




ANDRZEJ WITKOWSKI

 <http://orcid.org/0000-0003-2018-5404>  
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

## ***Samoistny podatek wyrównawczy wśród działań na rzecz równoważenia budżetów gmin wiejskich w Polsce międzywojennej***

**1.** Ustawodawstwo regulujące system źródeł dochodów budżetów związków samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej charakteryzowały m.in. tymczasowość, niestabilność, niekiedy wręcz doraźność i w związku z tym ciągle poszukiwanie rozwiązań docelowych, których nie zdołano przyjąć do września 1939 r. W szczególności nie zrealizowano zapowiedzi Konstytucji marcowej (art. 69), że „źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczne”<sup>1</sup>, a dążenie do zapewnienia równowagi budżetów związków samorządu terytorialnego wymagało niejednokrotnie ustanawiania źródeł dochodów dodatkowych, nieprzewidzianych postanowieniami ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych<sup>2</sup>, która obowiązywała aż do 1946 r.<sup>3</sup> W tym czasie była 44 razy nowelizowana (22 nowelizacje

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17.03.1921 r. — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

<sup>2</sup> Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747.

<sup>3</sup> Została uchylona przez dekret z dnia 20.03.1946 r. o finansach komunalnych (Dz.U. 1946, nr 19, poz. 129). Eugeniusz Ruśkowski wymienia następujące cechy charakterystyczne systemu budżetowego samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej: niespójność finansów samorządu terytorialnego w skali całego kraju; brak stabilności systemu finansów samorządowych; brak wyraźnego rozdziału źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego; nieistnienie finansowego systemu wyrównawczego między bogatymi i biednymi jednostkami samorządu terytorialnego; ogromna inicjatywa i pomysłowość samorządu terytorialnego w zakresie gro-

dotyczyły zmniejszenia źródeł dochodów związków komunalnych<sup>4</sup>) i dwa razy ogłaszano jej tekst jednolity<sup>5</sup>.

Jeszcze w październiku 1938 r. Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej akcentował potrzebę „oparcia na innych podstawach skarbowość samorządu ziemskiego, przede wszystkim gmin wiejskich, szczególnie źle usytuowanych w systemie finansów komunalnych, tak pod względem zasięgu i wydajności źródeł dochodowych, jak i konstrukcji poszczególnych danin”<sup>6</sup>.

Do owych rozwiązań nadzwyczajnych, zapewniających dochody niezbędne do zapewnienia równowagi budżetów komunalnych, należy zaliczyć m.in. samoistny podatek wyrównawczy dla gmin wiejskich, który w pierwotnym kształcie obowiązywał jedynie w 1924 r. i tylko na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Późniejsze ustawodawstwo systematycznie przedłużało czas, w którym gminy wiejskie (od 1931 r. już na terenie całego kraju) mogły pobierać samoistny podatek wyrównawczy. Wymiar i pobór samoistnego podatku wyrównawczego przez gminy wiejskie okazał się bowiem konieczny aż do końca Polski międzywojennej, wobec powszechnie występujących niedoborów budżetowych, wynikających

---

madzenia dochodów oraz obchodzenia rygorów budżetowych; przerzucanie przez państwo na samorząd terytorialny trudności finansowych budżetu państwa. Zob. E. Ruśkowski: *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Warszawa 2004, s. 41—42. Zob. też A. Borodo: *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*. Toruń 1993, s. 65—67.

<sup>4</sup> Wypowiedź posła Kaczkowskiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 marca 1937 r. Zob. A.W. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918—1939*. Warszawa 1971, s. 234. Z kolei poseł Widacki, prezentując na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 lipca 1938 r. sprawozdanie Komisji Skarbowej o rządowym projekcie ustawy o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, podkreślił, iż ustawa z dnia 11.08.1923 r. „jakkolwiek daje kručze i niepewne podstawy finansowo-gospodarcze samorządu, nie byłaby przyczyną fatalnego stanu finansów komunalnych, gdyby samorząd zachował swe uprawnienia z niej wynikające. Tymczasem z 44 nowelizacji tej ustawy większość dotyczy właśnie zmniejszenia uprawnień samorządu, co więcej, nakładane są na samorząd nowe obowiązki. Państwo, usiłując poprawić swoją coraz trudniejszą z powodu kryzysu sytuację finansową, przeszuwa na samorząd pewne obowiązki publiczne, względnie pewne wydatki, odciążając w ten sposób doraźnie budżet państwowy. Równocześnie z ukróceniem uprawnień i nakładaniem nowych obowiązków idzie spadek dochodów zwyczajnych, spowodowany załamaniem się koniunktury”. Zauważył jednocześnie, że „źródła braków samorządu leżą nie tylko w dziedzinie ustawodawstwa, ale również częściowo w samym samorządzie, w gospodarczych i finansowych błędach”. Sprawozdanie stenograficzne z 87 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 8 lipca 1938 r., t. 3, 4.

<sup>5</sup> Na jej podstawie wydano blisko 90 rozporządzeń wykonawczych. Zob. A. Tarnowska: *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*. „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, s. 49.

<sup>6</sup> Memoriał Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28.10.1938 r. wystosowany do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w związku z zapowiedzianą zasadniczą reformą finansów komunalnych, która miała być przygotowana i zrealizowana w ciągu trzech lat. *Kronika. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych*. „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 4, s. 112.

z zestawienia dochodów i wydatków gminy<sup>7</sup>, pomimo wykorzystania w pełni wszystkich źródeł dochodowych przewidzianych w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Samoistny podatek wyrównawczy służył wyłącznie zapewnieniu równowagi budżetów gmin wiejskich, a nie dostarczeniu środków na rozszerzenie zakresu ich gospodarki finansowej.

Bardzo szybko bowiem okazało się, że przyznane w 1923 r. związkom samorządowym źródła dochodów<sup>8</sup> okazały się niewystarczające, wobec obciążania ich nowymi zadaniami z zakresu oświaty, opieki społecznej oraz budowy i utrzymania dróg. W związku z tym najmocniej ucierpiała realizacja zadań z zakresu szkolnictwa powszechnego, zwłaszcza na terenie byłego zaboru rosyjskiego, gdzie infrastruktura szkolna była najbardziej zaniedbana i wymagała relatywnie większych nakładów pieniężnych. Ministerstwo Skarbu wniosło więc do Sejmu projekt ustawy upoważniającej w szczególności gminy wiejskie<sup>9</sup> do pobierania osobnych danin komunalnych od gruntu, na wydatki związane z zakładaniem i utrzymaniem publicznych szkół powszechnych oraz z opieką społeczną. W toku prac sejmowych odstąpiono jednak od założeń tego projektu na rzecz pokrycia niedoborów budżetowych jedynie w gminach wiejskich byłego zaboru rosyjskiego (niemal wszystkie wykazały w 1924 r. deficyty, których nie mogły zrównoważyć, wykorzystując dotychczasowe źródła dochodów)<sup>10</sup>.

Warto zauważyć, iż w Polsce międzywojennej wielokrotnie obarczano związki samorządowe nowymi zadaniami, bez zasilenia ich zwiększonymi proporcjonalnie środkami finansowymi, pozostając w sprzeczności z art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, stanowiącym, iż „o ile ustawy nałożą na związki komunalne nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem tych zadań”.

<sup>7</sup> W 1931 r. uściślono, iż chodzi o deficyt wynikający z zestawienia dochodów i wydatków zwyczajnych gminy. Klasyfikację dochodów i wydatków na zwyczajne i nadzwyczajne przeprowadziło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz.U. 1924, nr 51, poz. 522). Zob. R. Kowalczyk: *System budżetowy gmin w II Rzeczypospolitej*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, T. 46, s. 124—130.

<sup>8</sup> Stanowiły je udziały w podatkach państwowych, dodatki do podatków państwowych, podatki samoistne i wszelkiego rodzaju opłaty, dopłaty i „składki celowe” przymusowo ściągane od ludności. Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych spowodowała straty w dochodach gmin wiejskich oraz powiatowych związków komunalnych (a „nieźle wyszły na niej miasta”). A.W. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 100.

<sup>9</sup> Prawo pobierania osobnych danin od gruntu omawiany projekt przyznawał także gminom miejskim (na wydatki związane z zakładaniem i utrzymaniem publicznych szkół powszechnych oraz z zakresu opieki społecznej) i powiatowym związkom komunalnym (na budowę i utrzymanie dróg publicznych).

<sup>10</sup> Zob. A.W. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 85—87, 100—101.

Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r.<sup>11</sup> dozwoliła zatem gminom wiejskim byłego zaboru rosyjskiego pobrać w drugim półroczu 1924 r., na pokrycie niedoborów budżetowych, samoistny podatek z gruntów, przemysłu, handlu oraz budynków opodatkowanych na rzecz gminy. Ogólna suma tego podatku nie mogła w każdej gminie przekraczać rzeczywistego deficytu na rok 1924 ani nie mogła być wyższa od sumy złotych równej „ilości morgów” opodatkowanych na rzecz gminy. Ogólna suma owego samoistnego podatku podlegała podziałowi pomiędzy poszczególnych płatników, w stosunku do przypadającego na każdego z nich zasadniczego podatku gruntowego, względnie ceny świadectw przemysłowych i handlowych<sup>12</sup> lub podatku budynkowego<sup>13</sup>. Jednocześnie gminy wiejskie byłego zaboru rosyjskiego zostały pozbawione prawa poboru podatku od lokali<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 31.07.1924 r. o wprowadzeniu niektórych zmian w ustawie z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924, nr 73, poz. 719).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14.05.1923 r. w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego (Dz.U. 1923, nr 67, poz. 522) stanowiła bowiem, że podatek przemysłowy pobiera się od wszystkich przedsiębiorstw i zajęć (z wyjątkiem wymienionych w art. 8 i 9): w formie przedpłaty uiszczanej przez nabycie właściwych świadectw przemysłowych; w postaci dopłaty stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą wymierzonego podatku a sumą przedpłaty wniesionej za świadectwa przemysłowe. Owe sygnalizowane wyjątki (art. 8 i 9) obejmowały przypadki opłacania podatku przemysłowego: tylko w formie opłaty za świadectwo przemysłowe (przedsiębiorstwa handlu wędrownego, jarmarcznego, komiwojażerowie, inspektorzy i agenci towarzystw ubezpieczeniowych przedsiębiorstw komunikacyjnych, przewozowych i kredytowych, przedsiębiorstwa prowadzące wydawnictwa dzienników lub innych pism periodycznych); bez obowiązku uiszczania przedpłaty przez nabycie właściwych świadectw przemysłowych (samodzielne wolne zajęcia zawodowe lekarzy, dentystów, weterynarzy, felczerów, adwokatów, notariuszy, obrońców sądowych, artystów, architektów, inżynierów i innych techników). Czyniąc świadectwa przemysłowe przedpłatą podatku, ustawa stanowiła zatem, że winny być one wykupywane: przez przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe dla każdego prowadzonego przez nie oddzielnego zakładu handlowego względnie przemysłowego; przez każde przedsiębiorstwo „na zysk obliczone”, a wykonywane bez utrzymywania oddzielnego zakładu; dla każdego zajęcia przemysłowego wymienionego w taryfie dołączonej do ustawy. Ustawa traktowała bowiem świadectwa przemysłowe zarazem jako narzędzie „rejestracji” przedsiębiorstw i zajęć na potrzeby wymiaru podatku przemysłowego. Szerzej zob. A. Witkowski: *Świadectwa przemysłowe w Polsce międzywojennej*. W: *Polska — Ukraina — Słowacja. Studia z zakresu prawa, administracji i gospodarki*. Przemysł—Lwów—Koszyce 2004, s. 41—42.

<sup>13</sup> Podział ogólnej sumy samoistnego podatku wyrównawczego przeprowadzano w ten sposób, że iloraz otrzymany z podzielenia owej kwoty przez sumę podatków państwowych opłacanych w danej gminie (z gruntów, z przemysłu i handlu oraz budynków) mnożono przez sumy przypadające na poszczególnych płatników podatków od gruntu, od budynków oraz cen świadectw przemysłowych i handlowych.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych rozciągnęła bowiem przepisy ustawy z dnia 17.12.1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922, nr 2, poz. 6), dotyczące ustanowienia w gminach miejskich podatku od lokali, na obszar byłej dzielnicy pruskiej i na wszystkie gminy wiejskie w całej Rzeczypospolitej.

Zauważmy zatem, że ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. ustanawiająca samoistny podatek wyrównawczy dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego stworzyła im w istocie uprawnienie do przekraczania górnych granic dotychczasowych dodatków komunalnych do podatków państwowych (gruntowego, od przemysłu i handlu oraz od budynków), określonych w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych<sup>15</sup>. Dodajmy jeszcze, że uchwały w sprawie pobierania samoistnych podatków komunalnych podlegały zatwierdzeniu przez władze nadzorcze<sup>16</sup> (wydziały powiatowe).

Wymiar i pobór przeznaczonego na pokrycie deficytów budżetowych samoistnego podatku z gruntów, przemysłu i handlu oraz budynków gminy wiejskie byłego zaboru rosyjskiego miały przeprowadzać w myśl art. 43 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. W związku z tym władze skarbowe zostały zobowiązane<sup>17</sup> do przekazania zarządom tych gmin: 1. danych odnośnie do roku 1924, dotyczących przypadającego w gminie zasadniczego podatku gruntowego z każdej oddzielnej jednostki podatkowej<sup>18</sup>; 2. imiennego wykazu osób, które nabyły świadectwa przemysłowe na prowadzenie w gminie przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, względnie zajęć przemysłowych, z oznaczeniem ceny tych świadectw<sup>19</sup>. Z kolei wydziały

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych zabraniała bowiem (art. 21) ponownego obciążania źródeł, które zostały obciążone podatkami komunalnymi wymienionymi w ustawie. Zob. A. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 101.

<sup>16</sup> Art. 1 ustawy z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15.10.1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 31.07.1924 r. o wprowadzeniu niektórych zmian w ustawie z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924, nr 95, poz. 885).

<sup>18</sup> Ale bez oddzielnego dodatku i ulg, przewidzianych w art. 2 i 3 ustawy z dnia 15.06.1923 r. w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych tudzież niektórych podatków budynkowych (Dz.U. 1923, nr 65, poz. 505). Owe dodatki i ulgi — tzw. progresja i regresja podatku — wprowadzone zostały na obszarze całego państwa, jeszcze przed częściową unifikacją przepisów o podatku gruntowym. Do wybuchu drugiej wojny światowej w Polsce nie zdołano dokonać pełnej unifikacji przepisów o podatku gruntowym. Podtrzymano bowiem zasadnicze odrębności w konstrukcji podstawy opodatkowania i trybie postępowania wymiarowego, ustanowione przez zaborców. Częściowej unifikacji i kodyfikacji przepisów o podatku gruntowym dokonał dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4.11.1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym (Dz.U. 1936, nr 85, poz. 593) wraz z rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 31.03.1937 r., wydanym w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych oraz Rolnictwa i Reform Rolnych, o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego (Dz.U. 1937, nr 32, poz. 250). Zob. W. Wierzchowski: *Podatek gruntowy do 1936 r.* W: *Kalendarz skarbowy na 1939 r.* Warszawa 1939, s. 850—870; I. Weinfeld: *Skarbowość polska*. T. 2: *Daniny*. Warszawa 1937, s. 47—57.

<sup>19</sup> Określonej w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12.04.1924 r. o podwyższeniu ceny świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych (Dz.U. 1924, nr 33, poz. 340).

powiatowe miały dostarczyć gminom danych, co do przypadającego w 1924 r. podatku budynkowego<sup>20</sup>.

**2.** Jak już sygnalizowałem, ustanowiony podatek wyrównawczy dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego miał służyć na pokrycie niedoborów budżetów jedynie w 1924 r. Kolejne ustawy: z dnia 13 maja 1925 r.<sup>21</sup> i z dnia 1 marca 1927 r.<sup>22</sup> przedłużyły owo uprawnienie gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego do 31 marca 1930 r. (od 1931 r. prawo poboru samoistnego podatku wyrównawczego przysługiwało gminom wiejskim na obszarze całego państwa)<sup>23</sup>.

Wymienione ustawy z 1925 r. i 1927 r. stanowiły analogicznie, iż gminom wiejskim byłego zaboru rosyjskiego przysługuje prawo pobierania samoistnego podatku wyrównawczego od płatników państwowych podatków od gruntów, przemysłu, handlu i budynków<sup>24</sup> oraz od płatników samoistnego podatku od gruntów państwowych, opłacanego na rzecz gminy<sup>25</sup>. Ogólna suma tych podat-

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 r. o wymiarze i poborze podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich na rok 1924 (Dz.U. 1924, nr 51, poz. 523).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 13.05.1925 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla pokrycia deficytów budżetowych gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego w 1925 r. (Dz.U. 1925, nr 59, poz. 414).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 1.03.1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1927, nr 27, poz. 208) i rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2.05.1927 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 1.03.1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1927, nr 47, poz. 429).

<sup>23</sup> Zauważmy, że działo się to w sytuacji, gdy ustawa z dnia 22.12.1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej (Dz.U. 1925, nr 129, poz. 918) objęła redukcją także dochody gmin wiejskich. W szczególności zwolniła Skarb Państwa z obowiązku współfinansowania budowy publicznych szkół powszechnych i domów mieszkalnych dla nauczycieli, wynikającego z ustaw z dnia 17.02.1922 r.: o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1922, nr 18, poz. 143) oraz o budowie publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1922, nr 18, poz. 144). Z drugiej strony należy odnotować utworzenie w 1927 r. Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1.06.1927 r. o utworzeniu Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego oraz częściowej zmianie ustawy z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i częściowej zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz.U. 1927, nr 50, poz. 448), który udzielał pożyczek (oprocentowanych i nieoprocentowanych) oraz bezwrotnych zapomóg także gminom wiejskim.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 1.04.1925 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej przepisów o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. 1925, nr 43, poz. 296) (owo przedłużenie opiewało na czas do końca 1928 r.).

<sup>25</sup> W myśl ustawy z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych podatki komunalne od gruntów i budynków położonych poza obszarem gmin miejskich mogły być pobierane tylko w postaci dodatków do podatków państwowych od gruntów i budynków. Od tej zasady przewidziano jeden wyjątek, mianowicie co do gruntów i budynków

ków nie mogła przewyższać deficytu wykazanego w budżecie gminy, pomimo uwzględnienia wszystkich źródeł dochodowych przewidzianych w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych<sup>26</sup>, ani nie mogła być wyższa od sumy złotych równej „ilości morgów” (od 1927 r. — ha) opodatkowanych na rzecz gminy.

W myśl ustawy dnia z 1927 r. gminy wiejskie, które mimo wyczerpania wszystkich źródeł dochodowych, nie były w stanie pokryć normalnych wydatków, miały prawo — za zezwoleniem wojewody wydanym w porozumieniu z prezesem izby skarbowej — powiększyć wymiar podatku wyrównawczego o 50%.

**3.** Ustawa z 1927 r. utraciła moc obowiązującą z dniem 31 marca 1930 r. Rozwiązanie Sejmu w 1930 r. (przed upływem kadencji) unicestwiło prace legislacyjne na rzecz prolongowania poboru samoistnego podatku wyrównawczego na dalsze lata. Mimo to na terenie województw centralnych i wschodnich podatek wyrównawczy był pobierany. Część płatników tego podatku, mając na uwadze ciężką sytuację finansową gmin, poczuwała się bowiem do obowiązku jego uiszczania, część zaś — powołując się na brak podstaw prawnych — zaprzestała płacenia<sup>27</sup>.

Ustawa z dnia 20 marca 1931 r.<sup>28</sup> przyznała już wszystkim gminom wiejskim<sup>29</sup> prawo pobierania samoistnego podatku wyrównawczego od płatników państwowych podatków: od gruntów, przemysłu i handlu oraz budynków<sup>30</sup>.

---

w byłej dzielnicy rosyjskiej, należących do państwa. Mogły być one opodatkowane tylko samoistnymi podatkami, w wysokości kwot, którymi podobne grunty i budynki w sąsiedztwie były obciążone dodatkami do podatków państwowych.

<sup>26</sup> Przy obliczaniu owego deficytu należało wziąć pod uwagę wszystkie preliminowane na dany rok budżetowy wydatki (zarówno zwyczajne, jak i nadzwyczajne), łącznie z wydatkami preliminowanymi w budżetach dodatkowych. Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2.05.1927 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 1.03.1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1927, nr 47, poz. 429).

<sup>27</sup> Wypowiedź posła Polakiewicza, prezentującego na posiedzeniu Sejmu, w dniu 2 marca 1931 r., sprawozdanie Komisji Skarbowej i Administracyjnej o poselskim projekcie ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich. Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 2 marca 1931 r., ł. 8.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 20.03.1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1931, nr 27, poz. 172).

<sup>29</sup> Poseł Polakiewicz zauważył, że gminy wiejskie na terenie Małopolski, nie mając dotąd prawa poboru podatku wyrównawczego, pokrywały swe niedobory budżetowe m.in. poprzez uchwalane corocznie tzw. dobrowolne składki, które z czasem nabrały charakteru swego rodzaju podatku. Zdaniem posła ustawa z 1931 r. legalizowała wytworzony stan faktyczny. Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 2 marca 1931 r., ł. 8.

<sup>30</sup> Zauważmy, że w tym czasie wydano kolejne akty prawne powodujące zwiększenie wydatków gmin. W szczególności rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16.03.1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. 1928, nr 32, poz. 309) nałożyło na gminy obowiązek prowadzenia ewidencji i kontroli ruchu ludności. Dodatkowe zadania gmin

Niedobór budżetów gmin wiejskich sięgał wtedy kwoty około 60 000 000 zł. Zakładano, że samoistny podatek wyrównawczy zapewni dochody w wysokości około 40 000 000 zł<sup>31</sup>.

W związku z tym, że opodatkowanie gruntów następowało jeszcze według zasad ustanowionych przez zaborców, zasady pobierania samoistnego podatku wyrównawczego od płatników opłacających podatek gruntowy dostosowano do odrębności w konstrukcji podstawy opodatkowania i trybie postępowania wymiarowego przewidzianych w ustawodawstwie pozaborczym, obowiązującym odpowiednio na obszarze województw wschodnich i centralnych, południowych oraz zachodnich.

Wyraźnie zaznaczono, że samoistnym podatkiem wyrównawczym mogą być obciążone zarówno grunty podlegające podatkowi państwowemu, jak i grunty państwowe, fundacyjne, instytucji „o charakterze opieki społecznej” oraz grunty „duchowne i klasztorne”<sup>32</sup> w tych województwach, w których grunty te były zwolnione od państwowego podatku gruntowego.

Ogólna suma samoistnego podatku wyrównawczego, jaki gmina wiejska mogła pobrać, była ograniczona. Po pierwsze — nie mogła ona przewyższać deficytu wynikającego z zestawienia dochodów i wydatków zwyczajnych gminy, pomimo wykorzystania w pełni źródeł dochodowych przewidzianych w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Po drugie — nie mogła być wyższa od sumy złotych równej „ilości hektarów” opodatkowanych w danej gminie, pomnożonej przez odpowiedni „mnożnik”<sup>33</sup>, przypisany do określonego województwa, w wysokości odpowiednio od 0,25 do 2<sup>34</sup>.

---

w tym zakresie przyniosło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16.10.1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych o meldunkach i księgach ludności (Dz.U. 1930, nr 84, poz. 653). Z kolei rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3.12.1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 17.02.1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1930, nr 86, poz. 662) nałożyło na gminy obowiązek dostarczania bezpłatnie mieszkań nauczycielom publicznych szkół powszechnych, a w razie niespełnienia tego obowiązku, miały wypłacać dodatek na mieszkanie na zasadach określonych dla funkcjonariuszy państwowych.

<sup>31</sup> Wypowiedź posła Polakiewicza. Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 2 marca 1931 r., ł. 7.

<sup>32</sup> Z wyjątkiem tych „duchownych i klasztornych” gruntów Kościoła Katolickiego, z których dochody były przeznaczone na cele kultu religijnego i nie przyczyniały się do dochodów osobistych beneficjariuszów (jak stanowił art. XV Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10.02.1925 r. (Dz.U. 1925, nr 72, poz. 501)).

<sup>33</sup> W okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych nr 50A z dnia 31.03.1931 r. w sprawie podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich (Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych [dalej: Dz.Ur. MSW] 1931, nr 3, poz. 90) jest mowa o stawce podatku, wyrażonej w zł.

<sup>34</sup> Wynosił on odpowiednio: 0,25 (na terenie województw: poznańskiego i pomorskiego); 0,5 (na terenie województw: krakowskiego, lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego); 1,5 (na terenie województw: nowogródzkiego, poleskiego, wileńskiego i wołyńskiego); 2 (na terenie województw: warszawskiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i białostockiego).



Zwracając się do wojewodów w województwach centralnych i wschodnich, gdzie owe „mnożniki” (stawki podatku) był najwyższe (odpowiednio 2 oraz 1,5), Minister Spraw Wewnętrznych polecił im zwrócić uwagę zarządów gminnych oraz wydziałów powiatowych (powołanych do zatwierdzenia statutów podatku wyrównawczego<sup>35</sup>), że ustawa określiła je na poziomie maksymalnym. Dlatego przy ich ustalaniu w konkretnych przypadkach należało liczyć się (poza względami wynikającymi z ówczesnego kryzysu gospodarczego) ze strukturą gruntów podlegających opodatkowaniu w danej gminie. Chodziło zwłaszcza o gminy, gdzie „znaczna” część opodatkowanych gruntów stanowiły lasy, pastwiska itp. (grunty o dochodowości niższej niż grunty orne), w których ów „mnożnik” należało przyjąć w wysokości odpowiednio niższej od określonej w ustawie, dostosowanej do warunków miejscowych<sup>36</sup>.

Z kolei gminy wiejskie na obszarze województw wschodnich (nowogrodzkiego, poleskiego, wileńskiego i wołyńskiego) i centralnych (warszawskiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i białostockiego), które w celu zapobieżenia „niepowetowanym” stratom zmuszone były wykończyć lub zabezpieczyć inwestycje rozpoczęte przed dniem 1 kwietnia 1931 r., miały prawo powiększyć wymiar podatku wyrównawczego, przez powiększenie obowiązującego ich „mnożnika” o 0,25. Powiększenie wymiaru mogło nastąpić na podstawie decyzji wojewody, powziętej przy współudziale wydziału wojewódzkiego. Minister Spraw Wewnętrznych podkreślał, że zezwolenie na podwyżkę stawki podatku może być udzielane tylko w sytuacjach wyjątkowych, po uprzednim zweryfikowaniu przez wojewodę takiej konieczności<sup>37</sup>. Owo uprawnienie do powiększenia wymiaru podatku wyrównawczego wygasło w 1935 r.<sup>38</sup>

Podatek pobierany był w równych ratach półrocznych, w terminach płatności podatku gruntowego. Ogólna suma podatku wyrównawczego podlegała w każdej gminie podziałowi pomiędzy poszczególnych płatników tego podatku, w stosunku do przypadających na każdego z nich podatków, stanowiących podstawę wymiaru podatku wyrównawczego. W szczególności za podstawę wymiaru podatku wyrównawczego przyjęto:

— w stosunku do płatników państwowego podatku gruntowego — należny od nich zasadniczy podatek gruntowy (a w województwach poznańskim i pomorskim państwowy dodatek do podatku gruntowego), tj. państwowy podatek gruntowy

---

<sup>35</sup> Trzy wzory statutów o samoistnym podatku wyrównawczym, odrębne dla województw centralnych i wschodnich, województw zachodnich oraz województw południowych, podano w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych nr 140 z dnia 29.07.1931 r. w sprawie samoistnego podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich (Dz.Urz. MSW 1931, nr 9, poz. 212).

<sup>36</sup> Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 50A z dnia 31.03.1931 r. w sprawie podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich (Dz.Urz. MSW 1931, nr 3, poz. 90).

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3.12.1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. 1935, nr 88, poz. 544).

- obliczany bez oddzielnego dodatku i ulg przewidzianych w art. 2 i 3 ustawy z dnia 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych tudzież niektórych podatków budynkowych<sup>39</sup>, jednak z uwzględnieniem podwyżki wprowadzonej rozporządzeniem prezydenta z dnia 12 kwietnia 1924 r.<sup>40</sup>,
- w stosunku do płatników państwowego podatku od przemysłu i handlu — ceny świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych<sup>41</sup>,
  - w stosunku do płatników państwowego podatku budynkowego — podatek przypadający według rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich na rok 1924<sup>42</sup> i rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1928 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej i uzupełnieniu ustawy z dnia 1 kwietnia 1925 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich<sup>43</sup>.

Podstawę wymiaru podatku wyrównawczego od gruntów państwowych, fundacyjnych, instytucji o charakterze opieki społecznej oraz „duchownych i klasztornych” stanowił zaś: w województwach centralnych i wschodnich — idealny zasadniczy podatek gruntowy; w województwach zachodnich — idealny zasadniczy dodatek państwowy do podatku gruntowego. Wyjaśniono zarazem, że przez „idealny zasadniczy podatek”, względnie „dodatek”, należy rozumieć taki państwowy podatek, względnie dodatek, jaki byłby należny od tych gruntów, gdyby były gruntami prywatnymi.

W myśl przywołanego wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., podatek państwowy od niektórych budynków w gminach wiejskich pobierany był od budynków o „charakterze dochodowym lub zarobkowym, a nie związanych z produkcją rolną, zarówno od domów

<sup>39</sup> Dz.U. 1923, nr 65, poz. 505. Chodziło tu o sygnalizowane już (zob. przypis 18) tzw. progresję i regresję podatku gruntowego.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12.04.1924 r. o podwyższeniu państwowych podatków gruntowych (Dz.U. 1924, nr 33, poz. 339).

<sup>41</sup> Określone w ustawie z dnia 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz.U. 1925, nr 79, poz. 550). Stanowiła ona, że podatek przemysłowy pobiera się w formie świadectw przemysłowych i w postaci podatku od obrotu. Świadectwa przemysłowe stały się zatem samodzielnym, niezależnym składnikiem podatku przemysłowego. Jednak, podobnie jak na gruncie ustawy z 1923 r., podatek od obrotu był, pod względem fiskalnym, głównym trzonem państwowego podatku przemysłowego. Zob. A. Witkowski: *Świadectwa przemysłowe w Polsce międzywojennej*. W: *Polska — Ukraina — Słowacja...*, s. 49—51.

<sup>42</sup> Dz.U. 1924, nr 51, poz. 523.

<sup>43</sup> Dz.U. 1928, nr 31, poz. 292. Uzupełniła je ustawa z dnia 30.12.1929 r. zmieniająca niektóre postanowienia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12.03.1928 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej i uzupełnieniu ustawy z dnia 1.04.1925 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. 1930, nr 2, poz. 6), która uchyliła zawarte w nim czasowe ograniczenie mocy obowiązującej ustawy z dnia 1.04.1925 r.

mieszkalnych, jak od budowli przeznaczonych na pomieszczenie zakładów przemysłowych i handlowych”. W związku z wątpliwościami, jakie kryteria należy stosować do oceny, czy dom ma charakter dochodowy, względnie zarobkowy, oraz jak należy postępować w sytuacji, gdy budowla tylko w części przynosiła dochód lub tylko w części związana była z prowadzeniem działalności zarobkowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu) przekazało wojewodom stosowne wyjaśnienia<sup>44</sup>.

Ustalenie wymiaru idealnego zasadniczego podatku gruntowego odbywało się na podstawie klasyfikacji gruntów wolnych od podatku państwowego. Była ona przeprowadzana wedle zróżnicowanych zasad. Dla gruntów państwowych w województwach centralnych i wschodnich należało ją przeprowadzać w myśl przepisów rozporządzenia z dnia 2 grudnia 1930 r.<sup>45</sup>. Natomiast w celu ustalenia idealnego zasadniczego podatku gruntowego od pozostałych (poza gruntami państwowymi) gruntów wolnych od podatku państwowego w województwach centralnych i wschodnich klasyfikację przeprowadzała gminna komisja klasyfikacyjna, ustanowiona przez przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich<sup>46</sup>.

Skład gminnej komisji klasyfikacyjnej i tryb jej funkcjonowania stawiały interesy budżetu gminy w uprzywilejowanej sytuacji. W skład tej komisji wchodził: przewodniczący, którym był wójt gminy (lub jego zastępca), oraz członek rady gminnej (przez nią wybrany) i przedstawiciel instytucji będącej właścicielem (względnie zarządcą) odnośnych gruntów.

<sup>44</sup> W szczególności wskazało, że „dochodowym” jest dom wydzierżawiony przez właściciela i przynoszący mu dochód w postaci czynszu najmu. Za „zarobkowy” uznano dom, w którym „zajmujący go wykonuje zajęcie zarobkowe, w którym mieści się przedsiębiorstwo przemysłowe lub handlowe niezwiązane z produkcją rolną, bądź w którym zamieszkuje osoba wykonująca w nim zawodowo zajęcie rzemieślnicze lub rękodzielnicze, lub samodzielne wolne zajęcie zawodowe”. Z kolei odnosząc się do pytania, jak należy postępować w sytuacji, gdy budowla tylko w części przynosiła dochód lub tylko w części związana była z prowadzeniem działalności zarobkowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przywołało wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 17.11.1930 r. (L. Rej. 5017/28), w którym podkreślono, że w świetle przepisów rozporządzenia z 1924 r. podatek może być pobierany od całych budynków, a nie od ich części. Budynki zaś, które w części tylko są dochodowe lub zarobkowe, mogłyby podlegać podatkowi tylko wtedy, jeśliby częściowe ich przeznaczenie na cele zarobkowe, względnie dochodowe, nadawałoby charakter zarobkowy lub dochodowy całości budynku. Ministerstwo wskazywało, że okoliczność ta powinna być ustalona w każdym poszczególnym przypadku, w trakcie dochodzeń urzędowych. Zob. okólnik nr 51 z dnia 28.03.1931 r. w sprawie podatku od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.Ur. MSW 1931, nr 3, poz. 92).

<sup>45</sup> Rozporządzenie IV Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2.12.1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie wymiaru samoistnego podatku komunalnego od gruntów państwowych (Dz.U. 1931, nr 7, poz. 38).

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20.08.1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz z Ministrem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego celem wykonania ustawy z dnia 20.03.1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1931, nr 86, poz. 673).

Klasyfikacja gruntów dokonywana przez gminną komisję klasyfikacyjną następowała w oparciu o przepisy prawne, zróżnicowane ze względu na położenie gruntów<sup>47</sup>. Do wykonania tych zadań gminna komisja klasyfikacyjna mogła powoływać potrzebnych jej rzeczoznawców.

O terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji jej członkowie mieli być powiadomieni przez przewodniczącego przynajmniej trzy dni wcześniej. Dla prawomocności uchwał komisji konieczna była obecność przewodniczącego i obu członków. Jeżeli jednak przedstawiciel instytucji, do której należały grunty podlegające klasyfikacji, nie przybył na posiedzenie, to na następnym posiedzeniu można było podejmować prawomocne uchwały bez jego obecności (wymagana była jednak jednomyślność). Uchwały komisji zapadały (poza wspomnianym wyjątkiem) większością głosów. Przeciw uchwale większości komisji przegłosowany członek mógł (w ciągu 14 dni) wnieść sprzeciw do wydziału powiatowego, który rozstrzygał ostatecznie. W związku z tym Minister Spraw Wewnętrznych zwrócił się do wojewodów, by zalecili przewodniczącym wydziałów powiatowych, aby przed przekazywaniem owego sprzeciwu do rozstrzygnięcia wydziałom powiatowym zasięgali opinii naczelnika właściwego urzędu skarbowego podatków i opłat skarbowych i dążyli do uzgodnienia z nią własnego stanowiska<sup>48</sup>.

Ustawa z dnia 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich miała obowiązywać do dnia 31 marca 1934 r. (w 1933 r. uchylono ograniczenie czasowe jej mocy obowiązującej<sup>49</sup>). Zawierała też upoważnienie dla gmin wiejskich w województwach wschodnich i centralnych do pobrania (w okresie od 1 kwietnia 1931 r. do 31 marca 1934 r.) podatku wyrównawczego na pokrycie „rzeczywistego” niedoboru w budżecie gminy za rok 1930/1931,

---

<sup>47</sup> Dla województw centralnych następowała według taryfy podatku gruntowego dworskiego, z odpowiednim zastosowaniem przepisów §§ 7 i 8 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 10.09.1920 r. w przedmiocie ujednostajnienia i podwyższenia podatków gruntowych i podymnego na obszarze byłego Królestwa Kongresowego (Dz.U. 1920, nr 97, poz. 639), na obszarze zaś województw wschodnich — z odpowiednim zastosowaniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14.01.1924 r. w przedmiocie wymiaru i poboru państwowego podatku gruntowego od gruntów użytkowych i lasów położonych na obszarze Ziemi Wileńskiej oraz województw: nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego oraz powiatów: białostockiego, bielskiego, sokólskiego, wołkowyskiego i grodzieńskiego województwa białostockiego (Dz.U. 1924, nr 8, poz. 77), uzupełnionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11.03.1926 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku gruntowego od gruntów użytkowych i lasów położonych na obszarze powiatu kostopolskiego województwa wołyńskiego (Dz.U. 1926, nr 27, poz. 161) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30.03.1931 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku gruntowego od gruntów użytkowych i lasów położonych na obszarze powiatu mołodeczańskiego w województwie wileńskim (Dz.U. 1931, nr 34, poz. 239).

<sup>48</sup> Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 140 z dnia 29.07.1931 r. w sprawie samoistnego podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich (Dz.Urz. MSW 1931, nr 9, poz. 212).

<sup>49</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27.10.1933 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 20.03.1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1933, nr 84, poz. 613).

w wysokości nieprzekraczającej granicy oznaczonej w ustawie z dnia 1 marca 1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego (przypomnijmy, że utraciła ona moc obowiązującą 31 marca 1930 r.).

Wobec kumulacji płatności podatku wyrównawczego za rok 1930/1931 i podatku za rok 1931/1932 Minister Spraw Wewnętrznych zwrócił się do wojewodów, by zalecili zarządom gmin, aby w razie zwracania się płatników o odroczenie płatności należności w podatku wyrównawczym za rok 1930/1931 lub rozłożenie jej na raty traktowały te prośby przychylnie<sup>50</sup>.

W celu zapewnienia zarządom gmin możliwości ustalenia podstaw wymiaru samoistnego podatku wyrównawczego urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych zobowiązano do przesyłania (do 1 marca każdego roku) danych liczbowych, dotyczących przypadającego na poszczególnych płatników zasadniczego podatku gruntowego oraz cen wykupionych przez płatników świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych. Z kolei wydziały powiatowe miały dostarczać dane liczbowe dotyczące państwowego podatku od budynków.

**4.** W roku budżetowym 1928/1929 związki samorządowe osiągnęły najwyższy w dwudziestoleciu międzywojennym poziom dochodów (1 179 000 000 zł) i wydatków (1 176 000 000 zł). Od roku 1930/1931 następował ich sukcesywny, silny spadek. W roku budżetowym 1932/1933 związki samorządowe uzyskały najniższe dochody (645 000 000 zł), a ich wydatki zeszły do najniższego poziomu w roku 1933/34 (660 000 000 zł)<sup>51</sup>. Pod koniec roku budżetowego 1932/1933 związki samorządowe obciążone były kwotą około 1 360 000 zł długów<sup>52</sup>, z czego 85 489 000 zł przypadało na gminy wiejskie<sup>53</sup>.

Tak gwałtowny spadek dochodów oraz wydatków związków samorządowych i narastanie kwoty ich zadłużenia były przede wszystkim następstwem załamania się koniunktury gospodarczej w trakcie światowego kryzysu gospodarczego z lat 1929—1933, który w Polsce trwał aż do 1935 r. (choć pewne oznaki przełamania się kryzysu w przemyśle odnotowano w 1933 r.)<sup>54</sup> i silniej dotknął budżety związków samorządowych niż budżet państwa<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Zob. okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 50A z dnia 31.03.1931 r. w sprawie podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich.

<sup>51</sup> A.W. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 186.

<sup>52</sup> *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie samorządu terytorialnego*. Warszawa 1937, s. 10—21.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 49.

<sup>54</sup> W rolnictwie, które stanowiło źródło utrzymania dla przeszło 60% ludności, sytuacja była ciężka jeszcze w następnych latach. Ceny płodów rolnych w 1935 r. spadły, w porównaniu ze stanem z 1928 r., o 65%. Produkcja przemysłowa obniżyła się w 1932 r. o 41% (ów spadek produkcji należał do największych na świecie). W okresie największego nasilenia kryzysu odsetek bezrobotnych w Polsce przekroczył 43%. Zob. J. Skodlarski: *Zarys historii gospodarczej Polski*. Warszawa—Łódź 2000, s. 266—276.

<sup>55</sup> W latach budżetowych 1929/30—1935/36 wydatki budżetu państwa obniżyły się o 22%, a wydatki budżetów związków samorządowych — o 36%. Zob. A.W. Zawadzki: *Finanse sa-*

W styczniu 1932 r. powołana została przez Prezesa Rady Ministrów doraźna Komisja Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej, pod przewodnictwem Maurycego Jaroszyńskiego<sup>56</sup>. Opracowała ona w szczególności projekty dwóch rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej: z dnia 21 października 1932 r. w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej<sup>57</sup> oraz z dnia 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno-prawnych, przypadających od związków samorządowych<sup>58</sup>.

Należy też wspomnieć, że celem niedopuszczenia na przyszłość do nadmierne zadłużania się związków samorządowych ustalono<sup>59</sup> granice maksymalnego zadłużenia zarówno długoterminowego, jak i krótkoterminowego. Postanowiono bowiem w szczególności, że zadłużenie związków komunalnych w jakiegokolwiek postaci nie powinno przekraczać takiej granicy, by raty amortyzacyjne i odsetki od zaciągniętych długów wynosiły więcej niż 25% dochodów zwyczajnych danego związku komunalnego.

Zauważmy też, że 23 marca 1933 r. została uchwalona ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>60</sup>, regulująca w zasadzie jednolicie

---

*morządu terytorialnego...*, s. 189; Z. Landau: *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930—1935*. „Finanse” 1969, nr 10, s. 39—40. Spadek dochodów oraz wydatków związków samorządowych i narastanie kwoty ich zadłużenia potęgowane były nadto poprzez: obarczanie związków samorządowych nowymi zadaniami, bez zasilenia ich zwiększonymi proporcjonalnie środkami finansowymi; pozbawianie możliwości korzystania przez związki samorządowe z niektórych dotychczasowych źródeł dochodowych, względnie uszczuplanie ich; odebranie związkom samorządowym prawa egzekucji administracyjnej swych należności pieniężnych (od 1932 r. przejęły ją urzędy skarbowe); zbyt wysokie tempo inwestowania przez związki samorządowe w okresie poprzedzającym kryzys gospodarczy i zbyt wysoki udział źródeł zwrotnych w ich finansowaniu; zbyt liberalne zasady przyznawania pożyczek i kredytów dla związków samorządowych oraz brak niezależnego, wyspecjalizowanego nadzoru finansowego; częste przypadki niewystarczającej racjonalności i rentowności inwestycji samorządowych oraz niedostatecznego zharmonizowania ich z polityką inwestycyjną państwa; nieuzasadniony wzrost kosztów funkcjonowania administracji związków samorządowych oraz brak należytej kontroli ich gospodarki i finansów. Zob. *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej...*, s. 18—19; I. Weinfeld: *Skarbowość polska*. Warszawa 1934, s. 401—403; K. Niemski: *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*. Łódź 1946, s. 104—110; A.W. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 189—196; A. Babczuk: *Kryzys zadłużeniowy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*. „Finanse Komunalne” 2007, nr 3, s. 63—64; E. Ruśkowski: *Uwagi o byłym i aktualnym kryzysie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*. Księga II. Białystok—Katowice 2010, s. 1136.

<sup>56</sup> *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej...*, s. 22.

<sup>57</sup> Dz.U. 1932, nr 91, poz. 777.

<sup>58</sup> Dz.U. 1932, nr 94, poz. 809.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 17.03.1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw dotyczących finansów komunalnych (Dz.U. 1932, nr 25, poz. 223).

<sup>60</sup> Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.

dla całego obszaru kraju (z wyłączeniem województwa śląskiego) organizację samorządu gminy wiejskiej, miasta i powiatu. Ustawa w szczególności przyznała szerokie uprawnienia nadzorcze nad samorządem organom administracji rządowej, jak również rozszerzyła katalog środków nadzoru i podstaw ingerencji władz nadzorczych<sup>61</sup>. Tendencje do pełniejszego podporządkowania samorządu terytorialnego organom administracji rządowej umocniła konstytucja z 1935 r.<sup>62</sup>, powierzając mu (art. 75) „urzeczywistnianie zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”<sup>63</sup>.

Przyjęte rozwiązania okazały się niewystarczające. Liczba związków samorządowych, które utraciły zdolność regulowania swych zobowiązań finansowych i należytego wykonywania nałożonych nań zadań, była na tyle duża, że do poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego potrzebne były instrumenty prawne pozwalające wprowadzić zmiany bardziej dogłębne. Z tych względów uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1933 r. powołano, przy Prezesie Rady Ministrów, specjalną komisję ds. Samorządu Terytorialnego, pod przewodnictwem T. Lechnickiego. Zadaniem komisji miało być przywrócenie gospodarce związków samorządowych „trwałej samowystarczalności finansowej”<sup>64</sup>. Rezultatem prac komisji było w szczególności wydanie w dniu 24 października 1934 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej dwóch rozporządzeń: o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych<sup>65</sup> oraz o powołaniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> Zob. M. Jaroszyński: *Ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1933, nr 1—2, s. 138—140; H. Izdebski: *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*. W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Red. A. Piekara, Z. Niewiadomski. Warszawa 1992, s. 97—98; M. Grzybowska: *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*. Kraków 2003, s. 241—258, 269—278.

<sup>62</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23.04.1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

<sup>63</sup> Zob. W. Witkowski: *Historia administracji w Polsce 1764—1989*. Warszawa 2007, s. 349—350.

<sup>64</sup> *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej...*, s. 24.

<sup>65</sup> Dz.U. 1934, nr 94, poz. 846. Przewlekłość procedury indywidualnych procesów oddłużeniowych i niewystarczające kompetencje komisji oszczędnościowo-oddłużeniowych spowodowały wydanie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.11.1935 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. 1935, nr 82, poz. 506).

<sup>66</sup> Dz.U. 1934, nr 94, poz. 847. Obligatoryjnym zadaniem Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego [dalej: ZRST] było wykonywanie kontroli nad finansową i gospodarczą działalnością związków samorządowych i międzykomunalnych (oraz ich zakładów i przedsiębiorstw), które były członkami ZRST (łącznie z działalnością w zakresie spraw administracji rządowej). W stosunku do innych związków samorządowych i międzykomunalnych oraz tych zakładów, przedsiębiorstw, instytucji i spółek, które wstąpiły w poczet członków ZRST na podstawie „zgłoszenia przystąpienia”, ZRST mógł podejmować czynności kontrolne na prośbę właściwych organów związków samorządowych i instytucji albo ich bezpośrednich władz nadzorczych, a był zobowiązany to uczynić na polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych. Utworzenie ZRST oznaczało nie tylko poszerzenie grona podmiotów wykonujących kontrolę związków

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych określiło „powszechne normy oddłużenia”, powołało i uregulowało organizację oraz właściwość komisji oszczędnościowo-oddłużeniowych i Urzędu Rozjemczego, ustanowionych celem oddłużenia i obniżenia kosztów administracji poszczególnych związków samorządowych. Unormowało również tryb postępowania oddłużeniowego. W szczególności, „dla celów oddłużenia i obniżenia kosztów administracji” poszczególnych związków samorządowych, rozporządzenie powołało: komisje oszczędnościowo-oddłużeniowe dla samorządu przy urzędach wojewódzkich<sup>67</sup> (z wyjątkiem województwa śląskiego, gdzie komisja taka powstała w 1936 r.<sup>68</sup>); Centralną Komisję Oszczędnościowo-Oddłużeniową dla Samorządu — przy Prezesie Rady Ministrów<sup>69</sup>; Urząd Rozjemczy do Spraw Kredytowych Samorządu Terytorialnego (z siedzibą w Warszawie)<sup>70</sup>.

W roku budżetowym 1935/1936 dochody zwyczajne gminnych i powiatowych związków samorządowych wyniosły 445 400 000 zł (z czego 95 800 000 zł stanowiły dochody zwyczajne gmin wiejskich), a ogólna suma ich zobowiązań opiewała na kwotę 1 153 865 000 zł (w tym 85 489 000 zł obciążało gminy wiejskie). Z 1 153 865 000 zł kwoty zobowiązań 933 745 000 zł stanowiły zobowiązania długoterminowe, a 220 120 000 zł — krótkoterminowe. Na zobowią-

---

samorządowych (komisje rewizyjne sprawujące kontrolę wewnętrzną oraz organy władz nadzorczych), oznaczało także cenne uzupełnienie i pogłębienie dotychczasowych form, kryteriów i zakresu kontroli związków samorządowych. Zob. A. Witkowski: *Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej*. „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, T. 14, z. 2, s. 356—373.

<sup>67</sup> W skład komisji wchodził: przewodniczący, powołany na wniosek przewodniczącego Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej [dalej: CKOO] przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Ministrem Przemysłu i Handlu; przedstawiciele (po jednym) Ministrów: Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Przemysłu i Handlu; dwóch przedstawicieli rady wojewódzkiej (sejmiku wojewódzkiego) oraz członkowie powołani przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami Skarbu oraz Przemysłu i Handlu, na wniosek przewodniczącego komisji.

<sup>68</sup> Ustawa śląska z dnia 11.03.1936 r. o Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu w Województwie Śląskim (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego 1936, nr 7, poz. 11).

<sup>69</sup> W jej skład wchodził: przewodniczący i zastępca przewodniczącego, powołani przez Prezesa Rady Ministrów; przedstawiciele (po jednym) Ministrów: Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Opieki Społecznej oraz Przemysłu i Handlu; członkowie powołani przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami Skarbu oraz Przemysłu i Handlu, na wniosek przewodniczącego CKOO.

<sup>70</sup> W skład Urzędu Rozjemczego wchodził: przewodniczący, powołany przez Ministra Sprawiedliwości z grona sędziów Sądu Najwyższego; członkowie — w liczbie 4 na każdą sekcję — powołani przez Ministra Sprawiedliwości (po 2) z 2 list kandydatów, z których jedną zgłaszał Minister Spraw Wewnętrznych, a drugą Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu.



zania gmin wiejskich składało się 53 353 000 zł zobowiązań długoterminowych i 32 136 000 zł zobowiązań krótkoterminowych<sup>71</sup>.

Akcją oddłużeniową objęto ogółem 927 związków samorządu terytorialnego (w tym 301 gmin wiejskich), których zobowiązania opiewały łącznie na kwotę 1 093 517 000 zł, z czego umorzono (w wyniku indywidualnych procesów oddłużeniowych) 348 517 000 zł (31,4%). W szczególności 921 773 000 zł stanowiło zobowiązania wobec wierzycieli publicznoprawnych (z czego umorzono 327 419 000 zł — 34,9%), a 171 774 000 zł — wobec wierzycieli prywatnoprawnych (z czego umorzono 21 148 000 zł — 12,3%)<sup>72</sup>.

Oddłużenie gmin wiejskich nastąpiło w dwojakim trybie: indywidualnych postępowań oddłużeniowych, które zastosowano wobec 301 gmin wiejskich; w następstwie zastosowania norm generalnych, którymi objęto pozostałe gminy wiejskie wymagające oddłużenia (1 200).

Przed rozpoczęciem akcji oddłużeniowej łączne zobowiązania wszystkich gmin wiejskich objętych akcją oddłużeniową wynosiły 85 489 000 zł. W tym 60 780 000 zł obciążało 301 gmin wiejskich, które objęto indywidualnymi postępowaniami oddłużeniowymi. Z tej kwoty 47 305 000 zł stanowiło zobowiązania wobec wierzycieli publicznoprawnych, a 13 475 000 zł — wobec wierzycieli prywatnoprawnych. Z kwoty zobowiązań gmin wiejskich wobec wierzycieli publicznoprawnych (47 305 000 zł) umorzono 20 287 000 zł (42,9%), a z kwoty zobowiązań wobec wierzycieli prywatnoprawnych (13 475 000 zł) umorzono 1 654 000 zł (12,2%)<sup>73</sup>.

Początkowo projektowano, że akcja oddłużenia gmin wiejskich zostanie przeprowadzona na tych samych zasadach, które zastosowano przy indywidualnym oddłużaniu miast i powiatowych związków samorządowych. Okazało się jednak, że w zadłużeniu 90% gmin wiejskich występowały te same typy zobowiązań publicznoprawnych, wobec tych samych wierzycieli (Skarbu Państwa, instytucji ubezpieczeń społecznych i Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych). Zobowiązania te stanowiły (wraz ze zobowiązaniami z tytułu zaległych kosztów leczenia ubogich chorych) 80% zadłużenia gmin wiejskich. Dlatego Centralna Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa wystąpiła z inicjatywą, aby w miejsce indywidualnych, czasochłonnych procesów oddłużeniowych zastosować generalne rozwiązanie tej kwestii<sup>74</sup>.

Nastąpiło to w drodze dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 listopada 1936 r. o ulgach w spłacie niektórych zobowiązań gmin wiejskich<sup>75</sup>. Ustalił

<sup>71</sup> *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej...*, s. 49.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 52. Zob. też A. Witkowski: *Akcja na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1934—1937*. „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1, s. 761—800.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 45—62.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Dz.U. 1936, nr 84, poz. 584.

on ulgi w spłacie zobowiązań gmin wiejskich wobec Skarbu Państwa, instytucji ubezpieczeń społecznych, Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych oraz Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu. Zastosowanie ich nie wyłączało przyznawania gminom wiejskim dalszych ulg w spłacie ich zobowiązań na podstawie rozporządzenia z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych. W szczególności dekret umorzył:

- należności Skarbu Państwa od gmin wiejskich: a) z tytułu odstąpienia bądź wydzierżawienia nieruchomości państwowych pod budowę szkół powszechnych<sup>76</sup>; b) z tytułu pobranych od płatników, w czasie do 31 marca 1933 r., a niewpłaconych do Skarbu Państwa podatków i opłat państwowych<sup>77</sup>,
- należności Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego od gmin wiejskich oraz należności gmin wiejskich od tego Funduszu z tytułu sald rozrachunku, przeprowadzonego pomiędzy Skarbem Państwa a związkami samorządowymi na dzień 31 marca 1933 r.<sup>78</sup>,
- należności instytucji ubezpieczeń społecznych od gmin wiejskich: a) z tytułu wszelkich należności na rzecz byłych kas chorych; b) z tytułu odsetek przypadających od zaległych na dzień 31 marca 1936 r. składek i opłat ubezpieczeniowych,
- należności Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych z tytułu pożyczek udzielonych gminom wiejskim do dnia 31 marca 1936 r. na pokrywanie ogniotrwałym materiałem oraz na ogniotrwałą odbudowę po pożarze budowli stanowiących własność gminy.

Inne należności gmin wiejskich wobec tych podmiotów zostały rozłożone na raty<sup>79</sup>, a spłata nie mogła wynosić mniej niż 150 zł rocznie. W szczególności:

---

<sup>76</sup> Z wyjątkiem nieruchomości będących w administracji przedsiębiorstw: Polskie Koleje Państwowe i Polska Poczta, Telegraf i Telefon.

<sup>77</sup> O ile należności z tego tytułu nie zostały objęte rozrachunkiem pomiędzy Skarbem Państwa a związkami samorządowymi, przeprowadzonym w dniu 31 marca 1933 r.

<sup>78</sup> Przypomnijmy, że wzajemne salda należności Skarbu Państwa i związków samorządowych, ustalone w wyniku rozrachunku pomiędzy Skarbem Państwa a związkami samorządowymi, przeprowadzonego w dniu 31 marca 1933 r., zostały przekazane Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo-Zapomogowemu, na podstawie art. 27 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych. Szczegółowe zasady owego przekazania określiło rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20.02.1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie wykonania art. 27 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. 1936, nr 18, poz. 155).

<sup>79</sup> Liczbę rat i terminy płatności miała określić władza nadzorcza gminy. Minister Spraw Wewnętrznych polecił, aby wydziały powiatowe akcję tę przeprowadziły w bezpośrednim porozumieniu z naczelnikami urzędów skarbowych, dyrektorami Ubezpieczalni Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz powiatowymi inspektorami Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych. Zob. okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 90 z dnia 9.12.1936 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na rok 1937/1938 (Dz.Ur. MSW 1936, nr 35, poz. 245).

- należności Skarbu Państwa od gmin wiejskich z tytułu pobranych od płatników, w okresie od dnia 1 kwietnia 1933 r. do dnia 31 marca 1935 r., a niewpłaconych do Skarbu Państwa podatków i opłat państwowych, rozłożono na raty, na okres do 5 lat (licząc od dnia 1 kwietnia 1936 r.), bez oprocentowania,
- należności instytucji ubezpieczeń społecznych od gmin wiejskich z tytułu zaległych na dzień 31 marca 1936 r. składek i opłat ubezpieczeniowych, rozłożono na raty, na okres do 20 lat (licząc od dnia 1 kwietnia 1936 r.), przy oprocentowaniu 4% rocznie,
- należności Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych oraz Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu od gmin wiejskich z tytułu pobranych przezeń od ubezpieczonych (do dnia 31 marca 1936 r.), a niewpłaconych tym zakładom składek (za przymusowe ubezpieczenie budowli od ognia oraz za ubezpieczenie od ognia ruchomości rolnych), rozłożono na raty, na okres do 20 lat (licząc od dnia 1 kwietnia 1936 r.), przy oprocentowaniu 2% rocznie.

Przypomnijmy również, że występujące dość często zadłużenie gmin wiejskich wobec komunalnych kas oszczędności mogło być poddane konwersji na podstawie art. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych.

Zauważmy też, że Minister Skarbu umorzył<sup>80</sup> w dniu 4 września 1935 r. gminom wiejskim i powiatowym związkom samorządowym należności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, udzielonych im z funduszy skarbowych na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych<sup>81</sup>, zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej<sup>82</sup>. Umorzeniu uległy pożyczki według stanu na dzień 1 kwietnia 1935 r., zarówno w kapitale, jak i w odsetkach<sup>83</sup>, na kwotę około 9 mln zł<sup>84</sup>.

Wprowadzenie owych ulg generalnych sprawiło, że — jak już sygnalizowałem — Centralna Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa i wojewódzkie komisje oszczędnościowo-oddłużeniowe wdrożyły indywidualne procesy oddłużeniowe jedynie wobec 301 gmin wiejskich, w których struktura zadłużenia była bardziej skomplikowana<sup>85</sup>.

**5.** Zakończenie akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej nie oznaczało wygaśnięcia czy nawet ograniczenia skali dotychczasowej funkcji samoistnego podat-

<sup>80</sup> Na podstawie uprawnienia zawartego w art. 7 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych.

<sup>81</sup> Dz.U. 1922, nr 18, poz. 144.

<sup>82</sup> Dz.U. 1925, nr 129, poz. 918.

<sup>83</sup> Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 4.09.1935 r. w sprawie umorzenia gminom wiejskim i powiatowym związkom samorządowym pożyczek na budowę publicznych szkół powszechnych (Monitor Polski 1935, nr 209, poz. 234).

<sup>84</sup> *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej...*, s. 35.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 47.

ku wyrównawczego dla gmin wiejskich<sup>86</sup>. Przeciwnie, w grudniu 1936 r. Minister Spraw Wewnętrznych pisał do wojewodów, starostów krajowych w Poznaniu i Toruniu, przewodniczących wydziałów powiatowych i prezydentów miast, iż praktyka dowiodła, że dotychczasowe różnice w stawkach podatku wyrównawczego istniejące między województwami południowymi i zachodnimi a województwami centralnymi i wschodnimi straciły w znacznym stopniu swoje uzasadnienie. Co więcej — podkreślił, że utrzymanie dotychczasowej granicy wysokości podatku wyrównawczego w województwach południowych oraz poznańskim i pomorskim jest niemożliwe, gdyż nie wystarcza do utrzymania równowagi budżetów przeważnej liczby gmin wiejskich na tych obszarach. Poinformował zarazem, że w związku z tym wniesiony został do Sejmu projekt nowej ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym, podnoszący górną granicę podatku wyrównawczego w województwach południowych oraz poznańskim i pomorskim, do sumy stanowiącej iloczyn „ilości hektarów” gruntów opodatkowanych w danej gminie przez mnożnik 0,75 bądź nawet przez mnożnik 1,00 — w tych wypadkach, w których gmina wiejska, mimo wyczerpania wszystkich źródeł dochodowych i wykorzystania podatku wyrównawczego przy mnożniku 0,75, nie jest w stanie pokryć swych wydatków budżetowych.

Minister Spraw Wewnętrznych był przekonany, że projekt ten zostanie uchwalony przez Sejm, gdyż bez wpływów z podatku wyrównawczego w zaprojektowanych granicach normalna gospodarka finansowa wielu gmin wiejskich w województwach południowych i zachodnich nie będzie możliwa. W związku z tym (w porozumieniu z Ministrem Skarbu) wyraził zgodę, aby gminy te zapreliminowały podatek wyrównawczy przy wykorzystaniu, w miarę potrzeby, zaprojektowanych, podwyższonych granic jego wysokości<sup>87</sup>.

Niebawem okazało się, że owe przewidywania Ministra Spraw Wewnętrznych i oparte na nich upoważnienie gmin do zapreliminowania dochodów z podatku wyrównawczego w podanej przezeń wysokości były zbyt optymistyczne i spowodowały konieczność korekty budżetów gmin, dostosowującej je do postanowień ustawy z dnia 27 lutego 1937 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla

---

<sup>86</sup> W trakcie ostatniego posiedzenia CKOO dla Samorządu w dniu 9 lipca 1937 r. M. Jaroszyński (przewodniczący CKOO) podkreślił w szczególności, iż „bez zastosowania szeregu innych środków poza oddłużeniem nie można uznać odcinka samorządowego za uporządkowany ostatecznie”. Ibidem, s. 98. Z kolei poseł Sobczyk, referując na forum Sejmu sprawozdanie Komisji Skarbowej o rządowym projekcie ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym, w dniu 22 grudnia 1936 r., wskazywał, iż konieczność jego poboru przez gminy wiejskie wynika „z istotnych potrzeb samorządu gminnego, który jest przeciążony pracami, częstokroć zleconymi, albo przelanymi ciężarami” (chodziło zwłaszcza o dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli, wypłacane przez gminy). Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 32 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 22 grudnia 1936 r., ł. 29, 30.

<sup>87</sup> Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 90 z dnia 9.12.1936 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na rok 1937/1938 (Dz.Urz. MSW 1936, nr 35, poz. 245).

gmin wiejskich<sup>88</sup>. Utrzymała ona bowiem wysokość dotychczasowego mnożnika liczby ha w gminach województwa poznańskiego (0,25), a podniosła ją jedynie dla województwa pomorskiego, gdyż potraktowała je na równi z województwami południowymi, dla których przewidziała mnożnik w dotychczasowej wysokości (0,5). Także bez zmian pozostały mnożniki dla województw wschodnich (1,5) i centralnych (2).

Ogólna suma podatku wyrównawczego nie mogła przewyższać — jak dotąd — niedoboru wynikającego z zestawienia dochodów i wydatków zwyczajnych gminy, pomimo wykorzystania w pełni wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie z 11 dnia sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, ani nie mogła być wyższa od sumy złotych równej „ilości hektarów” gruntów opodatkowanych w danej gminie pomnożonej przez odpowiedni (ze względu na ich położenie) mnożnik.

Przypomnijmy, iż zawarte w ustawie z dnia 20 marca 1931 r. upoważnienie dla gmin wiejskich na obszarze województw wschodnich (nowogrodzkiego, poleskiego, wileńskiego i wołyńskiego) i centralnych (warszawskiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i białostockiego) do powiększenia wymiaru podatku wyrównawczego przez podwyższenie wysokości obowiązującego ich mnożnika o 0,25 (gdy, w celu zapobieżenia „niepowetowanym” stratom, zmuszone były wykończyć lub zabezpieczyć inwestycje rozpoczęte przed dniem 1 kwietnia 1931 r.) wygasło w 1935 r.

Ustawa z dnia 27 lutego 1937 r. przyznała wszystkim gminom wiejskim prawo podwyższenia wymiaru podatku wyrównawczego przez powiększenie przypisanego im mnożnika o 0,50 (w województwach: poznańskim, pomorskim, krakowskim, lwowskim, stanisławowskim i tarnopolskim) lub o 0,25 (w województwach: nowogrodzkim, poleskim, wileńskim, wołyńskim, warszawskim, kieleckim, lubelskim, łódzkim, białostockim) w sytuacji, gdy pomimo wyczerpania wszystkich źródeł dochodowych<sup>89</sup>, nie będą w stanie pokryć wydatków budżetowych. Podwyższenie wymiaru mogło nastąpić na podstawie uchwały rady gminnej, zatwierdzonej przez wydział powiatowy oraz wojewodę (po wysłuchaniu opinii wydziału wojewódzkiego).

W okólniku skierowanym w marcu 1937 r. do wojewodów i przewodniczących wydziałów powiatowych Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśniał, że omawiana ustawa, rozszerzając uprawnienia gmin wiejskich do poboru podatku wyrównawczego (zwłaszcza w województwach południowych oraz pomorskim i poznańskim), podyktowana została koniecznością utrzymania równowagi budżetowej. Wyjaśniał zarazem, że jej celem jest doraźne (do czasu przeprowadzenia „definitywnej” reformy finansów samorządu terytorialnego) uporządkowanie

<sup>88</sup> Dz.U. 1937, nr 16, poz. 104.

<sup>89</sup> Łącznie z wpływami z podatku wyrównawczego, obliczonego według mnożnika w zasadniczej wysokości.

gospodarki finansowej gmin wiejskich, a nie dostarczenie środków na rozszerzenie jej zakresu. Z tych względów wykorzystanie prawa do poboru podatku wyrównawczego — tak jak dotychczas — winno być ograniczone do „ram jak najkonieczniejszych”. Owa przestroga odnosiła się zwłaszcza do stosowania uprawnienia do podwyższania zasadniczej wysokości mnożnika liczby hektarów, przypisanego do gmin z danego województwa. Minister wskazywał wyraźnie, że owa podwyżka może być zatwierdzona tylko w wypadkach „wyjątkowych”, po wszechstronnym zbadaniu jej konieczności przez władze nadzorcze, a za „nie-dopuszczalne” określił wywieranie przezeń nacisku na gminy, skłaniającego je do podnoszenia dotychczasowej wysokości podatku wyrównawczego<sup>90</sup>. Tak jak dotychczas, poszczególne gminy miały dokonywać rozkładu podatku wyrównawczego na podstawie odpowiedniego statutu, który podlegał zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą<sup>91</sup>.

Ogólna suma podatku wyrównawczego podlegała w każdej gminie wiejskiej (jak dotychczas) podziałowi pomiędzy poszczególnych płatników tego podatku, w stosunku do przypadających na każdego z nich podatków, które stanowiły podstawę wymiaru podatku wyrównawczego: gruntowego, przemysłowego oraz od nieruchomości (dotąd od budynków). Od czasu uchwalenia poprzedniej ustawy o podatku wyrównawczym zmieniło się jednak ustawodawstwo określające konstrukcję owych podatków<sup>92</sup>. Mam tu na myśli:

— dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym<sup>93</sup>, który dokonał częściowej unifikacji i kodyfikacji przepisów o podatku gruntowym<sup>94</sup>, wraz z rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r., wydanym w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych oraz Rolnictwa i Reform Rolnych, o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego<sup>95</sup>,

<sup>90</sup> Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 20 z dnia 26.03.1937 r. o podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.Urz. MSW 1937, nr 8, poz. 62).

<sup>91</sup> Wzorcowy statut o samoistnym podatku wyrównawczym na rzecz gminy określono w okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 20 z dnia 26.03.1937 r. o podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich.

<sup>92</sup> Ustawa z 1937 r. wskazała jedynie nową podstawę dla wymiaru i poboru podatku gruntowego.

<sup>93</sup> Dz.U. 1936, nr 85, poz. 593.

<sup>94</sup> Unifikacja była częściowa, gdyż — jak już sygnalizowałem — podtrzymano zasadnicze odrębności w konstrukcji podstawy opodatkowania i trybie postępowania wymiarowego, ustanowione przez zaborców.

<sup>95</sup> Dz.U. 1937, nr 32, poz. 250. Postępowanie w sprawach państwowego podatku gruntowego objęte było postanowieniami ustawy z dnia 15.03.1934 r. ordynacja podatkowa (Dz.U. 1936, nr 14, poz. 134), która w szczególności zobowiązała Ministra Skarbu (art. 91), by w drodze rozporządzenia (wydanego w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych) określił tryb postępowania wymiarowego i odwoławczego, władze powołane do wymiaru i poboru tego podatku oraz sposób zawiadamiania płatników o podstawie i wysokości wymierzonego podatku. Materia ta znalazła swe unormowanie w postanowieniach owego rozporządzenia Ministra

- dotychczas obowiązującą ustawę o państwowym podatku przemysłowym z 1925 r.,
- dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. o podatku od nieruchomości<sup>96</sup>, który uchylił i zastąpił rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich<sup>97</sup>.

W związku z tym za podstawę wymiaru podatku wyrównawczego przyjęto:

- w stosunku do płatników państwowego podatku gruntowego — podatek przypadający według przepisów dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym (jednak bez oddzielnego dodatku i ulg przewidzianych w art. 7 i 8 dekretu<sup>98</sup>),
- w stosunku do płatników państwowego podatku przemysłowego — ceny świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych<sup>99</sup>,
- w stosunku do płatników podatku od nieruchomości — podatek od nieruchomości.

Znacznie skurczył się obszar gruntów zwolnionych dotychczas od podatku wyrównawczego. Spośród gruntów zwolnionych od państwowego podatku gruntowego (wymienionych w art. 2 dekretu z dnia 4 listopada 1936 r.) podatkiem wyrównawczym obciążone były bowiem jedynie te, z których opłacano dodatki do podatku gruntowego, na rzecz związków samorządu terytorialnego<sup>100</sup>.

Dane niezbędne do wymiaru samoistnego podatku wyrównawczego (dane liczbowe o przypadających na poszczególnych płatników kwotach: podatku gruntowego, podatku od nieruchomości, cen wykupionych świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych, oraz kwotach będących podstawą wymiaru dodatków komunalnych do podatku gruntowego, przypadających od gruntów wolnych od państwowego podatku gruntowego) zarządy gmin miały zbierać we własnym zakresie, na podstawie materiałów znajdujących się w urzędach skarbowych (do tej pory to one przesyłały zarządom gmin owe dane).

---

Skarbu z dnia 31.03.1937 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego, w przeważającej mierze odrębnie dla poszczególnych terenów byłych zaborów.

<sup>96</sup> Dz.U. 1936, nr 3, poz. 14. Przepisy dekretu dopełniło rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20.04.1936 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od nieruchomości (Dz.U. 1936, nr 33, poz. 259).

<sup>97</sup> Tekst jednolity z dnia 9.08.1934 (Dz.U. 1934, nr 76, poz. 717).

<sup>98</sup> Tzw. progresja i degresja podatku gruntowego, wprowadzone w 1923 r., zostały podtrzymane przez dekret z dnia 4.11.1936 r.

<sup>99</sup> Określone w ustawie z dnia 15.07.1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz.U. 1925, nr 79, poz. 550). Zob. A. Witkowski: *Świadectwa przemysłowe w Polsce międzywojennej*. W: *Polska — Ukraina — Słowacja...*, s. 49—59.

<sup>100</sup> Grunty osad objętych postępowaniem scaleniowym lub powstałych w wyniku scalenia. Zob. okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 21.06.1939 r. w sprawie wymiaru samoistnych danin komunalnych od gruntów scalonych (Dz.Urz. MSW 1939, nr 16, poz. 130).

Omawiana ustawa miała utracić swą moc obowiązującą 31 marca 1939 r. Jednak w dniu 31 grudnia 1938 r. Minister Spraw Wewnętrznych poinformował wojewodów, starostów krajowych w Poznaniu i Toruniu, przewodniczących wydziałów powiatowych i prezydentów miast<sup>101</sup>, że do Sejmu został wniesiony projekt ustawy przedłużającej moc obowiązującą dotychczasowej ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich, na okres niezbędny do przeprowadzenia reformy finansów komunalnych, tj. do 31 marca 1941 r. Minister Spraw Wewnętrznych był przekonany, iż projekt ten zostanie uchwalony oraz że pobór podatku wyrównawczego jest koniecznym warunkiem zachowania równowagi budżetowej gmin wiejskich i dlatego wyraził zgodę, aby gminy te zapreliminowały wpływy z podatku wyrównawczego i uchwaliły statut o porborze tego podatku w okresie budżetowym 1939/1940.

Nowelizacja ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich została uchwalona w dniu 10 marca 1939 r. i nie określała terminu wygaśnięcia jej mocy obowiązującej<sup>102</sup>. Nadto dostosowała ona przepisy ustawy o podatku wyrównawczym do zmiany, jaka nastąpiła w związku z „ostatecznym rozbiem” w 1938 r. państwowego podatku przemysłowego<sup>103</sup> na osobny podatek obrotowy (stanowiący dochód Skarbu Państwa) i opłaty rejestracyjne od przedsiębiorstw i zajęć, pobierane na rzecz związków samorządu terytorialnego, izb przemysłowo-handlowych, izb rzemieślniczych oraz szkół zawodowych<sup>104</sup>.

Kartę rejestracyjną należało nabyć na: każdy należący do przedsiębiorstwa zarobkowego oddzielny zakład handlowy, przemysłowy i górniczy oraz na każdy oddzielny skład; każde przedsiębiorstwo zarobkowe, wykonywane bez utrzymywania oddzielnych zakładów; każde zajęcie przemysłowe, wymienione w załączniku do ustawy<sup>105</sup>. Art. 1 znowelizowanej ustawy o podatku wyrównawczym stanowił zatem, że gminom wiejskim służy prawo pobierania samoistnego podatku wyrównawczego od płatników: państwowego podatku gruntowego; państwowego podatku od nieruchomości; wykupujących karty rejestracyjne od zakładów, przedsiębiorstw i zajęć.

Zakładano, że dla tej ostatniej grupy płatników podstawą wymiaru podatku wyrównawczego na rok 1940/41 będą ceny świadectw przemysłowych i kart

<sup>101</sup> Okólnik z dnia 31.12.1938 r. o przewidywaniach budżetowych związków samorządowych na rok 1939/1940 (Dz.Urz. MSW 1938, nr 38, poz. 235).

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 10.03.1939 r. o zmianie ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1939, nr 21, poz. 132).

<sup>103</sup> K. Ostrowski: *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*. Warszawa 1958, s. 255.

<sup>104</sup> Ustawa z dnia 25.01.1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (Dz.U. 1938, nr 34, poz. 293).

<sup>105</sup> W załączniku do ustawy wyszczególniono: pośredników handlowych, pomocników podróżujących (komiwojażerów), pośredników giełdowych (maklerów), ekspedytorów (trudniących się osobiście z polecenia osób trzecich cieniem w urzędach celnych towarów, wysyłanych za granicę lub otrzymywanych z zagranicy), inspektorów i agentów przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, przewozowych, komunikacyjnych oraz instytucji kredytowych.



rejestracyjnych obowiązujące w 1939 r. (na gruncie ustawy o podatku przemysłowym), a gdy wykonanie przedsiębiorstwa zarobkowego lub zajęcia rozpoczęto albo też oddzielny zakład utworzono w 1940 r. — ceny kart rejestracyjnych przewidziane w załączniku do art. 7 ustawy z dnia 25 kwietnia 1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć<sup>106</sup>, pomnożone odpowiednio przez cyfrę 4 lub cyfrę 2. Zróżnicowane ceny kart rejestracyjnych zależały bowiem od „działu” (wyróżniono ich 11), do którego zaliczony został zakład, przedsiębiorstwo lub zajęcie, oraz od „klasy” (ustanowiono 4), która obejmowała miejscowość, gdzie były one położone (wykonywane), określone w załączniku do ustawy, a także od liczby pracowników; wahały się od 7 zł do 750 zł. Były zatem znacznie niższe od dawnych świadectw przemysłowych, które były przede wszystkim jedną z form pobierania podatku przemysłowego, a jednocześnie narzędziem rejestracji przedsiębiorstw i zajęć na potrzeby wymiaru podatku przemysłowego. Stąd owe ceny kart rejestracyjnych należało pomnożyć przez cyfrę 2 lub 4, przypisaną do danego działu.

**6.** W roku budżetowym 1927/1928 wpływy z tytułu samoistnego podatku wyrównawczego (prawo jego poboru przysługiwało wówczas wyłącznie gminom wiejskim na terenie byłego zaboru rosyjskiego) wyniosły 22 190 000 zł i stanowiły 66% kwoty wpływów ze wszystkich podatków samoistnych (33 404 000 zł), a 27% kwoty wpływów ze wszystkich danin komunalnych<sup>107</sup>.

Z danych zamieszczonych w tabeli, ilustrującej wielkość wpływów z samoistnego podatku wyrównawczego w strukturze głównych dochodów budżetów gmin wiejskich w latach 1932—1938, wynika, iż nadal stanowiły one największą pozycję wśród podatków samoistnych. Wynosiły kolejno: 85% kwoty wpływów ze wszystkich podatków samoistnych w roku 1934/1935; 86% w roku 1935/1936; 87% w roku 1936/1937; 88% w roku 1937/1938. W stosunku do łącznych wpływów z udziałów w podatkach państwowych i z dodatków do podatków państwowych kwota samoistnego podatku wyrównawczego stanowiła w kolejnych latach: 32% (1934/1935); 35% (1935/1936); 34% (1936/1937); 33% (1937/1938).

Powyższe dane świadczą, iż samoistny podatek wyrównawczy stanowił najwyższą pozycję wśród dochodów budżetów gmin wiejskich, wręcz główny filar zapewniający ich równowagę. Tak było zarówno wtedy, gdy prawo jego poboru przysługiwało wyłącznie gminom wiejskim byłego zaboru rosyjskiego, jak i od 1931 r., gdy mogły z niego korzystać wszystkie gminy wiejskie wykazujące niedobór wynikający z zestawienia dochodów i wydatków zwyczajnych gminy, pomimo wykorzystania w pełni wszystkich źródeł dochodowych przewidzianych w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

<sup>106</sup> Ustawa miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 1940 r.

<sup>107</sup> *Statystyka finansów komunalnych. Wydatki i dochody gmin wiejskich za rok 1927/28. Statystyka Polski*. T. 41. GUS. Warszawa 1931, s. 32. Zob. A. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 102.

Faktyczna gospodarka finansowa gmin wiejskich, a w szczególności konieczność powszechnego, corocznego wykorzystywania samoistnego podatku wyrównawczego i skala osiągniętych zeń dochodów, pozostawała zatem w sprzeczności z intencją ustawodawcy, a zwłaszcza z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. We wszystkich okólnikach dotyczących samoistnego podatku wyrównawczego, kierowanych w kolejnych latach do władz nadzorczych nad gminami wiejskimi, podkreślało ono bowiem jego doraźny charakter (miał służyć gminom do czasu przeprowadzenia „definitywnej” reformy finansów samorządu terytorialnego) i konieczność ograniczenia korzystania zeń tylko do sytuacji „jak najkonieczniejszych”. Przypomnijmy też, że władzom nadzorczym nakazywano zajmowanie szczególnie rygorystycznego stanowiska w wypadkach, gdy gminy wiejskie zwracały się doń o zatwierdzenie podwyższonych stawek podatku wyrównawczego. O doraźnym, tymczasowym — w zamiarach ustawodawcy — charakterze samoistnego podatku wyrównawczego świadczy również fakt, iż wielokrotnie przedłużano okres obowiązywania regulacji prawnych uprawniających gminy wiejskie do jego poboru<sup>108</sup>.

Zapowiadana wielokrotnie „definitywna” reforma finansów samorządowych jednak nie nastąpiła i do końca Polski międzywojennej obowiązywała ustawa z 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, a sytuacja finansowa większości gmin wiejskich w tym czasie wciąż uprawniała je do korzystania z prawa wymiaru i poboru samoistnego podatku wyrównawczego<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Moc obowiązującą ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym zawiesił (na czas do 31 grudnia 1945 r.) dekret z dnia 13.04.1945 r. o reformie samorządowego systemu podatkowego (Dz.U. 1945, nr 13, poz. 73), a uchylił dekret z dnia 20.03.1946 r. o podatkach komunalnych (Dz.U. 1946, nr 19, poz. 128).

<sup>109</sup> Zauważmy też, że ustawa z dnia 29.03.1938 r. o przejęciu przez Skarb Państwa wypłaty dodatku na mieszkanie dla nauczycieli publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1938, nr 21, poz. 172) najszybciej (z dniem 1 kwietnia 1938 r.) zwolniła z tego obowiązku gminy wiejskie. Z kolei ustawa z dnia 5.08.1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. nr 59, poz. 455) zapowiadała wypłacenie związkom samorządowym ze Skarbu Państwa, w okresach budżetowych 1938/1939, 1939/1940 i 1940/1941, dotacji w kwocie 10 000 000 zł rocznie. Z tego w szczególności powiatowe związki samorządowe miały otrzymywać 3 000 000 zł na pokrycie niedoborów budżetów gmin wiejskich, wynikających przede wszystkim z nałożonego na nie obowiązku wypłacania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli szkół powszechnych. Zob. okólnik nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7.01.1938 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na rok 1938/1939 (Dz.Urz. MSW 1938, nr 1, poz. 3).

Tabela 1  
**Dochody z samoistnego podatku wyrównawczego w strukturze dochodów budżetów gmin wiejskich z głównych danin publicznych**

Rok budżetowy	Dochody budżetów gmin wiejskich w latach 1932—1938 w mln zł						
	Dochody zwyczajne	Dochody nadzwyczajne	Dochody ogółem	Dochody			
				z udziału w podatkach państwowych	z dodatków do podatków państwowych	z podatków samoistnych	
						ogółem	z podatku wyrównawczego
1932/33 <sup>a</sup>	99,1	10,7	109,8	7,0	28,7	31,5	b.d.
1933/34 <sup>b</sup>	99,2	7,2	106,4	3,8	28,3	37,6	b.d.
1934/35 <sup>c</sup>	103,3	9,1	112,4	3,2	26,3	42,5	36,3
1935/36 <sup>d</sup>	95,8	7,1	102,9	2,8	27,3	42,1	36,2
1936/37 <sup>e</sup>	100,6	11,3	111,9	3,6	28,3	43,8	38,1
1937/38 <sup>f</sup>	115,1	17,9	133,0	8,0	26,5	49,3	43,4

<sup>a</sup> „Rocznik Statystyczny” 1934, s. 208.

<sup>b</sup> „Rocznik Statystyczny” 1935, s. 248.

<sup>c</sup> „Rocznik Statystyczny” 1936, s. 274.

<sup>d</sup> „Rocznik Statystyczny” 1937, s. 372.

<sup>e</sup> „Rocznik Statystyczny” 1938, s. 382.

<sup>f</sup> „Rocznik Statystyczny” 1939, s. 400.

## Bibliografia

### *Akty normatywne i sprawozdania*

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.01.1936 r. o podatku od nieruchomości (Dz.U. 1936, nr 3, poz. 14).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.11.1935 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. 1935, nr 82, poz. 506).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3.11.1936 r. o ulgach w spłacie niektórych zobowiązań gmin wiejskich (Dz.U. 1936, nr 84, poz. 584).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3.12.1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. 1935, nr 88, poz. 544).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4.11.1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym (Dz.U. 1936, nr 85, poz. 593).

Dekret z dnia 13.04.1945 r. o reformie samorządowego systemu podatkowego (Dz.U. 1945, nr 13, poz. 73).

Dekret z dnia 20.03.1946 r. o finansach komunalnych (Dz.U. 1946, nr 19, poz. 129).

- Dekret z dnia 20.03.1946 r. o podatkach komunalnych (Dz.U. 1946, nr 19, poz. 128).
- Okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 21.06.1939 r. w sprawie wymiaru samoistnych danin komunalnych od gruntów scalonych (Dz.Urz. MSW 1939, nr 16, poz. 130).
- Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 20 z dnia 26.03.1937 r. o podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.Urz. MSW 1937, nr 8, poz. 62).
- Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 90 z dnia 9.12.1936 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na rok 1937/38 (Dz.Urz. MSW 1936, nr 35, poz. 245).
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 140 z dnia 29.07.1931 r. w sprawie samoistnego podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich (Dz.Urz. MSW 1931, nr 9, poz. 212).
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 50A z dnia 31.03.1931 r. w sprawie podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich (Dz.Urz. MSW 1931, nr 3, poz. 90).
- Okólnik nr 51 z dnia 28.03.1931 r. w sprawie podatku od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.Urz. MSW 1931, nr 3, poz. 92).
- Okólnik z dnia 31.12.1938 r. o przewidywaniach budżetowych związków samorządowych na rok 1939/40 (Dz.Urz. MSW 1938, nr 38, poz. 235).
- Rozporządzenie IV Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2.12.1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie wymiaru samoistnego podatku komunalnego od gruntów państwowych (Dz.U. 1931, nr 7, poz. 38).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 10.09.1920 r. w przedmiocie ujednostajnienia i podwyższenia podatków gruntowych i podymnego na obszarze byłego Królestwa Kongresowego (Dz.U. 1920, nr 97, poz. 639).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20.02.1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie wykonania art. 27 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. 1936, nr 18, poz. 155).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20.04.1936 r. o wykonaniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od nieruchomości (Dz.U. 1936, nr 33, poz. 259).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31.03.1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych oraz Rolnictwa i Reform Rolnych o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego (Dz.U. 1937, nr 32, poz. 250).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15.10.1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o wprowadzeniu niektórych zmian w ustawie z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924, nr 95, poz. 885).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16.10.1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych o meldunkach i księgach ludności (Dz.U. 1930, nr 84, poz. 653).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2.05.1927 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 1.03.1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1927, nr 47, poz. 429).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20.08.1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz z Ministrem Wyznań Religijnych i Oświecenia

- Publicznego celem wykonania ustawy z dnia 20.03.1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1931, nr 86, poz. 673).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12.04.1924 r. o podwyższeniu ceny świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych (Dz.U. 1924, nr 33, poz. 340).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1.06.1927 r. o utworzeniu Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego oraz częściowej zmianie ustawy z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i częściowej zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz.U. 1927, nr 50, poz. 448).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12.03.1928 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej i uzupełnieniu ustawy z dnia 1.04.1925 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. 1928, nr 31, poz. 292).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12.04.1924 r. o podwyższeniu państwowych podatków gruntowych (Dz.U. 1924, nr 33, poz. 339).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16.03.1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. 1928, nr 32, poz. 309).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. 1934, nr 76, poz. 717).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz.U. 1924, nr 51, poz. 522).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich na rok 1924 (Dz.U. 1924, nr 51, poz. 523).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21.10.1932 r. w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej (Dz.U. 1932, nr 91, poz. 777).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. 1934, nr 94, poz. 846).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.10.1934 r. o powołaniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1934, nr 94, poz. 847).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno-prawnych, przypadających od związków samorządowych (Dz.U. 1932, nr 94, poz. 809).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27.10.1933 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 20.03.1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1933, nr 84, poz. 613).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3.12.1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 17.02.1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1930, nr 86, poz. 662).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11.03.1926 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku gruntowego od gruntów użytkowych i lasów położonych na

- obszarze powiatu kostopolskiego województwa wołyńskiego (Dz.U. 1926, nr 27, poz. 161).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14.01.1924 r. w przedmiocie wymiaru i poboru państwowego podatku gruntowego od gruntów użytkowych i lasów położonych na obszarze Ziemi Wileńskiej oraz województw: nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego oraz powiatów: białostockiego, bielskiego, sokólskiego, wołkowyskiego i grodzieńskiego województwa białostockiego (Dz.U. 1924, nr 8, poz. 77).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30.03.1931 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku gruntowego od gruntów użytkowych i lasów położonych na obszarze powiatu mołodeczańskiego w województwie wileńskim (Dz.U. 1931, nr 34, poz. 239).
- Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 2 marca 1931 r., ł. 7, 8.
- Sprawozdanie stenograficzne z 32 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 22 grudnia 1936 r., ł. 29, 30.
- Sprawozdanie stenograficzne z 87 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 8 lipca 1938 r., ł. 3, 4.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23.04.1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).
- Ustawa śląska z dnia 11.03.1936 r. o Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu w Województwie Śląskim (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego 1936, nr 7, poz. 11).
- Ustawa z dnia 1.03.1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1927, nr 27, poz. 208).
- Ustawa z dnia 1.04.1925 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej przepisów o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. 1925, nr 43, poz. 296).
- Ustawa z dnia 10.03.1939 r. o zmianie ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1939, nr 21, poz. 132).
- Ustawa z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747).
- Ustawa z dnia 13.05.1925 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla pokrycia deficytów budżetowych gmin wiejskich byłego zaboru rosyjskiego w 1925 r. (Dz.U. 1925, nr 59, poz. 414).
- Ustawa z dnia 14.05.1923 r. w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego (Dz.U. 1923, nr 67, poz. 522).
- Ustawa z dnia 15.03.1934 r. ordynacja podatkowa (Dz.U. 1936, nr 14, poz. 134).
- Ustawa z dnia 15.06.1923 r. w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych tudzież niektórych podatków budynkowych (Dz.U. 1923, nr 65, poz. 505).
- Ustawa z dnia 15.07.1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz.U. 1925, nr 79, poz. 550).
- Ustawa z dnia 17.02.1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1922, nr 18, poz. 144).
- Ustawa z dnia 17.02.1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1922, nr 18, poz. 143).
- Ustawa z dnia 17.03.1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

- Ustawa z dnia 17.03.1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw dotyczących finansów komunalnych (Dz.U. 1932, nr 25, poz. 223).
- Ustawa z dnia 17.12.1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U. 1922, nr 2, poz. 6).
- Ustawa z dnia 20.03.1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1931, nr 27, poz. 172).
- Ustawa z dnia 22.12.1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej (Dz.U. 1925, nr 129, poz. 918).
- Ustawa z dnia 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294).
- Ustawa z dnia 25.01.1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (Dz.U. 1938, nr 34, poz. 293).
- Ustawa z dnia 27.02.1937 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz.U. 1937, nr 16, poz. 104).
- Ustawa z dnia 29.03.1938 r. o przejęciu przez Skarb Państwa wypłaty dodatku na mieszkanie dla nauczycieli publicznych szkół powszechnych (Dz.U. 1938, nr 21, poz. 172).
- Ustawa z dnia 30.12.1929 r. zmieniająca niektóre postanowienia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12.03.1928 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej i uzupełnieniu ustawy z dnia 1.04.1925 r. w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. 1930, nr 2, poz. 6).
- Ustawa z dnia 31.07.1924 r. o wprowadzeniu niektórych zmian w ustawie z dnia 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924, nr 73, poz. 719).
- Ustawa z dnia 5.08.1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. nr 59, poz. 455).
- Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 4.09.1935 r. w sprawie umorzenia gminom wiejskim i powiatowym związkom samorządowym pożyczek na budowę publicznych szkół powszechnych (Monitor Polski 1935, nr 209, poz. 234).

## **Źródła**

- „Rocznik Statystyczny” 1934.  
„Rocznik Statystyczny” 1935.  
„Rocznik Statystyczny” 1936.  
„Rocznik Statystyczny” 1937.  
„Rocznik Statystyczny” 1938.  
„Rocznik Statystyczny” 1939.

**Literatura**

- Babczuk A.: *Kryzys zadłużeniowy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*. „Finanse Komunalne” 2007, nr 3.
- Borodo A.: *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*. Toruń 1993.
- Grzybowska M.: *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*. Kraków 2003.
- Izdebski H.: *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*. W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Red. A. Piekara, Z. Niewiadomski. Warszawa 1992.
- Jaroszyński M.: *Ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1933, nr 1—2.
- Kowalczyk R.: *System budżetowy gmin w II Rzeczypospolitej*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, T. 46.
- Kronika. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych*. „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 4.
- Landau Z.: *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930—1935*. „Finanse” 1969, nr 10.
- Niemski K.: *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*. Łódź 1946.
- Ostrowski K.: *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*. Warszawa 1958.
- Ruśkowski E.: *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Warszawa 2004.
- Ruśkowski E.: *Uwagi o byłym i aktualnym kryzysie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*. Księga II. Białystok—Katowice 2010.
- Skodlarski J.: *Zarys historii gospodarczej Polski*. Warszawa—Łódź 2000.
- Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie samorządu terytorialnego*. Warszawa 1937.
- Statystyka finansów komunalnych. Wydatki i dochody gmin wiejskich za rok 1927/28*. *Statystyka Polski*. T. 41. GUS. Warszawa 1931.
- Tarnowska A.: *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*. „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2.
- Weinfeld I.: *Skarbowość polska*. Warszawa 1934.
- Weinfeld I.: *Skarbowość polska*. T. 2: *Daniny*. Warszawa 1937.
- Wierzchowski W.: *Podatek gruntowy do 1936 r*. W: *Kalendarz skarbowy na 1939 r*. Warszawa 1939.
- Witkowski A.: *Akcja na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1934—1937*. „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1.
- Witkowski A.: *Świadectwa przemysłowe w Polsce międzywojennej*. W: *Polska — Ukraina — Słowacja. Studia z zakresu prawa, administracji i gospodarki*. Przemysł—Lwów—Koszyce 2004.
- Witkowski A.: *Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej*. „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, T. 14, z. 2.
- Witkowski W.: *Historia administracji w Polsce 1764—1989*. Warszawa 2007.
- Zawadzki A.W.: *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918—1939*. Warszawa 1971.



Andrzej Witkowski

### **Eigenständige Ausgleichssteuer unter den Maßnahmen zum Haushaltsausgleich der ländlichen Gemeinden im Polen der Zwischenkriegszeit**

**Schlüsselwörter:** Kommunalabgaben in der Zweiten Polnischen Republik, Kommunal финанzen in der Zweiten Polnischen Republik, eigenständige Ausgleichssteuer für ländliche Gemeinden

**Zusammenfassung:** Um den Ausgleich von Haushalten der Verbände der Territorialverwaltungen im Polen der Zwischenkriegszeit zu gewährleisten, mussten mehrmals zusätzliche Einnahmequellen geschaffen werden, die im Gesetz über die vorübergehende Regulierung der Kommunal финанzen vom 11. August 1923 (das bis 1946 in Kraft war) nicht vorgesehen waren. Dazu gehörte u.a. eine eigenständige Ausgleichssteuer für ländliche Gemeinden, die in ihrer ursprünglichen Form erst im Jahre 1924 und nur im Bereich des ehemaligen russischen Teilungsgebietes gültig war. Die spätere Gesetzgebung verlängerte systematisch die Zeitspanne, in der ländliche Gemeinden (ab 1931 bereits im ganzen Land) eine eigenständige Ausgleichssteuer erheben konnten. Es stellte sich heraus, dass diese — in der Absicht des Gesetzgebers — vorübergehende Steuer bis zum Ende des Polens der Zwischenkriegszeit bestand und die höchste Position unter den Einnahmen der Haushalte von ländlichen Gemeinden einnahm.

Andrzej Witkowski

### **Autonomous countervailing tax among measures aimed at balancing the budgets of rural communes in interwar Poland**

**Keywords:** municipal taxes in the Second Republic of Poland, municipal finance in the Second Republic of Poland, autonomous countervailing tax for rural communes

**Summary:** In order to ensure the balance of budgets of local government associations in interwar Poland, it was often necessary to establish additional sources of income, not provided for in the Act of 11 August 1923 on Temporary Regulation of Municipal Finance (in force until 1946). These included, among others, an autonomous countervailing tax for rural communes, which in its original form was in force only in 1924 and only in the territory of the former Russian partition. Later legislation systematically extended the time during which rural communes (from 1931 onwards in the whole country) could charge an autonomous countervailing tax. It turned out that this temporary tax — in the intentions of the legislator — survived to the end of interwar Poland and was the most significant revenue item among the budgets of rural communes.

