 stycznia 1992 r., druk sejmowy 1992, nr 73; poselski projekt ustawy o komunalnych kasach oszczędności z dnia 24 stycznia 1992 r., druk sejmowy 1992, nr 204.

## Idee i wartości samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych

Analizując problematykę aksjologii samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, a co za tym idzie – idei i wartości, na których były oparte, należy rozpocząć od przypomnienia słownikowego znaczenia terminu „wartość”. W *Słowniku języka polskiego* pod hasłem „wartość” odnajdujemy m.in. takie znaczenia, jak: „cecha przedmiotu, materiału”; „znaczenie, ważność”; „przedmioty, zjawiska itp. mające duże znaczenie”<sup>32</sup>; „cecha jakiejś rzeczy dająca się opisać ilością pieniędzy uzyskaną z jej sprzedaży lub możliwością wymiany na inne towary”<sup>33</sup>; „cecha czegoś, co jest dobre pod jakimś względem przypisywana rzeczom np. ze względu na ich użyteczność lub możliwość wywoływania pozytywnych uczuć; ważność, znaczenie”<sup>34</sup>; „właściwość jakiegos przedmiotu, towaru, dzięki którym zaspokajają one określone potrzeby”<sup>35</sup>; „posiadanie zalet moralnych, społecznych”<sup>36</sup>; „zestaw cech uznawanych za dobre, będących wzorem postępowania, godnych urzeczywistnienia”<sup>37</sup>.

Można zatem stwierdzić, że wartość na ogół kojarzy z czymś dobrym, cennym, pożądanym, może być odnoszona do instytucji, rzeczy, osoby, uczuć, przekonań, postaw życiowych, cech, np. uczciwość, życzliwość, lojalność, prawdomówność, pracowitość, zaangażowanie.

Nie ulega wątpliwości, że istnieje zależność (przynajmniej powinna istnieć) między światem wartości a prawem oraz organizacjami, które prawo tworzy. W wartościach można upatrywać podłoża aksjologicznego i uzasadnienia dla tworzenia różnych instytucji, w tym samorządowych, zajmujących się gromadzeniem oszczędności oraz udzielaniem kredytów i pożyczek. Tego typu instytucje mogą być nie tylko oceniane przez pryzmat pewnych wartości, ale też same są źródłem (nośnikiem) wartości i mogą być traktowane jako wartość sama w sobie. Mogą przyczyniać się do wzrostu zamożności społeczeństwa, rozwoju gospodarczego i stanowić istotne uzupełnienie systemu bankowego.

Pisząc o ideach czy wartościach samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, w pierwszej kolejności należy odnieść się do samej idei oszczędności, która towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów w dążeniach do zapewnienia sobie i bliskim spokojnej przyszłości, do krzewienia której z pew-

<sup>32</sup> S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 879.

<sup>33</sup> S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 5: U–Ż, Warszawa 2018, s. 183.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 184.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.



nością przyczyniły się te instytucje. Najprościej rzecz ujmując, oszczędzanie to odłożenie konsumpcji, gromadzenie zasobów lub środków finansowych w celu późniejszego ich wykorzystania. Z odłożeniem konsumpcji wiąże się jakaś niedogodność, która powinna być zrekomensowana zapewnieniem bezpieczeństwa zgromadzonym środkom oraz istnieniem korzyści z lokat w postaci ich oprocentowania<sup>38</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się z koniecznością posiadania odpowiedniego zaplecza finansowego. Oczywiście środki finansowe mogą pochodzić z różnych źródeł, w tym zewnętrznych. Drobny przemysł, rzemiosło, handel, rolnictwo czy też gospodarstwa domowe potrzebują różnorodnych form finansowego wsparcia z zewnątrz, w szczególności tanich i możliwie łatwo dostępnych kredytów i pożyczek.

Odpowiedzią na wskazane potrzeby miało być tworzenie instytucjonalnych form gromadzenia oszczędności oraz jednocześnie instytucji udzielających finansowego wsparcia w postaci kredytów i pożyczek. Takimi instytucjami były m.in. KKO i GKWPO. Co warto nadmienić, w tym przypadku chodziło o stworzenie instytucji, w których gromadzenie oszczędności byłoby nie tylko bezpieczne i przynosiło korzyści osobiste, ale także i społeczne. Nadrzędnym założeniem było gromadzenie kapitału, który następnie mógłby finansować różne cele, a przez to służyć rozwojowi społecznemu i wsparciu lokalnej gospodarki<sup>39</sup>. Jako instytucje społeczne kasy nie były nastawione *stricte* na zysk, dlatego nadwyżki środków, jakimi dysponowały, mogły być wykorzystywane albo na zwiększenie bezpieczeństwa gromadzonych środków poprzez tworzenie funduszy rezerwowych, albo – po osiągnięciu przez fundusze rezerwowe wymaganej statutem wysokości – na cele społeczne<sup>40</sup>.

Jeśli chodzi o wspomniane samorządowe instytucje oszczędnościowo-kredytowe, to ideowo odwoływały się one do tworzonych w Europie, w tym w czasach I RP, banków pobożnych (*Mons Pietatis*) i innych podobnych instytucji opartych na ideach humanitaryzmu, samopomocy czy po prostu pomocy bliźniemu w potrzebie i udzielających wsparcia finansowego w postaci tanich, początkowo nieoprocentowanych, pożyczek, a także gromadzących oszczędności<sup>41</sup>. W Polsce w XVI w. idee zakładania takich instytucji, opartych na braterstwie, miłosierdziu, pomocy bliźniemu, szerzył i jednocześnie sam takie instytucje organizował ks. Piotr Skarga. Założył on w Krakowie bractwo miłosierdzia, przy którym powstała „Komora Potrzebnych”, zwana też Bankiem

<sup>38</sup> E. Boroń, *Rozumne oszczędzanie*, „Skarbona Wiejska” 1938, z. 20–21, s. 6 i nast.; Z. Grabski, *Rozwój oszczędności*, [w:] *Pięć lat na wspólnym froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 1, Warszawa 1931, s. 631 i nast.

<sup>39</sup> Z. Grabski, op. cit., s. 635.

<sup>40</sup> P. Ruczkowski, *Komunalne kasy oszczędności...*, s. 17.

<sup>41</sup> *Historia oszczędzania w ciągu wieków (streszczenie broszury prof. historii starożytnej uniwersytetu oxfordzkiego L. Myres'a)*, „Przegląd Oszczędnościowy” 1937, nr 1, s. 164.

Pobożnym<sup>42</sup>. Była to instytucja nie tylko pożyczająca pieniądze ubogim, ale także umożliwiająca lokowanie w niej pieniędzy<sup>43</sup>.

Tworzone w okresie zaborów w oparciu o ustawodawstwo państw zaborczych, a po odzyskaniu niepodległości już w Polsce międzywojennej, samorządowe instytucje oszczędnościowo-kredytowe były ściśle powiązane z tworzącymi je związkami publicznoprawnymi, tj. z samorządem terytorialnym, i koncentrowały swoją działalność na obszarze tych związków. Stanowiły i stanowią do dzisiaj w państwach, w których są tworzone i prowadzą swoją działalność, np. w Niemczech, przykład decentralizacji gospodarczej.

Oprócz udzielania pożyczek i kredytów na różne cele gospodarcze (nabycie ziemi, budowę i przeprowadzanie modernizacji obiektów gospodarczych, zakup narzędzi, kupno inwentarza itd.) do ich zadań należało krzewienie idei oszczędności oraz bezpieczne gromadzenie wkładów oszczędnościowych, czemu sprzyjały gwarancje w tym zakresie związków założycielskich (samorządu tworzącego kasę oszczędności; przy czym samorząd mógł rozszerzyć swoją odpowiedzialność również na inne zobowiązania kas i w praktyce taką szerszą odpowiedzialność przyjmował). W świetle przepisów rozporządzenia prezydenta RP z 1934 r. o KKO kasy te były „zakładami samorządu terytorialnego, mającymi na celu rozwijanie w najszerszych masach ludności zmysłu oszczędnościowego, ułatwianie składania oszczędności w sposób, zapewniający całkowite bezpieczeństwo złożonego kapitału” (art. 1). Tym samym w stosunku do rozporządzenia z 1927 r. nastąpiło rozszerzenie celów społecznych znajdujących swoje odzwierciedlenie w obowiązku wspierania idei oszczędzania. Jak podkreślano w literaturze, społeczno-wychowawcza działalność kas polegała w szczególności na rozwijaniu idei oszczędności<sup>44</sup>. Szczególne znaczenie przypisywane akumulowaniu oszczędności powodowało, że były postrzegane jako instytucje posiadające więcej znamion instytucji społecznej niż finansowej<sup>45</sup>.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w świetle przepisów Unii Europejskiej o pomocy publicznej tego typu gwarancje polegające na ponoszeniu odpowiedzialności za wkłady oszczędnościowe nie tylko przez kasy, ale także przez instytucje publiczne (jednostki samorządu terytorialnego) co do zasady uznaje się za niedopuszczalną pomoc publiczną, o czym szerzej w dalszej części niniejszych rozważań.

Bezpieczeństwo wkładów i stabilność finansową kas miały zagwarantować również przepisy wymuszające racjonalne inwestowanie posiadanych funduszy

---

<sup>42</sup> M. Kaczanowski, *Dzieje oszczędności w Polsce*, Warszawa 1934, s. 5; P. Skarga, *Kazanie o miłosierdziu trzecie*, [w:] idem, *Pisma wszystkie*, t. 4, oprac. S.F. Michalski-Iwiński, przy współudziale A.A. Kryńskiego, Warszawa 1926, s. 44–46.

<sup>43</sup> P. Ruczkowski, *Komunalne kasy oszczędności...*, s. 14.

<sup>44</sup> S. Sakłak, *Komunalne kasy oszczędności, a wychowanie społeczne*, „Oszczędność” 1935, nr 14, s. 186–187.

<sup>45</sup> M. Dolanowski, *Idee przewodnie komunalnych kas oszczędności*, „Bank” 1938, nr 12, s. 597.

w możliwie pewne aktywa. Z kolei ich aktywność kredytowo-pożyczkowa skupiała się na udzielaniu możliwie tanich kredytów i pożyczek przede wszystkim lokalnym, używając współczesnej nomenklatury, przedsiębiorcom oraz lokalnej społeczności, aczkolwiek ze wsparcia finansowego tych instytucji mogły korzystać także tworzące je związki założycielskie, przy czym w wymiarze nie wyższym niż 10–20% zgromadzonych wkładów.

Oprócz wspomnianego bezpieczeństwa wśród kluczowych wartości tych instytucji należy wymienić transparentną strukturę organizacyjną oraz budzący zaufanie ich personel. Nie ulega wątpliwości, że o sukcesie samorządowych instytucji oszczędnościowo-kredytowych zdecydowało zaufanie, jakim zostały obdarzone przez klientów, do czego w sposób znaczący przyczynili się pracownicy, zwłaszcza ich fachowe przygotowanie, pracowitość, zaangażowanie, a także uczciwość, czyli cechy i tzw. kompetencje miękkie, których oczekuje się również współcześnie od personelu instytucji finansowych. W tym kontekście nie można też zapominać, że samorządowe instytucje oszczędnościowo-kredytowe oferowały możliwie stabilne miejsca pracy dla lokalnej społeczności.

O sukcesie tych instytucji decydował także odpowiedni i należycie wyposażony lokal kasy. Już w tamtym okresie podkreślano, że „kasy oszczędności powinny być tak technicznie urządzone, by z każdego obywatela robiły klienta kasy, a z każdego klienta propagatora idei oszczędności”<sup>46</sup>. Odpowiednio urządzony i wyposażony lokal kasy miał stwarzać wrażenie jej zamożności i bankowego charakteru<sup>47</sup>. Ponadto zwracano uwagę, że istotną rolę w zachęcaniu do korzystania z usług kas odgrywały estetyczny i porządny wygląd wszelkiego rodzaju rachunków, blankietów, druków oraz precyzyjność i przystępność języka ogłoszeń kasy<sup>48</sup>.

Ostatecznie więc oparcie tych instytucji o idee samopomocy i humanitaryzmu, decentralizacji, powiązanie ze strukturami samorządu terytorialnego na poziomie gminy, powiatu i województwa, względnie samodzielne wykonywanie zadań, bezpieczeństwo zgromadzonych wkładów oszczędnościowych, racjonalne inwestowanie posiadanych funduszy, prosta i transparentna struktura organizacyjna zadecydowały o sukcesie tych instytucji w postaci dużej liczby klientów zainteresowanych oszczędzaniem oraz korzystaniem z oferowanych przez kasy różnych form wsparcia finansowego. Niewątpliwie do kluczowych wartości gospodarczych tego typu instytucji należy zaliczyć bezpieczeństwo gromadzonych oszczędności i bezpieczne lokowanie posiadanych funduszy, zaspokajanie potrzeb kredytowych tworzących kasy jednostek sa-

<sup>46</sup> L. Ziobrowski, *O propagandzie idei oszczędności*, „Kwartalnik Kas Oszczędności” 1929, nr 2, s. 4–5.

<sup>47</sup> *Warunki ułatwiające akcję propagandy oszczędności w GKPO*, „Skarbona Wiejska” 1937, z. 9, s. 8.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

morządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych, a także przeważnie drobnej przedsiębiorczości, rzemiosła, handlu, przemysłu, wspieranie rozwoju infrastruktury lokalnej, tradycji i dziedzictwa kulturowego oraz innych inicjatyw o szczególnym znaczeniu społecznym itd.

Odpowiadając pozytywnie na kluczowe pytanie o sens tworzenia takich instytucji współcześnie, należy uwypuklić znaczenie wspomnianych wartości również w obecnie.

Dzisiaj odtworzenie tych instytucji napotyka jednak trudności, gdyż nie jest możliwe utrzymanie wielu rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych z okresu II RP, przede wszystkim z uwagi na obowiązujące obecnie przepisy Unii Europejskiej, regulujące zasady przyznawania pomocy publicznej i ochronę konkurencji<sup>49</sup>. Wyposażenie przez jednostkę samorządu terytorialnego tworzonej kasy w kapitał początkowy (kapitał zakładowy), z czym mieliśmy do czynienia poprzednio, a także samorządowe gwarancje za wkłady oszczędnościowe bądź również i za inne zobowiązania kasy, należy uznać za rodzaj pomocy publicznej, która co do zasady jest zakazana w Unii Europejskiej, co powoduje, że należy szukać innych rozwiązań, jak np. w postaci funduszu gwarancyjnego dla kas oszczędności, czyli czegoś na wzór Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego, bądź innego sposobu gwarantującego bezpieczeństwo powierzonych im środków. W tym kontekście warto wspomnieć, że na tle systemu gwarancji państwowych na rzecz publicznych instytucji kredytowych doszło do sporu określanego mianem *Landesbankenstreit* między rządem Niemiec a Komisją Europejską<sup>50</sup>. Ostatecznie rząd Niemiec w dniu 17 lipca 2001 r. zgodził się na zniesienie gwarancji związków publicznoprawnych (*Gewährträgerhaftung* oraz *Anstaltslast*)<sup>51</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymagało zgodności obowiązujących regulacji prawnych z prawem unijnym, ustanawiającym wspomniane reguły uczciwej konkurencji, a w szczególności mieszczącej się w jej ramach dopuszczalnej pomocy publicznej, udzielanej przez państwo oraz korporacje publicznoprawne przedsiębiorcom publicznym i prywatnym. Powoływanie do życia uprzywilejowanych w stosunku do innych instytucji finansowych samorządowych kas oszczędnościowo-kredytowych może wywoływać zjawisko nieuczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym, naruszać reguły przyznawania pomocy publicznej, być sprzeczne z zasadą pomoc-

<sup>49</sup> Szerzej na temat restytucji komunalnych kas oszczędności zob. P. Ruczkowski, *Restytucja komunalnych kas oszczędności po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] A. Piotrowska-Piątek, P. Ruczkowski (red.), *Wyzwania w systemie bankowym w XXI w.*, Kielce 2009, s. 253–305.

<sup>50</sup> E. Erlenbach, *Sparkassen und Landesbanken auf neuem Weg*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland” 2001, nr 170, s. 1; U. Immenga, J. Rudo, *Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilferecht*, Baden-Baden 1997.

<sup>51</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Restytucja komunalnych kas oszczędności...*, s. 287 i nast.

niczości i ostatecznie prowadzić do sprzeciwu instytucji unijnych, niemniej jednak nie powinno powodować porzucenia idei utworzenia takich instytucji, tyle że w oparciu od nieco odmienne zasady, aniżeli te, na których były oparte w okresie międzywojennym. Z pewnością konieczne byłoby stworzenie mechanizmu, który zabezpieczałby przed wykorzystywaniem przez administrację samorządową atrybutów imperium w celu zdobycia przewag konkurencyjnych „swoich” instytucji oszczędnościowo-kredytowych. Trzeba też pamiętać, że prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego – czy to bezpośrednio, czy też za pośrednictwem tworzonych przez nie instytucji – powinno przede wszystkim służyć wykonywaniu zadań publicznych, zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, a nie osiągnięciu sukcesów komercyjnych na rynku usług finansowych. Konieczność zapewnienia powszechnej dostępności do świadczonych usług, w tym o charakterze finansowym, może uzasadniać podejmowanie działalności gospodarczej przez państwo i inne podmioty publicznoprawne. W przekonaniu autora mogłoby to uzasadniać tworzenie przez samorząd instytucji oszczędnościowo-kredytowych stanowiących źródło taniego kredytu, zapewniających bezpieczne oszczędzanie oraz miejsca pracy dla lokalnej społeczności<sup>52</sup>.

## Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że komunalne kasy oszczędności oraz gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe, czyli samorządowe instytucje oszczędnościowo-kredytowe, wpisały się na trwałe w obraz gospodarczy Polski, zwłaszcza okresu międzywojennego, kiedy to można obserwować ich dynamiczny rozwój. Poprzez odwoływanie się do idei humanitaryzmu i pomocy bliźniemu można doszukiwać się wzorów dla tych instytucji w działalności tzw. banków pobożnych i innych tego typu instytucji tworzonych w średniowiecznej Europie.

Komunalne kasy oszczędności były tworzone przez samorządy miejskie, powiatowe, wojewódzkie, a także przez powoływane w tym cel związki międzykomunalne, z kolei gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe były tworzone przez samorząd gmin wiejskich w województwach centralnej i wschodniej Polski na obszarze byłej Kongresówki.

Wśród cech tych instytucji należy wymienić przede wszystkim lokalny charakter i powiązanie z samorządem terytorialnym, udzielanie tanich pożyczek i kredytów różnym grupom społecznym i podmiotom gospodarczym, w tym przedstawicielom drobnego rzemiosła, handlu, przemysłu, oraz bezpieczne gromadzenie oszczędności. Cechą charakterystyczną tych instytucji, która jednocześnie miała decydujący wpływ na budowanie zaufania i poczucie

---

<sup>52</sup> J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, [w:] S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce – istota, forma, zadania*, Poznań 2004, s. 100.

bezpieczeństwa, były gwarancje samorządowe za wkłady. W przypadku trudności finansowych to samorząd przejmował odpowiedzialność za wkłady i gwarantował ich zwrot wkladcom.

Konkludując, humanitaryzm, pomoc bliźniemu, zaufanie, bezpieczeństwo, transparentność w działaniu, prosta i przejrzysta struktura organizacyjna, powiązanie z samorządem terytorialnym jako podmiotem założycielskim i ponoszącym odpowiedzialność za zgromadzone w kasach wkłady (z możliwością rozszerzenia tej odpowiedzialności również na inne zobowiązania kas), istnienie odrębnych regulacji prawnych, wreszcie niskie koszty funkcjonowania, a co za tym idzie – możliwość oferowania tanich kredytów i pożyczek oraz atrakcyjnego oprocentowania wkładów, stanowiły podstawowe wartości, idee i cechy komunalnych kas oszczędności i gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych oraz zadecydowały o sukcesie tych instytucji i o tym, że na trwałe wpisały się w historię gospodarczą i społeczną zwłaszcza międzywojennej Polski.

Odtworzenie tych instytucji współcześnie, chociaż może stanowić atrakcyjną i ciekawą propozycję, to napotyka trudności, gdyż nie jest możliwe utrzymanie wielu rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych z okresu II RP, przede wszystkim z uwagi na obowiązujące obecnie przepisy Unii Europejskiej, regulujące zasady przyznawania pomocy publicznej i ochronę konkurencji. Dotyczy to zwłaszcza samorządowych gwarancji za wkłady oszczędnościowe, co nie powinno jednak oznaczać rezygnacji z poszukiwania takich rozwiązań prawnych, które zapewniłyby bezpieczeństwo wkładów oszczędnościowych, np. na wzór Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, i które umożliwiłyby tworzenie przez samorząd terytorialny instytucji gromadzących oszczędności i udzielających taniego kredytu, tym bardziej że, jak wspomniano w uwagach wprowadzających do niniejszego artykułu, tego typu instytucje są tworzone i działają z powodzeniem za granicą, np. w Niemczech.

Obecna sytuacja społeczno-gospodarcza, wyzwania, jakie stoją przed wspólnotami lokalnymi i regionalnymi, a także potrzeba tworzenia instytucji mogących stanowić wsparcie finansowe dla samorządów realizujących różne zadania publiczne w zakresie, np. socjalnego budownictwa mieszkaniowego, transformacji energetycznej, rozwoju tzw. zielonych technologii, transformacji cyfrowej, ochrony zdrowia i polityki senioralnej itd. oraz wspierających finansowo lokalną gospodarkę i zapewniających mieszkańcom dostęp do możliwie tanich pożyczek i kredytów, skłaniają do przypomnienia o samorządowych instytucjach oszczędnościowo-kredytowych i ewentualnie mogą uzasadniać próbę ich odtworzenia. Za restytucją tych instytucji przemawia także ich działalność oszczędnościowa, a mianowicie polegająca na możliwie bezpiecznym gromadzeniu oszczędności i krzewieniu idei oszczędzania.

## Wykaz literatury

- Adamski R., *Podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem komunalnych kas oszczędności*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125(4).
- Boroń E., *Rozumne oszczędzanie*, „Skarbona Wiejska” 1938, z. 20–21.
- Clausen H., *Der Einfluß der Gemeinde auf die kommunale Sparkasse: nach dem nordrhein-westfälischen Sparkassengesetz vom 7. Januar 1958*, Duncker & Humblot, Berlin 2023.
- Czajka H., *Funkcjonowanie i ustrój prawny powiatowych kas oszczędności w powiecie zamojskim i krasnostawskim w latach 20. i 30. XX w.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, t. 3.
- Dolanowski M., *Idee przewodnie komunalnych kas oszczędności*, „Bank” 1938, nr 12.
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 5: U–Ż, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2018.
- Erlenbach E., *Sparkassen und Landesbanken auf neuem Weg*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland” 2001, nr 170.
- Grabski Z., *Rozwój oszczędności*, [w:] *Pięć lat na wspólnym froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 1, Wyd. „Drogi”, Warszawa 1931.
- Hamdan M., Landscheidt Ch. (red.), *Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen. Kommentar*, C.H. Beck, München 2024.
- Historia oszczędzania w ciągu wieków (streszczenie broszury prof. historii starożytnej uniwersytetu oxfordzkiego L. Myres’a)*, „Przegląd Oszczędnościowy” 1937, nr 1.
- Hoppenstedt D.H., *Die Sparkassen-Finanzgruppe: Deutschlands modernster und Leistungsfähigster Finanzdienstleister*, „Kommunalwirtschaft” 2004 (Mai), Sonderausgabe.
- Immenga U., Rudo J., *Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilferecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- Kaczanowski M., *Dzieje oszczędności w Polsce*, Samorządowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1934.
- Lenartowicz R., *Działalność gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych w województw. Centralnych i wschodnich do dnia 31-go grudnia 1926 roku*, „Czasopismo Kas Oszczędności” 1927, nr 10.
- Mały rocznik statystyczny za 1939*, GUS, Warszawa 1939.
- Mühlmeier J., Richard W., *Betriebslehre der Banken und Sparkassen – kompetenzorientiert*, Merkur Verlag, Rinteln 2024.
- Ossowski J., *Chrzest, miłosierdzie i rozwój społecznych instytucji finansowych w Polsce*, „Pieniądz i Więź” 2016, nr 4(73).
- Rocznik statystyczny za 1949 rok*, GUS, Warszawa 1950.
- Ruczkowski P., *Gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe w Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydział Prawa WSEiP im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2009.
- Ruczkowski P., *Komunalne instytucje oszczędnościowo-kredytowe w latach 1945-1953 (ustrój prawny, działalność, likwidacja)*, Wydział Prawa WSEiP im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2010.
- Ruczkowski P., *Komunalne kasy oszczędności w Drugiej Rzeczypospolitej – ustrój prawny i działalność*, Studium Generale Sandomiriense, Sandomierz 2010.

- Ruczkowski P., *Restytucja komunalnych kas oszczędności po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] A. Piotrowska-Piątek, P. Ruczkowski (red.), *Wyzwania w systemie bankowym w XXI w.*, Wydział Prawa WSEiP im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2009.
- Sakłak S., *Komunalne kasy oszczędności, a wychowanie społeczne*, „Oszczędność” 1935, nr 14.
- Sikora J., *Lokalne układy społeczne*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce – istota, forma, zadania*, Wyd. WSB, Poznań 2004.
- Skarga P., *Kazanie o miłosierdziu trzecie*, [w:] idem, *Pisma wszystkie*, t. 4, oprac. S.F. Michalski-Iwiński, przy współudziale A.A. Kryńskiego, Drukarnia L. Bogusławskiego, Warszawa 1926.
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969.
- Warunki ułatwiającej akcję propagandy oszczędności w GKPO*, „Skarbona Wiejska” 1937, z. 9.
- Włodarski Ł., *Funkcjonowanie systemu Sparkasse w Niemczech*, „Prawo Bankowe” 2001, nr 3.
- Ziobrowski L., *O propagandzie idei oszczędności*, „Kwartalnik Kas Oszczędności” 1929, nr 2.

## Summary

### **Axiology of local government savings and credit institutions – does it still make any sense?**

**Keywords:** administrative law, local government, municipal savings unions, rural savings and credit unions, the ideas behind savings unions, axiology of savings unions, local government savings and credit unions.

The main objective of the study was to provide the reader with an insight into the ideas (values) related to the establishment and operation of local government savings and credit institutions, namely: municipal savings unions (KKOs) and rural savings and credit unions (GKWPOs). Their origins date back to the period of the Partitions, while in interwar Poland, KKOs were created by municipal, district and provincial governments, as well as by inter-communal associations established for this purpose. On the other hand, GKWPOs were established by rural commune self-government authorities in the central and eastern Polish provinces, i.e. in the area of the former Congress Poland. After the war, only KKOs were revived (GKWPOs did not resume their operations), but not for long, because following the banking reform of the late 1940s and early 1950s, these institutions were abolished. The above was also connected with abandoning the idea of traditional local government and later on the abolition of local governments. The basic features (values), which contributed to the enormous economic success of these institutions, were such



as trust, security, transparency in operations, a clear organizational structure, links between the unions and local governments (founding bodies) responsible for deposits held in the unions (with the possibility of extending their responsibility to other liabilities of the unions) and reliance on separate legal regulations.

