

## *Prawne aspekty funkcjonowania bankowości spółdzielczej w latach 1945–1989. Studium historyczno-prawne*

### Abstract

The article presents the regulations for the cooperative banks in Polish People's Republic. Changes in their functioning, internal organization, powers and core activities, forms of control, based on the source of the banking law and available literature, were discussed in this article.

### Streszczenie

Artykuł przedstawia regulacje prawne dotyczące banków spółdzielczych w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Omówione zostały zmiany w ich funkcjonowaniu, organizacji wewnętrznej, uprawnieniach i przedmiocie działalności, formach podporządkowania i kontroli w oparciu o źródła prawa bankowego i dostępną literaturę.

### I. Wprowadzenie

W myśl aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe banki w Polsce mogą być tworzone jako banki państwowe (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów), jako banki w formie spółek akcyjnych albo jako banki spółdzielcze<sup>2</sup>.

---

---

<sup>1</sup> Autor jest studentem II roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim.

<sup>2</sup> Art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Prawo bankowe, Dz.U. 2012, Nr 0, poz. 1376, z późn.zm.

Bankiem spółdzielczym jest bank będący spółdzielnią, którego ustroj i funkcjonowanie uregulowane jest obecnie w ustawie z dnia 7 grudnia 2000 r.<sup>3</sup> o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz w ustawie z 16 września 1982 r.<sup>4</sup> – Prawo spółdzielcze<sup>5</sup>. Ustawa z 7 grudnia 2000 r. stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy – Prawo bankowe; określone w niej szczególne zasady prowadzenia przedsiębiorstwa bankowego mają zastosowanie do dwóch rodzajów podmiotów: działających lokalnie banków spółdzielczych będących spółdzielniami i banków zrzeszających działających w formie spółki akcyjnej<sup>6</sup>.

Banki spółdzielcze są najliczniejszą grupą banków działających w Polsce, a ich obecność na rynku trwa nieprzerwanie od ponad stu pięćdziesięciu lat. W ciągu tego okresu zarówno same banki, jak ich działalność podlegały przeobrażeniom determinowanym przez warunki rynkowe oraz regulacje prawne. Ewolowały i zmieniły się z małych podmiotów nastawionych na kredytowanie własnych członków w banki o uniwersalnym charakterze, coraz częściej wykraczające swoją działalnością poza obszar lokalny<sup>7</sup>.

Właścicielami banków spółdzielczych są spółdzielcy. Najwyższą władzą w takim banku jest walne zgromadzenie, na którym każdy spółdzielca (udziałowiec) ma prawo do jednego głosu, niezależnie od liczby posiadanych udziałów. Aby zostać udziałowcem banku spółdzielczego, trzeba wpłacić niedużą sumę, która zasila kapitały własne banku. Udziałowcom przysługuje prawo do udziału w zysku banku, ponieważ jednak w przeliczeniu na udział zysk ten jest zwykle bardzo mały, nie stanowi to istotnego motywu ich działania. Sprzedaż udziałów nie ma charakteru operacji handlowej, dlatego też wzrost wartości banku nie pozwala spółdzielcom na osiągnięcie większych zysków. Jaki jest więc, z punktu widzenia współwłaściciela, główny cel działania banku? Jest nim najczęściej zagwarantowanie sobie dostępu do usług bankowych, w tym do względnie tanich kredytów. Członkostwo w banku spółdzielczym jest dla wielu mieszkańców wsi, miasteczek, a także rzemieślników dużych miastach jedyną szansą na otrzymanie kredytu średniej wielkości. Istotne znaczenie ma też gwarancja należytej obsługi spółdzielcy w zakresie innych czynności bankowych. Większość banków spółdzielczych działa w małych miasteczkach, gdzie są one często jedynymi placówkami realizującymi szeroki zakres czynności bankowych. Sprawia to, że bankowość spółdzielcza odgrywa znacznie większą rolę,

<sup>3</sup> Dz.U. 2000, Nr 119, poz. 1252, z późn.zm.

<sup>4</sup> Dz.U. 2013, 1443, t.j.

<sup>5</sup> P. Tereszkievicz, *Komentarz do art. 20 ustawy – Prawo bankowe* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz. Tom I i II* F. Zoll (red.), Kraków 2005.

<sup>6</sup> K. Pałka, *Komentarz do art. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających* [w:] System Informacji Prawnej LEX, nr 101904.

<sup>7</sup> A. Zalcewicz, *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 17.

niż wynikałoby to z udziału sektora banków spółdzielczych w masie depozytów i kredytów polskiego systemu bankowego. W roku 2009 na banki spółdzielcze przypadało ponad 6% depozytów i 5% kredytów udzielanych przez wszystkie polskie banki<sup>8</sup>.

Znaczna część polskich banków spółdzielczych wywodzi się z dawnych banków ludowych i banków samopomocy, które były tworzone przez rzemieślników, rolników i kupców. Banki ludowe skupiały spółdzielców z różnych grup społecznych zamieszkujących danych obszar (np. powiat), natomiast banki samopomocowe należały do udziałowców z tej samej grupy społecznej (np. rzemieślników, kupców, rolników)<sup>9</sup>. Powstanie pierwszych spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych, opierających swoją działalność na przepisach prawnych, miało miejsce na terenie Wielkopolski i przypadało na lata 1861–1862<sup>10</sup>. Jeszcze wcześniej powstawały natomiast pojedyncze formy o charakterze spółek, w których gromadzone środki pieniężne członków udziałowców były wykorzystywane do udzielania nisko oprocentowanej pomocy kredytowej, szczególnie kiedy rodzinę lub gospodarstwo członka organizacji dotknęła klęska żywiołowa, np. choroba, pożar lub zaraza bydła. Udzielano także kredytów na zorganizowanie rzemiosła, handlu oraz kupna ziemi.

Polscy pionierzy spółdzielczości oszczędnościowo-pożyczkowej uważnie śledzili jej działalność w ościennych krajach i pewne sprawdzone w praktyce zasady wprowadzali do nowo zakładanych spółdzielni<sup>11</sup>. Pierwsze spółdzielnie pożyczkowe pojawiły się w XIX w. w Prusach, a ich organizatorami byli Franz Herman Schulze-Delitzsch oraz Friedrich Wilhelm Raiffeisen. Zakładane przez nich zrzeszenia pożyczkobiorców miały uniezależnić ich członków od innych podmiotów udzielających pożyczek, zapewnić większą dostępność kredytów i niższe koszty spłaty<sup>12</sup>. Zachodzące w XIX w. przemiany gospodarcze, rozwój ustroju kapitalistycznego zwiększały zapotrzebowanie na środki pieniężne w postaci pożyczek. Istniejące wówczas banki nie dysponowały ani rozbudowaną siecią oddziałów, ani nie były zainteresowane drobnymi kredytobiorcami<sup>13</sup>. Modele funkcjonowania spółdzielni pożyczkowych typu Schulzega i Raiffeisena różniły się między sobą dość istotnie, m.in.:

<sup>8</sup> Z. Dobosiewicz, *Bankowość*, Warszawa 2011, s. 50–51.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>10</sup> Pierwszą rzeczywistą i trwałą spółdzielnią kredytową na zachodnich ziemiach polskich było powstałe w 1861 roku Towarzystwo Pożyczkowe dla Przemysłowców Miasta Poznania. Towarzystwo nie zachowało statusu spółdzielni, ale działając pod nazwą Bank Przemysłowców, odegrało dużą rolę w zaborze pruskim. W rok później powstała spółdzielnia kredytowa w Środzie Wielkopolskiej.

<sup>11</sup> F. Skalniak, *Zarys historii polskiej spółdzielczości kredytowej*, Kraków 1992, s. 9.

<sup>12</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 27.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 26.

1. Spółdzielnie typu Schulzega (banki ludowe, towarzystwa zaliczkowe) nie stosowały żadnych ograniczeń pod względem rozległości okręgów działania, wskutek czego rozszerzały swą działalność na znaczną część kraju i nie mogły przez to ani dokładnie znać gospodarczych stosunków dłużników, ani kontrolować sposobu użycia kredytu. Kasy Raiffeisena ograniczały swą działalność do możliwie małych okręgów i dlatego liczyły niewielu, dobrze znających się członków.
2. Banki ludowe kładły duży nacisk na udziały, oznaczając je wysoko i płacąc dywidendę bez określonej granicy. Kasy Raiffeisena oznaczały udziały nisko, a dywidenda nie mogła przekraczać stopy procentowej od składek oszczędnościowych.
3. Banki ludowe udzielały tylko kredytu krótkoterminowego wekslowego, kasy Raiffeisena zaś zarówno kredytu krótkoterminowanego, jak i kredytu długoterminowego.
4. W bankach ludowych zarząd pobierał wynagrodzenie, a w kasach Raiffeisena tylko kasjer stojący poza zarządem.
5. Banki ludowe przeznaczały tylko część zysku na fundusz rezerwowy, resztę zysku rozdzielały między członków. W kasach Raiffeisena cały zysk przeznaczano na fundusz rezerwowy.
6. Banki ludowe były wyłącznie instytucjami pieniężnymi, mającymi na celu udzielanie kredytu i dawanie członkom sposobności do oszczędzania. Kasy Raiffeisena stawiały sobie za cel zjednoczenie zasobów całej ludności wiejskiej przy podniesieniu poziomu moralnego swoich członków (kasy przeznaczały fundusz rezerwowy na cele społeczne).
7. Banki ludowe dostosowane były do potrzeb miasta, w szczególności drobnych przemysłowców, kupców, rękodzielników i robotników, a kasy Raiffeisena – do potrzeb wieśniaka, który z natury rzeczy był konserwatystą<sup>14</sup>.

Początki bankowości spółdzielczej w Polsce sięgają więc okresu, gdy Rzeczpospolita znajdowała się pod zaborami. Wówczas to na tworzenie i funkcjonowanie tzw. spółdzielni kredytowych wpływ miały regulacje państw zaborców i dopiero w dwudziestoleciu międzywojennym uchwalono pierwsze rodzime regulacje. Musiały one, siłą rzeczy, uwzględniać wykształcone w okresie zaborów formy i zasady prowadzenia działalności przez te spółdzielnie, a także istniejącą tradycję. Siła tej tradycji w polskim społeczeństwie była bowiem znaczna. Przejawiało się to nie tylko w owym okresie, ale i później. Działalność szeroko pojmowanych spółdzielni kredytowych prowadzona była również w okresie II wojny światowej. Również po jej zakończeniu społeczeństwo nawiązywało

<sup>14</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 18–19.

do tej formy aktywności, tworząc nowe spółdzielnie. Rozwój działalności bankowości spółdzielczej zakłóciła jednak zmiana ustroju, jaka dokonana się w latach pięćdziesiątych dwudziestego wieku. Idee spółdzielcze uległy wówczas wypaczeniom, a banki spółdzielcze przestały realizować własne, samodzielne zadania i cele, stając się wykonawcami planów i zadań określanych przez państwo. Okres ten nie sprzyjał także poczuciu odpowiedzialności i więzi społeczności lokalnych, co zawsze było fundamentem działalności spółdzielni<sup>15</sup>.

Jak więc widać, banki spółdzielcze są od wielu lat trwałym elementem polskiego sektora bankowego. Dowodzi to tego, że są to podmioty o cechach umożliwiających funkcjonowanie w różnych warunkach społeczno-gospodarczych, a ich istnienie powinny uzasadniać nie tylko uwarunkowania historyczne, ale także potrzeby społeczne i gospodarcze<sup>16</sup>.

## II. Działalność spółdzielni kredytowych (lata 1945–1949)

W latach 1945–1989 władze państwa podporządkowały całą gospodarkę, a więc także sektor bankowy, zadaniom politycznym. Zachodzące przemiany polityczne i gospodarcze wpływały bezpośrednio na zakres działalności spółdzielni kredytowych oraz na stopień ich niezależności. Zgodnie z Manifestem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego państwo miało popierać rozwój spółdzielczości. Po odzyskaniu niepodległości w 1945 r. swoją działalność kontynuowały spółdzielnie działające w czasie okupacji, a także zaczęto reaktywować działające w okresie międzywojennym spółdzielnie kredytowe oraz tworzyć nowe podmioty. Były one organizowane według przedwojennych statutów i zasad<sup>17</sup>. Nowe władze państwa utrzymały w mocy rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 marca 1928 r. o prawie bankowym, dokonując nieznacznych jego modyfikacji w dekreście z dnia 18 grudnia 1945 r.<sup>18</sup> Przedwojenne rozporządzenie w art. 91 określało katalog czynności bankowych, jakie spółdzielnie kredytowe mogły wykonywać bez uzyskania koncesji Ministra Skarbu. Były to:

1. udzielanie kredytów w formie dyskonta weksli, pożyczek skryptowych oraz rachunków bieżących i pożyczek, zabezpieczonych bądź hipotecznie, bądź przez poręczenie, bądź zastawem papierów wartościowych, wymienionych w punkcie 5 niniejszego artykułu;
2. redyskonto weksli;

<sup>15</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 17.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>18</sup> Dz.U. 1946, Nr 2, poz. 10.

3. przyjmowanie wkładów pieniężnych z prawem wydawania dowodów wkładowych imiennych, jednak bez prawa wydawania takich dowodów płatnych okazicielowi;
4. wydawanie przekazów, czeków i akredytyw oraz dokonywanie wypłat i wpłat w granicach Państwa, z tem, że spółdzielnie, nie należące do związków rewizyjnych, mogą czynności te wykonywać tylko dla swych członków;
5. kupno i sprzedaż na rachunek własny oraz na rachunek osób trzecich papierów procentowych państwowych i samorządowych, listów zastawnych, akcji central gospodarczych i przedsiębiorstw, organizowanych przez spółdzielnie, ich związki lub centrale gospodarcze, oraz akcji Banku Polskiego;
6. odbiór wpłat na rachunek osób trzecich, inkaso weksli i dokumentów, z tem, że spółdzielnie, nie należące do związków rewizyjnych, mogą wykonywać te czynności tylko dla swych członków;
7. przyjmowanie subskrypcyj na pożyczki państwowe i komunalne oraz na akcje przedsiębiorstw, o których mowa w punkcie 5 artykułu niniejszego;
8. zastępstwo czynności na rzecz Banku Polskiego i banków państwowych;
9. przyjmowanie do depozytu papierów wartościowych i innych walorów oraz wynajmowanie kasetek zabezpieczonych<sup>19</sup>.

Warto wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego ewentualne przekroczenie przez spółdzielnię kredytową zakresu działania przewidzianego art. 91 prawa bankowego nie pociągało za sobą nieważności danej umowy. Taki pogląd Sąd Najwyższy wyraził w Orzeczeniu z dnia 7 grudnia 1936 r, sygn. II C 1683/36, rozpatrując skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego we Lwowie z dnia 12 lutego 1936 r. w sprawie Fundacji Gminy Chrześcijańskiej miasta Borysławia przeciwko Ludowemu Bankowi Spółdzielni z o.o. w Borysławiu o zapłacenie sumy 1500 dolarów<sup>20</sup>.

Dekret z dnia 18 grudnia 1945 r. dokonał również m.in. modyfikacji art. 91 prawa bankowego. Wykreślił zapisy o „akcyjach Banku Polskiego” i zmienił zapisy o zastępstwie czynności, zastępując je zapisem o zastępstwie czynności na rzecz Narodowego Banku Polskiego i innych banków<sup>21</sup>. Było to konsekwencją utworzenia Narodowego Banku Polskiego jako instytucji emisyjnej na podstawie dekretu z dnia 15 stycznia 1945 r.<sup>22</sup>, który wszedł w życie 2 lutego 1945 r. Narodowy Bank Polski, na podstawie art. 1 i 14 dekretu, Państwo wyposażyło w wyłączny przywilej emisji biletów bankowych (pieniędzy). W chwili powołania NBP zakładano, że będzie on „bankiem banków” nieprowadzącym bezpośrednio działalności kredytowej<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Dz.U. 1928, Nr 34, poz. 321.

<sup>20</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1936 r., sygn. II C 1683/36, LEX nr 364193.

<sup>21</sup> Dz.U. 1946, Nr 2, poz. 10.

<sup>22</sup> Dz.U. 1945, Nr 4, poz. 14.

<sup>23</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 75.

Trudności w uruchomieniu aparatu bankowego na terenach wyzwolonych w pierwszym etapie (od 20 lipca do 14 września 1944 r.) były szczególnie duże. Na wyzwolonych terenach znajdowały się w obiegu trzy waluty: marki niemieckie na terenach przyłączonych w czasie okupacji do Rzeszy Niemieckiej, złote Banku Emisyjnego w Polsce na ziemiach wchodzących w skład Generalnego Gubernatorstwa i ruble napływające wraz z wojskiem. Kroki zmierzające do wznowienia działalności podjęły: wszystkie przedwojenne banki państwowe, tj. Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny i Poczta Kasa Oszczędności, dwa istniejące banki spółdzielcze, tj. Centralna Kasa Spółek Rolniczych i Bank „Społem” oraz liczne banki prywatne, w szczególności silniejsze spółki akcyjne. Przygotowania do podjęcia działalności czyniły komunalne kasy oszczędności i lokalne spółdzielnie kredytowe. Przygotowania te musiały być kosztowne i długotrwałe, gdyż aparat bankowy był zniszczony, a środki finansowe utracone. Sytuację pogarszał fakt całkowitego zburzenia Warszawy, gdzie mieściły się centrale wszystkich banków. Funkcję central finansowych dla wiejskich spółdzielni kredytowych przejął Państwowy Bank Rolny i Centralna Kasa Spółek Rolniczych, a dla spółdzielni miejskich – Bank Spółdzielczy „Społem” i Bank Związku Spółek Zarobkowych<sup>24</sup>.

Wspomniany wyżej Państwowy Bank Rolny rozpoczął działalność 25 lipca 1944 r. w Lublinie. Jego zadaniem było udzielenie rolnikom, którzy zostali poszkodowani w wyniku działań wojennych, pomocy finansowej z lokat skarbowych. Państwowy Bank Rolny współdziałał również w przeprowadzaniu reformy rolnej. Realizował operacje finansowe Państwowego Funduszu Ziemi i zajmował się obsługą kasową organów rządowych<sup>25</sup>. Centralna Kasa Spółek Rolniczych, do czasu jej reaktywowania po II wojnie światowej, miała już swoją bez mała 40-letnią historię. Na mocy uchwały z dnia 26 września 1907 r. Sejmu Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim utworzono Krajową Centralną Kasę Spółek Rolniczych we Lwowie. Obejmowała ona zasięgiem działania teren określony międzywojennymi granicami województw: lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego i krakowskiego. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. przeniósł ją do stolicy i przekształcił w Centralną Kasę Spółek Rolniczych w Warszawie. Zorganizowana pierwotnie jako instytucja samorządowa, z biegiem lat nabierała coraz więcej cech spółdzielczych i społecznych<sup>26</sup>. Bank Spółdzielczy „Społem” utworzony został w 1930 r. z inicjatywy spółdzielni spóżywców i Związku Spółdzielni Spóżywców „Społem” i zastąpił w tej mierze Związkową Kasę Oszczędności. Do zakresu jego działalności należało: przyjmowanie wkładów pieniężnych, udzielanie kredytów,

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 74–75.

<sup>25</sup> J. Gliniecka, J. Harasimowicz, R. Krasnodębski, *Polskie prawo bankowe (1918–1996)*, Warszawa 1996, s. 15.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 17.

kupno i sprzedaż papierów wartościowych<sup>27</sup>. Bank Związku Spółek Zarobkowych założony został jeszcze w 1886 r. jako centrala finansowa spółdzielczych banków ludowych zrzeszających polskich rzemieślników, kupców i chłopów w zaborze pruskim. Po 1945 r. zadaniem banku było finansowanie mniejszych przedsiębiorstw prywatnych, rzemiosła i spółdzielni rzemieślniczych<sup>28</sup>.

Dnia 10 stycznia 1945 r. zapadła w Łodzi decyzja Sejmiku Spółdzielczego o powołaniu do życia Banku Gospodarstwa Spółdzielczego, który miał przejąć Centralną Kasę Spółek Rolniczych i Bank „Społem”, jako jednej centrali dla całej spółdzielczości kredytowej. Bank „Społem” dążył do połączenia banków, natomiast decyzja o utworzeniu Banku Gospodarstwa Spółdzielczego z połączenia obu banków napotkała na dużą niechęć ze strony Centralnej Kasy Spółek Rolniczych<sup>29</sup>. Ostateczną decyzję w tej sprawie podjęła Rada Ministrów, która wydała po zatwierdzeniu przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej dekret z dnia 24 kwietnia 1946 r. o przejęciu agend, majątku i zobowiązań Centralnej Kasy Spółek Rolniczych przez Bank Gospodarstwa Spółdzielczego<sup>30</sup>. Szczegółowe warunki przejęcia określono w Rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 3 lipca 1946 r.<sup>31</sup> Od tego momentu Bank Gospodarstwa Spółdzielczego stał się główną centralą organizacyjną, rewizyjną i finansową dla spółdzielni kredytowych. Bank Gospodarstwa Spółdzielczego sprawował kontrolę nad działalnością kredytową spółdzielni kredytowych korzystających z kredytów w Banku w zakresie przestrzegania przez spółdzielnie obowiązujących kompetencji i ogólnych zasad polityki kredytowej, ze szczególnym uwzględnieniem celowości rozprowadzanych kredytów i zasady niefinansowania ze środków krótkoterminowych akcji inwestycyjnych<sup>32</sup>. Bank Gospodarstwa Spółdzielczego rozpoczął działalność 1 lipca 1946 r.; jego statut przewidywał rozległy zakres kompetencji, a w szczególności: gromadzenie środków pieniężnych spółdzielczości, instytucji społecznych i ludności; bezpośrednie finansowanie potrzeb gospodarstwa spółdzielczego i społecznego; finansowanie za pośrednictwem spółdzielni kredytowych indywidualnych, drobnych warsztatów produkcyjnych zrzeszonych w tych spółdzielniach<sup>33</sup>.

W pierwszym okresie działalności spółdzielni kredytowych wysiłki skoncentrowano na odbudowaniu gospodarstw chłopskich zrujnowanych w okresie wojny i okupacji, zaspokojeniu ich potrzeb finansowych powstałych w wyniku reformy rolnej oraz

---

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>29</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 76.

<sup>30</sup> Dz.U. 1946, Nr 18, poz. 120.

<sup>31</sup> Dz.U. 1946, Nr 29, poz. 191.

<sup>32</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 76–77.

<sup>33</sup> J. Gliniecka, *op.cit.*, s. 17–18.



pomocy osadnikom na tzw. ziemiach odzyskanych. Jednocześnie spółdzielnie kredytowe zaczęły gromadzić wkłady oszczędnościowe ludności, co pozwalało im finansować część pożyczek z funduszy pochodzenia miejscowego. W toku rozwijania działalności rozliczeniowo-kredytowej spółdzielnie przejęły obsługę finansową kontraktacji płodów rolnych. Polegała ona na wypłacaniu przez spółdzielnie zaliczek kontraktacyjnych oraz dokonywaniu rozliczeń z instytucjami kontraktującymi<sup>34</sup>.

Polscy system gospodarczy w latach 1945–1948 opierał się na różnych formach własności. Z jednej strony, zaczął dominować sektor państwowy, ale obok funkcjonował także sektor prywatny i spółdzielczy. Z drugiej strony, zaczęto tworzyć zręby gospodarki centralnie planowanej, m.in. powołując w listopadzie 1945 r. Centralny Urząd Planowania przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów, którego głównym zadaniem było opracowywanie planów gospodarczych oraz systemu państwowego planowania i zarządzania gospodarczego. W latach 1947–1949 dokonywano dalszych zmian gospodarczych, które miały zapewnić możliwość centralnego kierowania gospodarką, rozszerzyć planowanie i zarządzanie na wszystkie jej działy. W tym celu w kwietniu 1949 r. utworzono Państwową Komisję Planowania Gospodarczego i nadano jej szerokie uprawnienia planistyczne; realizowała ona bieżącą politykę gospodarczą i zarządzała poszczególnymi działami gospodarki. Dokonane zmiany spowodowały, że w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych ukształtowała się gospodarka centralnie planowana. Do nowej sytuacji polityczno-gospodarczej zostały dostosowane także przepisy regulujące działalność spółdzielni kredytowych<sup>35</sup>.

### III. Działalność gminnych kas spółdzielczych (lata 1950–1956)

12 listopada 1948 r. wszedł w życie dekret o przeprowadzeniu reformy bankowej<sup>36</sup>. Wraz z dekretem o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych<sup>37</sup> oraz dekretem o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego<sup>38</sup> przesądził o likwidacji: wszystkich istniejących w chwili wydania państwowych banków, przedsiębiorstw bankowych, Banku Gospodarstwa Spółdzielczego, banków komunalnych, komunalnych kas oszczędności, spółdzielni kredytowych oraz wszelkie-

<sup>34</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 78.

<sup>35</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 36.

<sup>36</sup> Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>37</sup> Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 410.

<sup>38</sup> Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 411.

go rodzaju kas przezorności i innych instytucji o podobnym charakterze. Nie zlikwidowano jedynie Narodowego Banku Polskiego. Decyzja o likwidacji wynikała z założenia, że koncepcję nowego systemu bankowego można skutecznie zrealizować jedynie przez całkowite oderwanie się od przedwojennej i okupacyjnej działalności banków, co zostało zrealizowane, oraz od metod organizacji i działania tych banków, czego realizacja okazała się w późniejszym czasie iluzoryczna<sup>39</sup>.

W myśl przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy bankowej, do wykonywania czynności bankowych powołane zostały wyłącznie banki państwowe, banki w formie spółek akcyjnych i spółdzielnie kredytowe<sup>40</sup>. Kontrolę nad bankami i spółdzielniami kredytowymi sprawował Minister Skarbu (w późniejszym czasie Minister Finansów)<sup>41</sup>. Spółdzielniami kredytowymi w rozumieniu art. 1 dekretu były:

1. „gminne kasy spółdzielcze, będące samopomocowymi instytucjami obsługi potrzeb finansowych rolników na terenie jednej lub kilku gmin wiejskich i stanowiące zarazem organ pomocniczy Banku Rolnego;
2. pracownicze kasy spółdzielcze, tworzone przy zakładach pracy, związkach i organizacjach zawodowych, będące samopomocowymi instytucjami finansowymi świata pracy;
3. miejskie spółdzielnie kredytowe, będące samopomocowymi instytucjami obsługi potrzeb finansowych ludności miejskiej, w szczególności rzemiosła i stanowiące zarazem organ pomocniczy Banku Rzemiosła i Handlu”<sup>42</sup>.

Bank Rolny i Bank Rzemiosła Handlu to nowe banki powołane na mocy dekretu o przeprowadzeniu reformy bankowej, których zadaniem – obok wykonywania funkcji central finansowych, organizacyjnych i rewizyjnych dla kas spółdzielczych<sup>43</sup> (Bank Rolny dla gminnych kas spółdzielczych, Bank Rzemiosła i Handlu dla miejskich spółdzielni kredytowych) – było odpowiednio:

- finansowanie rolnictwa w zakresie kredytów obrotowych i inwestycyjnych oraz kontrola gospodarki finansowej rolnictwa (Bank Rolny)<sup>44</sup>;
- finansowanie, w zakresie kredytów obrotowych rzemiosła, drobnego przemysłu i handlu oraz kontrola gospodarki finansowej osób korzystających z tych kredytów (Bank Rzemiosła i Handlu)<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> E.Skalniak, *op.cit.*, s. 79.

<sup>40</sup> Art. 1 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>41</sup> Art. 2 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>42</sup> Art. 21 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>43</sup> Art. 24 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>44</sup> Art. 6 pkt 1 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>45</sup> Art. 6 pkt 3 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

Nadzór nad pracowniczymi kasami spółdzielczymi objęła Poczta Kasa Oszczędności<sup>46</sup>. Z dniem 30 kwietnia 1954 roku zostały one jednak związane z radami zakładowymi w zakładach pracy i tym samym utraciły charakter spółdzielni<sup>47</sup>. W 1950 r. zlikwidowano również miejskie spółdzielnie kredytowe, które zostały rozporządzeniem Ministra Finansów przejęte przez Bank Rzemiosła i Handlu, który następnie zlikwidowano z dniem 31 grudnia 1950 r. Po tych zmianach jedynymi spółdzielniami kredytowymi pozostały gminne kasy spółdzielcze<sup>48</sup>.

Z dniem wejścia w życie dekretu tworzenie nowych spółdzielni kredytowych mogło nastąpić jedynie na podstawie zezwoleń, które były wydawane przez odpowiednie centrale nadzorcze; ogólny plan ich rozmieszczenia zatwierdzał Minister Skarbu<sup>49</sup>. Dekret o przeprowadzeniu reformy bankowej z 1948 r. przewidywał również upoważnienie Ministra Skarbu do ustalenia rozporządzeniem, po wysłuchaniu opinii Centralnego Związku Spółdzielczego, wzorcowego statutu dla spółdzielni kredytowej. Odpowiednie rozporządzenie w tej sprawie Minister Skarbu wydał 7 grudnia 1949 r.<sup>50</sup>.

Wzorcowy statut dla gminnych kas spółdzielczych określał, że głównym celem działalności kasy jest

pomoc w podnoszeniu dobrobytu i kultury bezrolnych, małorolnych i średniorolnych chłopów, zgodnie z planami rozwoju gospodarczego wsi, oraz obrona ich przed lichwą i wyzyskiem kapitalistycznym na wsi<sup>51</sup>.

Swoje cele kasa realizować mogła przez: gromadzenie środków pieniężnych w formie wkładów i oszczędności swych członków oraz innych osób, ustalanie zapotrzebowania kredytów dla indywidualnych gospodarstw rolnych, rozdzielanie zgromadzonych przez siebie i uzyskanych ze źródeł państwowych środków pieniężnych<sup>52</sup>. W późniejszym czasie, zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 1952 r., gminnym kasom spółdzielczym odebrano prawo do gromadzenia środków pieniężnych we własnym imieniu, zobowiązując je do prowadzenia czynności zastępczych Powszechnej Kasy Oszczęd-

<sup>46</sup> Art. 24 ust. 1 pkt 2 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>47</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 80.

<sup>48</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, 37.

<sup>49</sup> Art. 23 ust. 2 i 3 dekretu z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948, Nr 52, poz. 412.

<sup>50</sup> Dz.U. 1949, Nr 62, poz. 489.

<sup>51</sup> § 4 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 7 grudnia 1949 r. w sprawie ustalenia wzorcowego statutu dla gminnych kas spółdzielczych, Dz.U. 1949, Nr 62, poz. 489 (dalej jako: wzorcowy statut).

<sup>52</sup> § 4 ust. 2–4 wzorcowego statutu.

ności<sup>53</sup>. Prawo do prowadzenia działalności oszczędnościowej przywrócono w 1956 r.<sup>54</sup>, a rok później rozszerzono uprawnienia do udzielania kredytów<sup>55</sup>.

W myśl przepisów § 5. ust. 1. Rozdziału III wzorcowego statutu, członkami kasy mogły być „wszystkie osoby zamieszkałe na terenie działalności Kasy, z wyjątkiem osób znanych na terenie gminy jako wyzyskiwacze. (...) również spółdzielnie i inne osoby prawne sektora uspołecznionego”. Do zakresu praw członka należało: uczestniczenie w zebraniach członkowskich, czynne i bierne prawo wyborcze do organów kasy, korzystanie z pożyczek i innych usług kasy. Członek miał obowiązek: wpłacić wpisowe oraz zgłoszone udziały, stosować się do postanowień aktów prawnych kasy oraz współpracować w przeprowadzaniu zasad i osiągnięciu celów kasy. Członek mógł być wykluczony z kasy uchwałą Walnego Zgromadzenia na wniosek Zarządu lub Komisji Rewizyjnej, jeżeli nie wypełniał obowiązków bądź świadomie szkodził kasie<sup>56</sup>.

Statutowymi organami Kasy były: Walne Zgromadzenie, Zarząd i Komisja Rewizyjna. Walne Zgromadzenie było władzą zwierzchnią kasy, do kompetencji którego należało m.in.: wybieranie i odwoływanie członków Zarządu i Komisji Rewizyjnej, rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdania rocznego Zarządu wraz z bilansem oraz rachunkiem strat i nadwyżek, uchwalenie sposobu podziału nadwyżek i pokrycia strat, przyjmowanie statutu i uchwalanie jego zmian. W Walnych Zgromadzeniach spółdzielni, których teren działania obejmował jedną gminę, a liczba członków nie przekraczała 300 osób, brali bezpośredni udział wszyscy członkowie spółdzielni, w pozostałych przypadkach – wyłącznie delegaci członków. Zgodnie ze statutem i regulaminami oraz według wytycznych Walnego Zgromadzenia i Banku Rolnego, działalnością kasy kierował Zarząd. Zarząd składał się z: przewodniczącego, dwóch członków zarządu i dwóch zastępców członków zarządu, wybieranych na okres jednego roku przez Walne Zgromadzenie. Zobowiązania Kasy, dokumenty i wszelką korespondencję podpisywali pod firmą kasy bądź przewodniczący i jeden członek zarządu, bądź dwóch członków Zarządu. W razie nieprzestrzegania przepisów statutu bądź zarządzeń Banku Rolnego, niewłaściwego wykonania planu potrzeb kredytowych lub działalności szkodliwej dla interesu publicznego, Bank Rolny mógł zawiesić w czynnościach Zarząd kasy lub poszczególnych jego członków; zawie-

<sup>53</sup> M.P. 1952, Nr A-15, poz. 178

<sup>54</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 23 października 1956 r. zmieniające zarządzenie z dnia 31 stycznia 1952 r. w sprawie prowadzenia przez gminne kasy spółdzielcze czynności zastępczych PKO, M.P. 1956, Nr 100, poz. 1159.

<sup>55</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 1957r. w sprawie udzielania pomocy kredytowej Państwa na rozwój produkcji rolnej i rzemiosła wiejskiego, M.P. 1957, Nr 48, poz. 293.

<sup>56</sup> §6, §7 oraz § 8. ust. 2 wzorcowego statutu.

szonym przysługiwało prawo odwołania się do Ministra Skarbu<sup>57</sup>. Według § 25 ust. 2 wzorcowego statutu

Bank Rolny powierza w tych przypadkach wykonywanie czynności członków Zarządu innym wyznaczonym przez siebie osobom, do czasu wybrania przez Walne Zgromadzenie nowych członków Zarządu.

Komisja Rewizyjna nadzorowała działalność Zarządu i przeprowadzała rewizję gospodarki i księgowości kasy<sup>58</sup>.

Wzorcowy statut przewidywał również istnienie społecznych organów kontroli kasy w postaci Gminnych i Gromadzkich Zebrań Członkowskich, podczas których omawiano plany potrzeb kredytowych gminy i gromady oraz składano sprawozdanie, komu i na jakie cele zostały udzielone pożyczki. Społecznym organem kontroli kasy był również zarząd oddziału gminnego Związku Samopomocy Chłopskiej, który współpracował z kasą poprzez uczestniczenie w planowym i sprawiedliwym podziale kredytów na poszczególne gromady, pomagał rolnikom w wypełnianiu druków pożyczkowych, przyjmował i opiniował zgłoszenia o pożyczki, kontrolował celowość udzielania kredytu oraz jego zużycia<sup>59</sup>.

Postanowieniami dekretu z 1948 r. o reformie bankowej zahamowano naturalny rozwój polskiej spółdzielczości kredytowej opartej na samodzielności i samorządności spółdzielni. Od 1950 r. stworzono wszechogarniający system gospodarki scentralizowanej, nakazowej. Działalność spółdzielni regulowana była szczegółowymi instrukcjami ministra finansów lub banków państwowych, co powodowało zanikanie inicjatywy i aktywności członków, biurokratyzowanie się spółdzielni oraz zamieranie działalności organów samorządowych. Wszystkie spółdzielnie ukształtowano według jednego schematu organizacyjnego i ustalono dla nich jednakowy zakres działalności, niezależnie od miejscowych warunków i potrzeb. Rola gminnych kas spółdzielczych na wsi była bardzo ograniczona. Straciły one w zasadzie swój spółdzielczy, samorządowy charakter i stały się częścią państwowego aparatu kredytowego na wsi. Ówczesna doktryna socjalistyczna nie przewidywała dla banków istnienia formy spółdzielczej. W przyszłości nie widziała również miejsca dla rolniczej własności indywidualnej. Pomoc dla tego rolnictwa uważano za sytuację przejściową dyktowaną potrzebami chwili. W skali bloku socjalistycznego obowiązująca była powszechna nacjonalizacja banków. Jedynie w Polsce dopuszczono w bardzo ograniczonym zakresie spółdzielczość kredytową<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Wzorcowy statut, *passim*.

<sup>58</sup> § 27 ust. 1 wzorcowego statutu.

<sup>59</sup> § 30 i § 35 wzorcowego statutu.

<sup>60</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 80–81.

#### IV. Działalność spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych (lata 1956–1975)

W konsekwencji wydarzeń z października 1956 roku i okresu „destalinizacji” w Polsce, w latach 1956–1958 w gospodarce narodowej zaczęto realizować nowe koncepcje, powracając do zdecentralizowanego zarządzania. Dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania zdecentralizowanego przemysłu, rolnictwa, handlu itd. konieczne były zmiany w systemie bankowym<sup>61</sup>.

Proces przywrócenia spółdzielniom kredytowym ich spółdzielczego i samorządnego charakteru rozpoczęto od ustalenia nowego statutu wzorcowego. Nowy wzorcowy statut wprowadzało Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 1956 r.<sup>62</sup> Umożliwiał on m.in. przyjmowanie na członków kas wszystkich rolników i osób związanych z rolnictwem, znosił społeczne organy kontroli kasy (likwidując silne uzależnienie kas od Związku Samopomocy Chłopskiej) i Komisję Rewizyjną. Zastąpiono je Radą Kasy, jednocześnie istotnie zwiększając jej uprawnienia, np. do zawieszania członków Zarządu na równi z prawami Centrali. Kadencję Zarządu wydłużono do 3 lat. Ponadto spółdzielnie zostały uprawnione do: udzielania pożyczek z własnych środków, udzielania zapomóg członkom oraz gromadzenia wkładów oszczędnościowych na własny rachunek. Omawiany statut wprowadził nową, powszechnie stosowaną nazwę „kasa spółdzielcza”.

Centralą w rozumieniu dokumentu nie był już Bank Rolny, lecz Narodowy Bank Polski. Było to konsekwencją przekazania NBP przez Bank Rolny kontroli nad spółdzielczością wiejską. Uchwałą Prezydium Rządu nr 502 z dnia 1 lipca 1953 r. w sprawie przejścia niektórych agend Banku Rolnego przez Narodowy Bank Polski oraz prezydia rad narodowych, kierując się wzorami radzieckimi rozgraniczającymi finansowanie inwestycji od kredytowania eksploatacji, podjęto decyzję takiego rozdziału w stosunku do rolnictwa i leśnictwa. W rezultacie Bank Rolny stał się bankiem finansującym wyłącznie inwestycje i kapitalne remonty oraz instytucją dla przedsiębiorstw budownictwa terenowego. Agendy Państwowego Funduszu Ziemi zostały przejęte wraz z aktywami i pasywami przez prezydia rad narodowych. Również w tym okresie Bank Rolny przekazał Narodowemu Bankowi Polskiemu kredytowanie PGR, POM i innych przedsiębiorstw podlegających ministerstwu rolnictwa i leśnictwa, a także rolniczych spółdzielni produkcyjnych<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 38

<sup>62</sup> M.P. 1956, Nr 31, poz. 401.

<sup>63</sup> J. Gliniecka, *op.cit.*, s. 32.

Nowelizacja dekretu o reformie bankowej, dokonana ustawą z dnia 29 maja 1957 r.<sup>64</sup>, również wprowadziła radykalne, korzystne zmiany w sytuacji spółdzielni kredytowych, które mogły podjąć działalność według zasad spółdzielczych. Przywrócono im dawną nazwę: „spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych” oraz prawo do wydawania własnych książeczek oszczędnościowych i przyjmowania wkładów na własny rachunek, co stworzyło podstawy do prowadzenia samodzielnej działalności kredytowej. Spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe miały jednak mocno ograniczoną samodzielność. Ani kasy spółdzielcze, ani spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe nie prowadziły pełnej działalności bankowej lub spółdzielczej. Działalność oszczędnościową, podobnie jak później banki spółdzielcze, prowadziły wprawdzie na własny rachunek, ale za zwrot wkładów oszczędnościowych, w odróżnieniu od okresu dwudziestolecia międzywojennego, odpowiadał Skarb Państwa. Spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe zobowiązane były do prowadzenia działalności kredytowej nie w oparciu o własne możliwości finansowe (nawet gdyby były samowystarczalne), ale w ramach planu kredytowego<sup>65</sup>.

Usamodzielnianie spółdzielni i ich organów doprowadziło do powołania przez Krajowy Zjazd Delegatów Spółdzielni w sierpniu 1957 r. Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych, który podjął działalność z dniem 1 stycznia 1958 r. Związek przejął funkcję centrali organizacyjno-rewizyjnej zrzeszonych w nim spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych. Krajowy Zjazd Delegatów powołał również Radę Związku jako organ nadzorujący i kontrolujący całokształt jego działalności. Organem wykonawczym Związku stał się Zarząd wybierany przez Radę. Na szczeblu wojewódzkim powołano wojewódzkie oddziały Związku kierowane przez dyrektorów będących pełnomocnikami Zarządu Związku. Organami samorządowymi Związku na szczeblu wojewódzkim zostały wojewódzkie rady wybierane przez Wojewódzkie Zjazdy Delegatów SOP. Do zadań Związku jako centrali organizacyjno-rewizyjnej należało przede wszystkim: udzielanie pomocy spółdzielniom w wykonaniu ich statutowych zadań gospodarczych i społeczno-samorządowych, ustalanie kierunków rozwoju gospodarki narodowej, prowadzenie działalności instrukcyjno-rewizyjnej i czuwanie nad przestrzeganiem praworządności oraz demokracji wewnątrzspółdzielczej. Taki stan organizacyjny utrzymał się do wejścia w życie ustawy bankowej w 1975 r.<sup>66</sup>

W 1960 r. uchwalono nową ustawę regulującą prawo bankowe<sup>67</sup>. Utrzymała ona zasadę, że do wykonywania czynności bankowych uprawnione są obok banków państwowych

<sup>64</sup> Dz.U. 1957, Nr 31, poz. 136.

<sup>65</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 83.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>67</sup> Dz.U. 1960, Nr 20, poz. 121.

i banków w formie spółki akcyjnej także spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe<sup>68</sup>. Spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe zostały ponadto uprawnione do używania nazwy „bank” z dodatkiem „spółdzielczy” lub „ludowy”. Tak więc w omawianym okresie nazwa bank nie była zastrzeżona wyłącznie dla podmiotów o statusie banku<sup>69</sup>. Nadzór nad wykonywaniem czynności bankowych przez spółdzielnie pozostawał nadal w rękach Ministra Finansów<sup>70</sup>.

W myśl przepisów nowej ustawy głównym celem działalności spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowej było finansowanie i obsługa bankowa ludności w zakresie rolnictwa, drobnej wytwórczości i usług na wsi i w mieście. Zadaniem spółdzielni było: gromadzenie oszczędności pieniężnych ludności, udzielanie pożyczek i obsługa finansowa ludności zamieszkałej na terenie działania spółdzielni, wykonywanie innych czynności bankowych – w zakresie ustalonym przez Ministra Finansów w porozumieniu z centralną organizacją spółdzielczą<sup>71</sup>. Spółdzielnie udzielały kredytów w oparciu o gromadzone przez siebie oszczędności ludności wiejskiej oraz o udzielone im przez Bank Rolny kredyty refinansowe<sup>72</sup>.

Minister Finansów w porozumieniu z centralną organizacją spółdzielczą mógł zlecać spółdzielniom oszczędnościowo-pożyczkowym wykonywanie czynności nieprzewidzianych w niniejszym prawie lub ich statutach. Taka też sytuacja miała miejsce m.in. w 1975 roku, gdy Minister Finansów wydał 8 kwietnia zarządzenie w sprawie przedpłat na nabycie niektórych rodzajów ciągników przez rolników indywidualnych. Z dniem 1 maja 1975 r. spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe rozpoczęły przyjmowanie od rolników przedpłat w ramach specjalnych książeczek oszczędnościowych na nabycie w drugim półroczu 1975 r. oraz w latach 1976–1977 ciągników „Ursus C-330” i „Ursus C-355”<sup>73</sup>. Szczegółowy zakres działania spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych regulowały dodatkowo dwa Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 3 października 1963 r.<sup>74</sup> oraz z dnia 5 września 1974 r.<sup>75</sup>.

Analizując szczegółowo pierwsze z zarządzeń, należy wskazać, że spółdzielnie mogły udzielać pożyczek ze środków własnych i zgromadzonych środków ludności na: pożyczki obrotowe na cele produkcyjne, pożyczki inwestycyjne na remonty i drobne cele inwe-

<sup>68</sup> Art. 2 ustawy z dnia 13 stycznia 1960 r. o prawie bankowym, Dz.U. 1960, Nr 20, poz. 121.

<sup>69</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 39.

<sup>70</sup> Art. 3 ustawy z dnia 13 stycznia 1960 r. o prawie bankowym, Dz.U. 1960, Nr 20, poz. 121.

<sup>71</sup> Art. 32 ustawy z dnia 13 stycznia 1960 r. o prawie bankowym, Dz.U. 1960, Nr 20, poz. 121.

<sup>72</sup> L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1973, s. 378.

<sup>73</sup> M.P. 1975, Nr 13, poz. 74.

<sup>74</sup> M.P. 1963, Nr 79, poz. 386.

<sup>75</sup> M.P. 1974, Nr 32, poz. 190.



stycyjne oraz pożyczki dla członków na cele nieprodukcyjne (pilne potrzeby płatnicze). Akcja kredytowa SOP-ów opierała się jednak przede wszystkim na pożyczkach w ramach państwowej pomocy kredytowej o zasadach określonych przez Ministra Finansów, które były udzielane w ramach planu kredytowego. Do pożyczek tych należały m.in.:

- pożyczki obrotowe na kontraktację produkcji rolnej i na inne cele produkcyjne dla indywidualnych gospodarstw rolnych oraz dla innych grup ludności wiejskiej posiadających warunki do prowadzenia produkcji rolnej;
- pożyczki obrotowe na rozwój drobnej wytwórczości i usług indywidualnych warsztatów rzemieślniczych, prywatnego chałupnictwa, przemysłu i handlu;
- pożyczki inwestycyjne średnioterminowe na inwestycje produkcyjne oraz na remonty i drobne budownictwo, jak budowa silosów, gnojowni, studni oraz innych obiektów gospodarczych i mieszkalnych;
- pożyczki na zakup towarów i usług objętych ratalną sprzedażą dla ludności zamieszkałej na terenie działalności spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowej.

Spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe miały prawo gromadzenia i obsługi wkładów oszczędnościowych oraz wystawiania imiennych książeczek na te wkłady. SOP-y mogły otwierać rachunki bieżące dla: osób fizycznych o pełnej zdolności do czynności prawnych zamieszkałych na terenie działalności spółdzielni, jednostek gospodarki nieuspołecznionej i związków wyznaniowych, kółek rolniczych, organizacji społecznych i zawodowych, pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych itd. Spółdzielnie te zostały nadto wskazane do obsługi kasowo-rozliczeniowej spółdzielni wiejskich oraz instytucji zajmujących się kontraktacją i skupem produkcji rolnej<sup>76</sup>.

## V. Działalność banków spółdzielczych (lata 1975–1989)

Z dniem 1 czerwca 1975 r. wszedł w życie nowy, dwustopniowy podział administracyjny państwa. Jednostkami administracyjnymi stopnia podstawowego stały się gminy i miasta oraz dzielnice większych miast. Jednostkami stopnia drugiego były województwa, których utworzono 49. W 1975 r. dokonano zasadniczych zmian również w systemie bankowym. Zakończył się trwający od 1948 r. proces centralizacji bankowości; funkcjonujący od 1945 r. Narodowy Bank Polski wskutek stopniowego przekształcania i redukcji istniejących instytucji bankowych oraz uproszczenia, konsolidacji i rozwoju sieci placówek bankowych stał się w 1975 r. faktycznie monobankiem<sup>77</sup>. Obok połączenia Narodowego Banku

<sup>76</sup> M.P. 1963, Nr 79, poz. 386.

<sup>77</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 40.

Polskiego i Powszechnej Kasy Oszczędności, przy niezmiennym zakresie działania jednostek operacyjnych tych dwu banków, utworzono nowy bank pod nazwą Bank Gospodarki Żywnościowej. Miał obsługiwać rolnictwo, przemysł rolno-spożywczy, leśnictwo i przemysł drzewny oraz gospodarkę wodną<sup>78</sup>. Bank Gospodarki Żywnościowej powstał z połączenia Centralnego Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych i Banku Rolnego jako spółka, której udziały należały do państwa i banków spółdzielczych<sup>79</sup>.

Zasadniczą zmianą, jaką do spółdzielczości kredytowej wprowadzała nowa ustawa o prawie bankowym z dnia 12 czerwca 1975 r.<sup>80</sup>, było zastrzeżenie prawa wykonywania czynności bankowych wyłącznie dla banków, co w konsekwencji spowodowało przekształcenie spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych w banki spółdzielcze, przy zachowaniu ich lokalnego charakteru<sup>81</sup>. Banki spółdzielcze pozostały jednak nadal spółdzielniami i podlegały wpisowi do rejestru spółdzielni<sup>82</sup>. Państwowo-społdzielczy Bank Gospodarki Żywnościowej spełniał w stosunku do banków spółdzielczych rolę, jaką pełnił przedtem Centralny Związek Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych względem SOP-ów. Był zatem centralą organizacyjną, finansową i rewizyjną banków spółdzielczych i wykonywał wobec nich funkcje przewidziane w prawie spółdzielczym dla centralnych związków spółdzielczych<sup>83</sup>.

Zakres podstawowych zadań banków spółdzielczych wyznaczał art. 51 ust. 1 nowej ustawy; obejmował on:

- gromadzenie oszczędności pieniężnych ludności,
- udzielanie (w zakresie i na zasadach określonych przez Ministra Finansów) kredytów osobom prowadzącym na terenie działania banku spółdzielczego gospodarstwo rolne bądź działalność gospodarczą zaliczaną do pozarolniczej gospodarki nie uspołecznionej oraz pozostałej ludności wiejskiej zamieszkałej na terenie działania banku spółdzielczego,
- obsługę kasowo-rozliczeniową instytucji prowadzących na terenie działania banku spółdzielczego działalność gospodarczą w zakresie kontraktacji i skupu produkcji rolnej, zaopatrzenia wsi i świadczenia usług, jak również obsługę kasową budżetów gminnych rad narodowych (rad narodowych miasta i gminy) oraz jednostek i zakładów budżetowych objętych budżetami gminnych rad narodowych (rad narodowych miasta i gminy)<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 87.

<sup>79</sup> Z. Dobosiewicz, *op.cit.*, s. 51.

<sup>80</sup> Dz.U. 1975, Nr 20, poz. 108.

<sup>81</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 41.

<sup>82</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 88.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Dz.U. 1975, Nr 20, poz. 108.

U podstaw powołania BGŻ i nadania mu formy prawnej banku państwowo-spółdzielczego oraz bezpośredniego powiązania z bankami spółdzielczymi leżały dwie przesłanki:

- próba stworzenia warunków do zintegrowanego oddziaływania, w tym także przez finanse, na rozwój jednostek zaliczanych do kompleksu gospodarki żywnościowej;
- utworzenie w gminach placówek bankowych o rozszerzonym zakresie działania.

Tworząc zintegrowaną strukturę BGŻ i banków spółdzielczych, usiłowano wzmocnić centralistyczną politykę pieniężno-kredytową wobec rolnictwa i prawie całego przemysłu spożywczego. Niestety działanie to równocześnie osłabiło spółdzielczość kredytową, a zwłaszcza samopomoc finansową<sup>85</sup>.

Po 1975 r. nastąpił bardzo dynamiczny rozwój banków spółdzielczych. Przejęły one wówczas całość kredytów inwestycyjnych przeznaczonych w planie kredytowym dla ludności wiejskiej oraz gospodarki nieuspołecznionej na wsi i w mieście, łącznie z kredytowaniem budownictwa mieszkaniowego. Ponadto opanowały zupełnie obsługę kredytową sprzedaży gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi i zaczęły udzielać kredytów na zakup nieruchomości rolnych w prywatnym obrocie ziemią. Znacznie rozwinęły również działalność rozliczeniową, czyli obsługę obrotu pieniężnego na wsi. Banki spółdzielcze stały się rzeczywistymi bankami i najniższym ogniwem systemu bankowego w Polsce. Jednakże fakt przejścia przez Bank Gospodarki Żywnościowej funkcji centrali finansowej i organizacyjnej uważać trzeba pod względem formalnym jako krok wstecz w funkcjonowaniu zasad spółdzielczych<sup>86</sup>. Przykładem istotnego ograniczenia zasad spółdzielczych w ramach funkcjonowania banku spółdzielczego było powierzenie dyrektorowi banku, powoływanemu przez Prezesa Banku Gospodarki Żywnościowej, prawa do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych dotyczących czynności bankowych banków spółdzielczych. Tak więc tym samym istotnie ograniczono rolę spółdzielczego zarządu banku<sup>87</sup>.

Na czele Banku Gospodarki Żywnościowej stał Prezes, który zgodnie z ustawą kierował jego działalnością oraz reprezentował na zewnątrz. Prezesa powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Finansów. Prezes banku stał na czele zarządu, w skład którego wchodził również wiceprezesi i inni członkowie zarządu powoływani i odwoływani przez Ministra Finansów na wniosek prezesa. Silną pozycję gwarantowały przepisy ustawy uprawniające Prezesa do samodzielnego składania oświadczeń

<sup>85</sup> J. Gliniecka, *op.cit.*, s. 44–45.

<sup>86</sup> F. Skalniak, *op.cit.*, s. 89.

<sup>87</sup> Art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe, Dz.U. 1975, Nr 20, poz. 108.

w zakresie praw i obowiązków majątkowych BGŻ<sup>88</sup>.

Do kompetencji Prezesa Banku Gospodarki Żywnościowej w stosunku do podległych BGŻ banków spółdzielczych należało m.in. (obok powoływania dyrektorów banków):

- (...) reprezentowanie na zewnątrz Banku i zrzeszonych w nim banków spółdzielczych,
- wydawanie oświadczeń o celowości założenia banku spółdzielczego lub zmianie jego statutu,
- sprawowanie nadzoru nad działalnością banków spółdzielczych,
- podejmowanie decyzji o uchyleniu uchwał walnego zgromadzenia członków lub rady banku spółdzielczego w wypadkach<sup>89</sup> przewidzianych ustawą o spółdzielniach i ich związkach (...)<sup>90</sup>.

Centrala BGŻ projektowała zasady udzielania kredytów, zasady i formy działalności oszczędnościowej na wsi oraz realizację polityki finansowej i kredytowej w stosunku do jednostek obsługiwanych przez bank. Prezes BGŻ, podobnie jak Prezes NBP, miał prawo wydawać zarządzenia wewnętrzne, instrukcje i inne przepisy normujące działalność i organizację swych banków<sup>91</sup>.

Nowa ustawa o prawie bankowym przewidywała również istnienie ogólnokrajowych i terenowych organów samorządowych banków spółdzielczych w postaci:

- Krajowego Zjazdu Delegatów banków spółdzielczych i wybranej przez niego Rady Banku Gospodarki Żywnościowej;
- wojewódzkich zjazdów delegatów banków spółdzielczych i wybranych przez nie rad wojewódzkich Banku Gospodarki Żywnościowej<sup>92</sup>.

Krajowy Zjazd Delegatów i wojewódzkie zjazdy w myśl przepisów statutu BGŻ były zwoływane co 4 lata. Do ich kompetencji należała ocena sprawozdań z działalności

<sup>88</sup> Art. 45–47 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe, Dz.U. 1975, Nr 20, poz. 108.

<sup>89</sup> Zgodnie z art. 39 § 1 ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. 1961, Nr 12, poz. 61, z późn.zm.) zarząd właściwego centralnego związku mógł na wniosek członka spółdzielni, jej statutowych organów lub z własnej inicjatywy uchylić uchwałę walnego zgromadzenia w ciągu czterech tygodni od dnia powzięcia o niej wiadomości, nie później jednak niż w ciągu roku od jej podjęcia. Podstawą uchylenia uchwały mogło być naruszenie przez nią przepisów prawa, statutu oraz uchwał właściwych związków i Naczelnej Rady Spółdzielczej dotyczących zasad gospodarki planowej, dyscypliny finansowej i inwestycyjnej.

<sup>90</sup> § 5 ust. 2 Statutu Banku Gospodarki Żywnościowej, nadanego Uchwałą Nr 117 Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1975 r. w sprawie nadania statutu Banku Gospodarki Żywnościowej oraz zasad opodatkowania tego Banku i zrzeszonych w nim banków spółdzielczych, M.P. 1975, Nr 23, poz. 144 (dalej: statut BGŻ).

<sup>91</sup> R. Ciałkowski, *Finansowoprawna podmiotowość banku socjalistycznego*, Acta Universitatis Lodziensis. Seria 1. Nauki Humanistyczno-Społeczne 65/1979, s. 82–83.

<sup>92</sup> Art. 43 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe, Dz.U. 1975, Nr 20, poz. 108.

banków spółdzielczych i opracowywanie wniosków dotyczących tej działalności, a także powoływanie i nadzór nad Radą BGŻ odpowiedniego szczebla<sup>93</sup>.

Rada BGŻ składała się z 35 członków i 17 zastępców członków wybieranych przez Krajowy Zjazd Delegatów. Jako centralny organ samorządowy banków spółdzielczych w okresie między zjazdami, zajmowała się m.in. rozpatrywaniem projektów planów wykorzystania funduszy scentralizowanych banków spółdzielczych, ustalaniem wytycznych do podziału nadwyżki bilansowej banków spółdzielczych w ramach obowiązujących zasad gospodarki finansowej, opiniowaniem kierunków i planów szkolenia pracowników oraz członków organów samorządowych banków spółdzielczych, działalnością instrukcyjną oraz udzielaniem pomocy bankom spółdzielczym w ich działalności społecznej i samorządowej itd.<sup>94</sup>

Rady wojewódzkie BGŻ składały się z od 7 do 21 członków i z od 3 do 5 zastępców członków wybieranych przez wojewódzkie zjazdy delegatów. Do kompetencji rad należało m.in. zgłaszanie wniosków i postulatów Radzie BGŻ w sprawach działalności i rozwoju banków spółdzielczych, rozpatrywanie wniosków banków o pokrycie strat i przedstawianie ich Radzie BGŻ, przedstawianie wniosków o odwołanie dyrektora banku spółdzielczego<sup>95</sup>.

Kompetencje ogólnokrajowych organów samorządowych banków spółdzielczych zwiększyły się w 1981 r. wraz z nowelizacją ustawy – Prawo bankowe<sup>96</sup>. Nowelizacja osłabiła silną pozycję Prezesa BGŻ przez przesądzenie, że działalnością Banku Gospodarki Żywnościowej kieruje Zarząd. Prezes BGŻ od tego momentu powoływany był przez Prezesa Rady Ministrów na wspólny wniosek Krajowej Rady Banku i Ministra Finansów. Krajowa Rada Banku uzyskała nadto kompetencję do powoływania wiceprezesów i pozostałych członków zarządu BGŻ<sup>97</sup>.

W 1982 r. uchwalono dwie ustawy o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania banków spółdzielczych: ustawę z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe<sup>98</sup> oraz ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>99</sup>. Rozwiązania przyjęte w obu aktach prawnych pozwoliły na zwiększenie samodzielności działania banków spółdzielczych oraz wzrost ich samorządności, choć nadal podmioty te nie były w pełni autonomiczne.

<sup>93</sup> § 11, § 13 ust. 1, § 14 ust. 1 i § 14 ust. 2 statutu BGŻ.

<sup>94</sup> § 15 ust. 1 i § 16 statutu BGŻ.

<sup>95</sup> § 15 ust. 2 i § 17 statutu BGŻ.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, Dz.U. 1981, Nr 17, poz. 82.

<sup>97</sup> Art. 43 ust. 1 oraz art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lipca 1981 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, Dz.U. 1981, Nr 17, poz. 82.

<sup>98</sup> Dz.U. 1982, Nr 7, poz. 56.

<sup>99</sup> Dz.U. 1982, Nr 30, poz. 210.

W stosunku do banków spółdzielczych wprowadzono nowe rozwiązania prawne dotyczące ich zrzeszania. Przyjęto, że będą mogły funkcjonować zarówno banki zrzeszone w banku państwowo-spółdzielczym (przy czym mógł być to BGŻ albo inny bank państwowo-spółdzielczy), jak i niezrzeszone w banku państwowo-spółdzielczym<sup>100</sup>.

Została w nowy sposób uregulowana procedura tworzenia banku spółdzielczego zróżnicowana ze względu na to, czy dany bank będzie funkcjonował jako bank zrzeszony, czy też nie. W pierwszym przypadku został przewidziany identyczny tryb postępowania jak w przypadku tworzenia innych spółdzielni. W drugim, poza koniecznością spełnienia wyżej wskazanych wymagań, niezbędna była zgoda Rady Ministrów. Zakres działalności banków spółdzielczych rozszerzono w taki sposób, że w coraz szerszym zakresie następowoło ich zrównywanie z pozostałymi bankami. Ograniczono również kompetencje władcze BGŻ, m.in. bank ten utracił prawo do wydawania oświadczenia o celowości założenia banku spółdzielczego, obligatoryjnego określania statutów i regulaminów itd. na korzyść funkcji reprezentacyjnych, instruktażowych, szkoleniowych i lustracyjnych<sup>101</sup>.

## VI. Podsumowanie

Ustawa Prawo bankowe z 1982 r. była ważkim etapem w rozwoju polskiej bankowości. Jej rola zaznaczyła się zwłaszcza we wprowadzeniu elementów cywilistycznych do czynności bankowych, aczkolwiek samodzielność banków w decydowaniu o zakresie własnej działalności była nadal ograniczona. Ustawa miała tworzyć dla Narodowego Banku Polskiego warunki instytucjonalne do współdziałania w tworzeniu planów społeczno-gospodarczych oraz polityki gospodarczej państwa; banki miały brać udział w jej formułowaniu. Powołano również Radę Prezesów jako organ koordynujący działalność wszystkich banków, kierował nią Prezes NBP. Ustawa ponadto miała między bankami a przedsiębiorstwami ustanowić stosunki oparte na zasadach umownych<sup>102</sup>. W działalności banków brakowało jednak spełnienia podstawowych założeń reformy gospodarczej: zasady samofinansowania oraz konkurencyjności. Stosunki między bankami a podmiotami gospodarczymi miały w dalszym ciągu przymusowy charakter. Zadania systemu bankowego skoncentrowano na współdziałaniu banków w utrzymaniu równowagi pieniężnej w kraju<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 43.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> W. Jaworski, *Polska reforma gospodarcza – Banki*, Warszawa 1984, s. 51–52.

<sup>103</sup> J. Gliniecka, *op.cit.*, s. 48.

W latach 80. w całej gospodarce pogarszały się wskaźniki ekonomiczne. Przyczyną był m.in. system dotacji i reglamentacji zaopatrzenia, zamówień rządowych, a także ingerencja w kształtowanie cen i płac. Spowodowało to nasilenie inflacji. W celu pokonania pogłębiającego się kryzysu gospodarczego władze w 1986 r. zapowiedziały zapoczątkowanie drugiego etapu reformy gospodarczej. Reforma objęła także system bankowy, który w latach 1987–1989 został przeorganizowany tak, aby stworzyć dwupoziomowy system bankowy; jego elementami miały być: bank centralny w postaci Narodowego Banku Polskiego („bank banków”) oraz banki komercyjne i spółdzielcze. W tym celu z Narodowego Banku Polskiego wydzielono Powszechną Kasę Oszczędności – bank państwowy – oraz 9 banków komercyjnych<sup>104</sup>.

Nowa ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe przesądziła, że banki stały się samodzielnymi i samofinansującymi się jednostkami organizacyjnymi, posiadającymi osobowość prawną, działającymi na podstawie ustawy oraz statutów. Wprowadzone zmiany spowodowały, że spółdzielnie pożyczkowe, które status banku uzyskały zaledwie czternaście lat wcześniej i które dotąd były małymi, lokalnymi podmiotami mającymi niewielkie fundusze własne, miały sprostać wymaganiom stawianym bankom. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania banków spółdzielczych było to, że przez okres 44 lat poprzedzających wprowadzenie zmian istniejący system spowodował wypaczenie idei spółdzielczości, a centralne zarządzanie – brak doświadczenia w zakresie samodzielnego zarządzania spółdzielniami oraz poczucia odpowiedzialności za jej zobowiązania<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> A. Zalcewicz, *op.cit.*, s. 43–45.

<sup>105</sup> *Ibidem*.