

Andrzej Witkowski

- ▶ WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
(WSPiA University of Rzeszow, Poland)
- ▶ e-mail: andrzej.witkowski@wspia.eu
- ▶ ORCID: 0000-0003-2018-5404

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.14

**CENTRALNE ZRZESZENIA ZWIĄZKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
WOBEK PRZEJĘCIA W 1932 ROKU EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ
PRZEZ URZĘDY SKARBOWE****Abstrakt**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie okoliczności uchwalenia w 1932 r. ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a także szeregu inicjatyw podejmowanych przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich ostrzegających, że jej przyjęcie przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się one wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnych władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji.

Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a zwłaszcza wydane na jej podstawie akty prawne wykonawcze, osłabiły w znacznym stopniu samodzielność finansową związków samorządowych i tym samym ich odpowiedzialność za realizację zaplanowanych dochodów budżetowych, a w konsekwencji także możliwości realizacji ciężących na nich zadań. Rozwiązania te przetrwały do końca Polski międzywojennej.

Postulat przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji należnych im danin publicznych ponawiali także posłowie, najczęściej w trakcie corocznych debat nad projektem budżetu państwa. Wielce wymowne jest w tej sprawie stanowisko sejmowej Komisji Budżetowej, która w sprawozdaniu o projekcie ustawy skarbowej i preliminarzu budżetowym na rok 1939/40 wyraziła przekonanie, iż przywrócenie związkom samorządowym prawa egzekucji danin komunalnych i niektórych podatków państwowych przyniosłoby „dużą poprawę w finansach samorządowych”. W artykule poddano analizie w szczególności akty prawne, źródła parlamentarne i inne materiały źródłowe, posługując się metodą historycznoprawną.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Polska międzywojenna, egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP, Związek Gmin Wiejskich

THE CENTRAL ASSOCIATIONS OF LOCAL GOVERNMENTS IN RELATION TO ACQUISITION OF THE RIGHT OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT IN 1932 BY TAX OFFICES

Abstract

The article aims to present the circumstances related to the passing, in 1932, of the act on the assumption of the right of administrative enforcement by the fiscal authorities and on the enforcement proceeding of the tax offices, and to describe a number of initiatives taken by the Association of Polish Cities, the Association of Polish Districts and the Association of Rural Municipalities, forewarning that adoption of the act would exacerbate the crisis in municipal finances. Moreover, when the act was adopted, the associations made attempts to impact the final shape of the secondary legislation based on the act. Due to the fact that the Council of Ministers only rarely took into account proposals lodged by the central associations of local governments, the latter filed numerous memoranda with the general national authorities; in these documents they put forth other proposals and justified them with a need to prevent negative effects of the implemented regulations.

The Act of 10 March 1932 on the assumption of the right of administrative enforcement by the fiscal authorities and on the enforcement proceeding of the tax offices, and in particular, the secondary issued legislation based on that, significantly impaired the financial independence of local government associations while reducing their responsibility for achieving the planned budget revenues and, consequently, adversely affected their ability to perform the tasks incumbent upon them. These measures survived until the end of the interwar Poland. Voices postulating that the local government associations should regain the right to enforce the public levies due to them were also raised by the members of parliament, most commonly during the annual

discussions on the draft state budget. A highly revealing position in this regard was presented by the parliamentary Budget Commission in a statement concerning the draft fiscal act and preliminary budget for the year 1939/40, which expressed an opinion that restoration of local government associations' right to enforce payment of municipal levies and certain state taxes would "significantly improve the finances of the local governments". The article in particular examined legal acts, parliament records and other source materials, for which the historical and legal review methods were applied.

Key words: local government, interwar Poland, administrative execution of financial levies, Association of Polish Cities, Association of Polish Districts and Association of Rural Municipalities

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie okoliczności uchwalenia w 1932 r. ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a także szeregu inicjatyw podejmowanych przez Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich ostrzegających, że jej przyjęcie przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnych władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji.

W 1932 r. związki samorządu terytorialnego utraciły prawo samodzielnego ściągania (w drodze egzekucji administracyjnej) swych należności z tytułu zaległych danin komunalnych. Egzekucję wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym (będącą do tej pory uprawnieniem różnych władz i instytucji, w tym związków samorządu terytorialnego) powierzono bowiem urzędom skarbowym. Nastąpiło to w momencie ostrego kryzysu finansów komunalnych i dotkliwie utrudniało związkom samorządowym zapewnienie równowagi ich budżetów. To rozwiązanie przetrwało do końca Polski międzywojennej.

W roku budżetowym 1928/29 związki samorządowe osiągnęły najwyższy w dwudziestoleciu międzywojennym poziom dochodów (1 mld 179 mln zł) i wydatków (1 mld 176 mln zł). Od roku 1930/31 następował ich sukcesywny, silny spadek.

W roku budżetowym 1932/33 związki samorządowe uzyskały najniższe dochody (645 tys. zł), a ich wydatki zeszły do najniższego poziomu w roku 1933/34 (660 mln zł)¹.

Tak gwałtowny spadek zwyczajnych i nadzwyczajnych dochodów oraz wydatków związków samorządowych był 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 przełamywania się kryzysu w przemyśle odnotowano w 1933 r.)² i silniej dotknął budżety związków samorządowych niż budżet państwa³.

Potęgowany był nadto poprzez: 1) obarczanie związków samorządowych nowymi zadaniami, bez zasilenia ich zwiększonymi proporcjonalnie środkami finansowymi⁴;

¹ A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 186.

² 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.

³ W okresach budżetowych 1929/30–1935/36 wydatki budżetu państwa obniżyły się o 22%, a wydatki budżetów związków samorządowych – o 36%. Zob. A.W. Zawadzki, op. cit., s. 189, Z. Landau, *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse” 1969, nr 10, s. 39–40.

⁴ Działo się tak, mimo iż art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, (Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747) stanowił, że „o ile ustawy nałożą na związki komunalne nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem tych zadań”. Poseł Widacki podkreślił, iż jeszcze w 1923 r., tuż po uchwaleniu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, zaczęło się łamanie powyższej zasady, mającej chronić równowagę budżetów związków samorządowych, przez nakładanie na nie nowych zadań bez równoczesnego zapewnienia im dodatkowych, odpowiednich dochodów. W kolejnych latach, aż do roku 1935/36 trwało bowiem systematyczne zmniejszanie ich uprawnień wynikających z ustawy z 1923 r., a zwiększanie zadań, z których część pociągała za sobą wydatki niezależne zupełnie od woli i działania organów związków samorządowych, jak np. koszty leczenia ubogich, dodatek mieszkaniowy dla nauczycieli. *Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.*, t. 51–52. W trakcie debaty nad preliminarzem budżetowym na rok 1938/39 wicepremier i minister skarbu Eugeniusz Kwiatkowski zauważył, iż w trakcie akcji oddłużeniowej samorządu terytorialnego (w latach 1935–1937) państwo okazało związkom i samorządom (a szczególnie miastom) „braterską

2) pozbawianie, względnie uszczuplanie możliwości korzystania przez związki samorządowe z niektórych, dotychczasowych źródeł dochodowych, 3) zbyt wysokie tempo inwestowania przez związki samorządowe w okresie poprzedzającym kryzys gospodarczy i zbyt wysoki udział źródeł zwrotnych w ich finansowaniu, 4) zbyt liberalne zasady przyznawania pożyczek i kredytów dla związków samorządowych oraz brak niezależnego, wyspecjalizowanego nadzoru finansowego, 5) częste przypadki niewystarczającej racjonalności i rentowności inwestycji samorządowych, a także niedostatecznego zharmonizowania ich z polityką inwestycyjną państwa, 6) nieuzasadniony wzrost kosztów funkcjonowania administracji związków samorządowych, oraz brak należytej kontroli ich gospodarki i finansów⁵.

pomoc" (...), idącą „w sumy bardzo wysokie i kładącą się ciężkimi konsekwencjami na finansach państwowych”. Przyznał zarazem, iż do tego czasu rząd ograniczał uprawnienia finansowe samorządu – przejął, bezpośrednio lub pośrednio, szereg opłat i podatków „związanych organicznie” z życiem, zadaniami i celami samorządu terytorialnego – oraz „przerzucał wykonywane przez siebie obowiązki – przeważnie kosztowne – na barki samorządu”. Wskutek tego związki samorządowe znalazły się w stanie „zupelnej wegetacji”. *Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniach 1 i 2 grudnia 1937 r.*, t. 50.

⁵ Zob. *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo – Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1937, 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, op. cit., 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*, Księga II, Białystok–Katowice 2010, s. 1136. Warto też zauważyć, że 5 grudnia 1931 r. Minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu przekazał związkom komunalnym i podległym mu władzom nadzorczym nad samorządem terytorialnym, iż jako maksymalną granicę zwyczajnych wydatków i dochodów budżetowych związków komunalnych na rok 1932/33 należy przyjąć 70% sum preliminowanych w roku 1930/31. Minister poinformował, iż wyznaczona granica ustalona została z zastosowaniem współczynnika zmniejszania się dochodów państwowych. Wyraził zarazem przekonanie, iż obniżenie wydatków związków komunalnych w tej skali byłoby wystarczające, gdyby nie miały one zobowiązań krótkoterminowych, wymagających szybkiej regulacji (weksle, nieopłacone asygnaty, rachunki za dostawy, pożyczki krótkoterminowe), a także obowiązku zwrotu sum „obcych” nielegalnie zużytych na własne potrzeby. Do zasadniczych warunków uzdrowienia gospodarki komunalnej minister zaliczył także nienaruszalność „sum obcych”, a w ślad za tym ścisłe przestrzeganie terminowej regulacji kwot pobranych na rzecz Skarbu Państwa i osób prawa publicznego. Ostrzegął, iż przeciw opieszałym związkom komunalnym może być zastosowane wstrzymanie wypłaty odpowiedniej części udziału w podatkach państwowych lub należnych dodatków do podatków

Według stanu na 31 marca 1931 r. ogólne zadłużenie związków samorządowych wynosiło 1 mld 289 mln 408 tys. złotych, z czego 908 mld 203 mln złotych przypadało na zadłużenie długoterminowe, a 309 mld 205 mln złotych na krótkoterminowe⁶.

Miernikiem kurczenia się dochodów związków samorządowych była też suma zaległości w daninach samorządowych. W dniu 1 kwietnia 1933 r. we wszystkich związkach samorządowych (ale bez województwa śląskiego) zamykała się ona kwotą przeszło 215 mln złotych (od 1 kwietnia 1931 r. do 1 kwietnia 1933 wzrosła o około 50%). Senacka Komisja Skarbowo-Budżetowa wyraziła obawę, iż bliski jest zatem moment, gdy ogólna suma zaległości w daninach samorządowych wynosić będzie połowę ogólnej sumy budżetów zwyczajnych związków samorządowych⁷.

2. Okoliczności przejęcia egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe

W dniu 8 lutego 1932 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, który dwa dni później trafił do Sejmu, a już 10 marca 1932 r. ustawa została ogłoszona w kształcie niewiele odbiegającym od projektu rządowego⁸.

państwowych. Władze nadzorcze miały zatem poddać specjalnej kontroli terminową wpłatę pobranych przez związki komunalne na rzecz Skarbu Państwa kwot z tytułu państwowych podatków: od nieruchomości, placów niezabudowanych, od lokali, a także składek ubezpieczeniowych. Minister polecił, aby w wypadkach przetrzymywania sum obcych i wykorzystywania ich na potrzeby własne związków komunalnych (co traktował na równi z przywłaszczeniem cudzej własności), pociągać członków ich zarządów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, względnie nawet sądowej. Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 grudnia 1931 r. o gospodarce finansowej związków komunalnych oraz ustalaniu i zatwierdzaniu preliminarzy budżetowych związków komunalnych na r. 1932/33; Dz.Urz. MSW 1931 nr 20, poz. 319.

⁶ Senat 1930–1935. Druk nr 325, część 7. Ponieważ tak wysokie zadłużenie w znacznym stopniu utrudniało prowadzenie normalnej gospodarki samorządowej, w styczniu 1932 r. powołana została przez Prezesa Rady Ministrów doraźna Komisja Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej, pod przewodnictwem Maurycego Jaroszyńskiego. *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu*, Warszawa 1937, s. 22.

⁷ Na terenie województwa nowogródzkiego zaległości te sięgały w niektórych związkach samorządowych dwukrotności sumy ich budżetów zwyczajnych. Ob. Senat 1930–1935. Druk nr 325, część 7.

⁸ Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1932 nr 32, poz. 328).

Ustawa miała ramowy charakter i ograniczyła się do:

1. powierzenia wyłącznie urzędom skarbowym przymusowego ściągania wszelkiego rodzaju należności, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym. Rada Ministrów została zaś upoważniona, by czynić wyjątki od tej zasady, określając w drodze rozporządzeń rodzaje świadczeń pieniężnych i podmioty uprawnione do ich ściągania oraz przepisy mające zastosowanie w tych przypadkach⁹;
2. podkreślenia, iż podstawą wdrożenia postępowania przymusowego jest tytuł wykonawczy określony w obowiązujących przepisach¹⁰ (w razie braku przepisów w tym zakresie, mogła je wydawać Rada Ministrów w drodze rozporządzeń);
3. upoważnienia Rady Ministrów do wydania (w drodze rozporządzeń) przepisów normujących całokształt postępowania egzekucyjnego władz skarbowych, w stosunku do wszelkiego rodzaju należności skarbowych oraz do świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym. Przepisy te mogły obejmować również sprawy związane ze sposobem wymierzania i wysokością kosztów egzekucyjnych, oraz normować wypadki przekazywania egzekucji skarbowej do sądowego postępowania egzekucyjnego. To niezwykle szerokie upoważnienie dla Rady Ministrów przewidziane w projekcie rządowym Sejm uściślił, stawiając wymóg, iż rozporządzenia te winny przewidywać:
 - a) że przeprowadzenie licytacji nieruchomości dozwolone jest na całym obszarze Rzeczypospolitej tylko w drodze sądowej, w myśl obowiązujących przepisów ustawodawstwa cywilnego,
 - b) że co do nieruchomości „z przeznaczenia” będzie obowiązywał art. 28 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji¹¹,
 - c) że przy przeprowadzaniu licytacji ruchomości będą obowiązywały przepisy przepisy art. 39 i 40 powyższego rozporządzenia z 1928 r.¹²,

⁹ Grzywny, kary pieniężne, nawiązki, opłaty i koszty orzeczone w sądowym postępowaniu karnym mogły być ściągane na polecenie władzy sądowej lub prokuratorskiej bądź przez urzędy skarbowe, bądź (na zasadzie dotychczasowych przepisów) przez sądowe organy egzekucyjne.

¹⁰ Przepisy te regulowały również warunki ich wykonalności i wypadki, gdy dopuszczalne było wniesienie środków prawnych.

¹¹ Dz.U. 1928 nr 36, poz. 342. art. 28 stanowił, iż „nie ulega egzekucji majątek ruchomy, wyłączony od egzekucyjnego zajęcia na mocy przepisów obowiązujących przy egzekucji sądowej”.

¹² W świetle przywołanych przepisów przetarg publiczny poczytywany był za niedoszły do skutku, jeżeli w nim nie wzięło udziału co najmniej dwóch licytantów, jak również, jeżeli

4. ustalenia, iż obowiązuje ona od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów normującego całokształt postępowania egzekucyjnego władz skarbowych, w stosunku do wszelkiego rodzaju należności skarbowych oraz do świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym;
5. upoważnienia Rady Ministrów do ustalenia w drodze rozporządzeń, „jakie” jej przepisy i „w jakich terminach tracą moc”;
6. zawieszenia na czas jej obowiązywania wszelkich przepisów sprzecznych z jej postanowieniami.

W uzasadnieniu projektu ustawy Rada Ministrów wskazała, iż do tej pory egzekucja administracyjna większości ważniejszych kategorii świadczeń pieniężnych dokonywana jest przez niezależne od siebie, odrębne władze administracyjne (urzędy skarbowe, organy władz komunalnych, władze administracji ogólnej) i w związku z tym daje się zauważyć brak jednolitej polityki w tej dziedzinie. Podkreślono jednocześnie, iż niezależność dotychczasowych władz egzekucyjnych utrudnia zharmonizowanie ich działalności i zdarza się „często”, że prowadzą ją „raz po raz” wobec tych samych płatników.

Głównie z tego powodu Rada Ministrów proponowała – tytułem próby – ześrodkowanie całej akcji egzekucyjnej w stosunku do wszelkiego rodzaju należności, którym obowiązujące przepisy przyznawały prawo ściągłości w trybie administracyjnym, w ręku władz skarbowych, posiadających (jej zdaniem) najliczniejszy i stosunkowo najsprawniej działający aparat egzekucyjny. Przekonywała, że władze skarbowe są najbardziej powołane do czuwania, aby poszczególne związki prawa publicznego otrzymywały należne im wpływy pieniężne, a także aby sposób egzekwowania zaległych danin nie wpływał ujemnie na całokształt życia gospodarczego kraju, i nie „nadwyręzał zbytnio” poszczególnych indywidualnych źródeł dochodowych. Projektodawca uznał także, iż urzędy skarbowe ściągając należności różnych kategorii winny działać według jednolitych przepisów.

żaden z uczestniczących nie podał ceny wyższej „ponad oszacowanie”. Nowy przetarg publiczny mógł być wyznaczony po podaniu o tym do publicznej wiadomości, co najmniej na 3 dni przed jego terminem. Na drugim przetargu publicznym mienie mogło być sprzedane nawet „niżej oszacowania”.

Dlatego projekt ustawy zawierał upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania jednolitych przepisów egzekucyjnych dla władz skarbowych. Rada Ministrów podkreśliła zarazem, iż ustawa zostanie wprowadzona „tytułem próby”, a praktyka pokaże, czy przeważać będą efekty dodatnie, czy ujemne. Z tego względu projekt ustawy (a następnie uchwalona ustawa) przewidywał, iż Rada Ministrów jest upoważniona do ustalania w drodze rozporządzeń, „jakie” jej przepisy i „w jakich terminach tracą swą moc”. W związku z tym przepisy sprzeczne z ustawą nie zostały uchylone, a jedynie zawieszono na czas jej obowiązywania¹³.

Zanim projekt ustawy stał się przedmiotem debaty sejmowej, do posłów i senatorów trafił memoriał Związku Miast Polskich (z dnia 18 lutego 1932 r.), w którym zwrócono uwagę, iż projektowana ustawa może wyrzucić „wysoce ujemny wpływ na stan finansów miast”. Została wyrażona obawa, iż ześrodkowanie w urzędach skarbowych akcji egzekucyjnej sprawi, iż związki prawa publicznego, a przede wszystkim związki komunalne nie będą otrzymywać przypadających im ściągniętych należności, a przynajmniej nie będą one wpływały regularnie. Obawa ta była uzasadniona, gdyż projektowana ustawa nie nakładała na urzędy skarbowe obowiązku podziału każdej ściągniętej sumy między wszystkie zainteresowane związki prawa publicznego.

Autorzy memoriału ZMP obawiali się, iż w praktyce urzędy skarbowe będą zarachowywać każdą ściągniętą sumę przede wszystkim na pokrycie należności Skarbu Państwa, a dopiero ewentualną nadwyżkę będą przekazywać innym wierzycielom (w nieokreślonej kolejności). Takie postępowanie zagrażałoby pozbawieniem związków komunalnych znacznej części ich dochodów, które ściągali dotąd bezpośrednio. ZMP poinformował przy tym, iż znaczny odsetek płatników nie uiszcza wymierzonych im danin publicznych dobrowolnie¹⁴, i trudno oczekiwać, że w sytuacji trwającego kryzysu gospodarczego urzędy skarbowe zdołają ściągnąć we właściwym terminie należności Skarbu Państwa i innych osób prawa publicznego. Co więcej, ZMP zakładał, iż gdyby nawet przyjąć, że urzędy skarbowe ściągają na rzecz związków komunalnych kwoty nie mniejsze od tych, które dotąd one ściągali bezpośrednio, to i tak należy liczyć się z tym, że będą one przekazywane z opóźnieniem (ze względu na konieczność uprzedniego ich zarachowania). Nadto, projektowana ustawa nie ustanawiała dla

¹³ Sejm 1930–1935. Druk nr 488.

¹⁴ ZMP podał, iż w Warszawie zaledwie 10% płatników uiszczało swe należności podatkowe bez ponagleń, we właściwym terminie.

urzędów skarbowych żadnego terminu, w którym ściągnięte należności miałyby przekazywać uprawnionym związkom prawa publicznego.

Stanowisko ZMP wsparto powołaniem się na dotychczasowe doświadczenia. Wynikało z nich, iż daniny publiczne, które były wymierzone i pobierane przez władze skarbowe zarówno na rzecz Skarbu Państwa, jak i na rzecz związków komunalnych, nie napływały do kas samorządowych regularnie, pogłębiając ich trudności finansowe. Odebranie związkom komunalnym prawa bezpośredniej egzekucji ich należności było (zdaniem ZMP) niespójne z celami postawionymi przed powołaną w styczniu 1932 r. przez Prezesa Rady Ministrów doraźną Komisją Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej, pod przewodnictwem Maurycego Jaroszyńskiego.

ZMP nie zgadzał się także z tezą Rady Ministrów zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy (jeśliby miała dotyczyć związków komunalnych), iż przemawiają za nią względy mające na celu uniknięcie przypadków, gdy nieskoordynowana akcja egzekucyjna rozmaitych organów kieruje się raz po raz na tych samych płatników, nadwyrężając poszczególne źródła dochodowe także przez niewłaściwe sposoby ściągania należności. Zdaniem ZMP takim sytuacjom zapobiegną odpowiednie zarządzenia władz nadzorczych, a przede wszystkim (zapowiedziane w ustawie) wydanie przez Radę Ministrów przepisów normujących całokształt postępowania egzekucyjnego, które (na podstawie art. 55 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹⁵) miałyby odpowiednie zastosowanie przy postępowaniu komunalnych organów egzekucyjnych.

Odnosząc się zaś do argumentu o oszczędnościach spodziewanych z ześrodkowania akcji egzekucyjnej w urzędach skarbowych, ZMP zauważył, iż proponowane rozwiązanie pociągnie za sobą: konieczność zwiększenia skarbowego aparatu egzekucyjnego¹⁶, powiększone koszty delegacji egzekutorów do miejsc egzekucji, wydatki związane ze zwolnieniem komunalnego personelu egzekucyjnego, oraz koszty wynikające z przesyłania władzom skarbowych licznych tytułów wykonawczych.

¹⁵ W świetle przywołanego art. 55 nieuiszczone we właściwym terminie samoistne daniny komunalne ściągał zarząd związku komunalnego w drodze egzekucji, do której należało stosować odpowiednio przepisy o egzekucji podatków i opłat państwowych.

¹⁶ Liczba płatników danin pobieranych i ściąganych dotychczas przez związki komunalne była bowiem znacznie większa od liczby płatników, od których należności ściągał skarbowy aparat egzekucyjny.

ZMP opowiedział się zatem za wycofaniem projektowanej ustawy, by uniknąć dodatkowych trudności w gospodarce finansowej związków komunalnych. Zgłosił jednak propozycję, aby w sytuacji, gdy „czynniki miarodajne” zdecydują o wprowadzeniu w życie rozwiązania o skoncentrowaniu egzekucji administracyjnej, powierzyć ją nie urzędom skarbowym, lecz związkom komunalnym, idąc w kierunku wyznaczonym w art. 43 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w myśl którego minister skarbu mógł poruczyć związkom komunalnym (za ich zgodą) pobór i ściąganie podatków państwowych w całości lub w części¹⁷. Uzasadniając tą propozycję ZMP wskazywał w pierwszej kolejności na lepszą znajomość sytuacji gospodarczej poszczególnych płatników przez organy związków samorządowych, niż przez skarbowe organy egzekucyjne.

Wyprzedzając natomiast ewentualne zarzuty przeciw zgłoszonej propozycji, związane z dotychczasowymi przypadkami przetrzymywania przez związki komunalne tzw. „sum obcych” (głównie podatków ściąganych na rzecz Skarbu Państwa), które wykorzystywano przede wszystkim na regulowanie zobowiązań krótkoterminowych, ZMP przekonywał, iż temu zjawisku (o charakterze przejściowym, wynikającym z nasilającego się kryzysu finansów komunalnych) mogą zaradzić władze nadzorcze nad związkami komunalnymi.

ZMP zakładał równocześnie, iż propozycja powierzenia egzekucji administracyjnej wyłącznie organom związków komunalnych może zostać oceniona jako „nie do przyjęcia”. Domagał się zatem, aby wtedy wyłączyć z zakresu przedmiotowego projektowanej ustawy samoistne daniny komunalne, by nadal mogły być ściągane bezpośrednio przez aparat egzekucyjny związków komunalnych (przynajmniej w większych miastach)¹⁸.

Debata sejmowa nad rządowym projektem ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych odbyła się 24 lutego 1932 r. W tym dniu została ona przyjęta kolejno w drugim i trzecim czytaniu.

¹⁷ Związki komunalne były uprawnione pobierać za te czynności „odszkodowanie” do wysokości 3% sum wpłaconych Skarbowi Państwa.

¹⁸ *Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 18 lutego 1932 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 5, s. 326–330.

Referując sprawozdanie Komisji Skarbowej o projekcie ustawy poseł Rudziński poinformował, iż Komisja podzieliła w zupełności motywy jej projektodawcy. Wypowiedziała się w szczególności za koncentracją egzekucji należności publiczno-prawnych w ręku władz skarbowych (uznając jednocześnie, iż będą konieczne wyjątki od tej zasady), a także za udzieleniem Radzie Ministrów pełnomocnictw do uzgodnienia i ujednolicenia na całym obszarze państwa przepisów o egzekucji administracyjnej z przepisami o postępowaniu przymusowym w administracji oraz przepisami egzekucyjnymi zawartymi w ustawodawstwie o ubezpieczeniach społecznych¹⁹. W tej ostatniej kwestii Komisja (jak już sygnalizowałem) uzupełniła projekt rządowy, wskazując konieczne ograniczenia odnośnie przyszłego rozporządzenia Rady Ministrów (co do licytacji nieruchomości oraz nieruchomości „z przeznaczenia”, a także licytacji ruchomości), które zostały przyjęte przez Sejm.

Posel sprawozdawca przedstawił także wnioski zgłoszone przez mniejszość członków Komisji. Domagano się w nich zastrzeżenia w projekcie ustawy iż: 1) gminy wiejskie ściągać będą przypadające im daniny w dotychczasowym trybie, 2) suma ściągnięta przez urzędy skarbowe „zaliczana będzie według kolejności powstania należności”, a przelanie ściągniętej sumy do właściwej instytucji nastąpi nie później niż w ciągu dwóch tygodni, „bez żadnych potrąceń i kosztów na rzecz Skarbu Państwa”. Proponowano także ograniczyć pełnomocnictwa dla Rady Ministrów do wydania przepisów normujących całokształt postępowania egzekucyjnego władz skarbowych, przez wyłączenie z tego zakresu możliwości określenia sposobu wymierzania i wysokości kosztów egzekucyjnych, a także wypadków przekazywania egzekucji skarbowej do sądowego postępowania egzekucyjnego. Mniejszość członków Komisji Skarbowej uznała zarazem, iż w razie odrzucenia tej ostatniej poprawki, w ustawie należy zastrzec, że koszty egzekucyjne nie mogą przekraczać 3% sumy egzekwowanej²⁰.

Posel Tadeusz Reger ostrzegł zaś, że projekt ustawy budzi „całkiem słuszne obawy wśród najszerzych warstw obywateli” i w powszechnej opinii „jest zupełnie nie do przyjęcia”. Przekonywał, iż zachodzi podejrzenie, że celem ustawy nie jest usprawnienie

¹⁹ Komisja Skarbowa uznała, iż w razie ewentualnych rozbieżności na tym tle między interesami Skarbu Państwa, związków komunalnych, czy instytucji ubezpieczeniowych, to właśnie Rada Ministrów będzie organem „najodpowiedniejszym” do zawarcia kompromisu z „należytą oględnością”.

²⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 37–38.

ściągnięcia zaległych należności, lecz ograniczenie uprawnień samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminnego i roztoczenie nad nim jak najściślejszej „kurateli centralnej”, a także, aby w przeżywanym okresie kryzysu finansowego, ważne jest zasilenie Skarbu Państwa i administracji centralnej sumami, które się jej nie należą, lecz są „bezsprzeczną własnością ogółu obywateli”. Ubolewał zwłaszcza, iż proponuje się zerwanie z wielowiekową tradycją ściągnięcia podatków w gminie przez wójta. Wskazał też na ustawę z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby²¹, która wyraźnie uprawniała zarządy kas chorych do ściągnięcia zaległych składek, kosztów egzekucyjnych i innych należności kasy chorych. Przytoczył też dane statystyczne, z których wynikało, że egzekutorzy z urzędów skarbowych, którym projekt ustawy powierzał wyłączność na prowadzenie egzekucji administracyjnej, nie wykazują się najwyższą sprawnością w tej służbie. Wynikało z nich bowiem, iż na koniec 1931 r. zaległości podatkowe Skarbu Państwa wynosiły 1,8 mld złotych, a zaległości w zakresie danin komunalnych: około 57 mln złotych w gminach miejskich i 60 mln złotych w gminach wiejskich. Z kolei zaległe należności instytucji ubezpieczeniowych zamykały się kwotą 160 mln zł. Poseł oburzał się także, iż większość Komisji Skarbowej odrzuciła propozycję, aby ustawa określiła maksymalną wysokość kosztów egzekucyjnych²².

Posel Kazimierz Gruetzmacher starał się uzasadnić poprawki do ustawy zgłoszone przez mniejszość członków Komisji Skarbowej. Wskazał najpierw na niespójność oświadczenia rządu, że wobec niepewności co do skutków ustawy zostanie ona wprowadzona tylko tytułem próby, z „ryzykanckim rozmachem” jej przepisów, przygotowanych bez należytych analiz efektywności dotychczasowych postępowań egzekucyjnych. Dowodził, iż poprawki zgłoszone przez mniejszość Komisji Skarbowej mają osłabić ryzyko niepowodzenia proponowanych rozwiązań ustawy.

Opowiadając się za uzupełnieniem projektu rządowego o postanowienie, iż „gminy wiejskie ściągać będą przypadające im daniny trybem dotychczasowym”, poseł Gruetzmacher powoływał się na dotychczasowe korzyści z takiego rozwiązania. Znajomość „swoich gminiaków” podpowiadała bowiem wójtowi „kiedy do nich przyjść i upomnieć się o należność, kiedy jego upomnienie będzie skuteczne, a kiedy będzie tylko drażniące i bezskuteczne”. Przypominał też, że zaległości w uiszczaniu

²¹ Dz.U. 1920 nr 44, poz. 272.

²² Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 38–42.

danin publicznych w gminach wiejskich są relatywnie niewielkie. Podkreślił, iż doświadczenie życiowe nakazało wnieść także poprawkę zapewniającą, iż suma zaległości podatkowych ściągnięta przez urzędy skarbowe „zaliczana będzie według kolejności powstania należności”, a przelanie ściągniętej sumy do właściwej instytucji winno nastąpić w ciągu dwóch tygodni. Wyjaśnił, iż intencją owych rozwiązań jest zagwarantowanie poszczególnym związkom publiczno-prawnym, że otrzymają to, co im się należy. Wynikały one z obawy, iż urzędy skarbowe będą w pierwszej kolejności dbać o interes Skarbu Państwa²³. Proponując zaś określenie w ustawie maksymalnej wysokości kosztów egzekucyjnych na poziomie 3%, sumy egzekwowanej, mniejszość członków Komisji Skarbowej wychodziła z założenia, iż komasacja egzekucji wszelkich zaległości w daninach publicznych w gestii urzędów skarbowych, nakazuje uznać praktykowane dotąd wyliczanie kosztów egzekucyjnych w wysokości 5% sumy egzekwowanej za zbyt wygórowane.

Mniejszość członków Komisji Skarbowej kwestionowała również upoważnienie Rady Ministrów do ustalania w drodze rozporządzeń, jakie przepisy omawianej ustawy i w jakich terminach tracą swą moc, dostrzegając w takim rozwiązaniu niedopuszczalne ograniczenie uprawnień Sejmu²⁴.

²³ Tę obawę wyraził także poseł ks. Szydelski, który przewidując, iż ustawa ułatwi utrzymanie równowagi budżetu państwa, pytał: „ale co się będzie działo z budżetami miast?”, skoro nie są ustalone normy podziału kwot pozyskanych w drodze egzekucji. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 48. M. Jaroszyński, pisał iż zawsze, gdy podejmuje się dyskusję o finansach komunalnych, to „rozprawia się o samorządzie, jakby to była jakaś osobna poza państwem stojąca kapliczka, w której modlą się tylko specjalnego autoramentu sekciarze, zwani samorządowcami”. Takie stanowisko wyrażało się w dość powszechnym traktowaniu tzw. „konieczności państwowych”, rozumianych w szczególności, jako przyznawanie z góry bezwzględne pierwszeństwa wydatkom objętym budżetem państwa, przed samorządowymi (i wszystkimi innymi), a w konsekwencji – nadawanie bezwzględne pierwszeństwa daninom państwowym przed samorządowymi. M. Jaroszyński, *Finanse komunalne*, „Gospodarka Narodowa” 1937, nr 17–18, s. 233–235. Z kolei M. Porowski ubolewał, iż „trudno zrozumieć ten widoczny brak zainteresowań zadaniami samorządu”, na którym „spoczywają tak ważne zadania ogólnopolskiego znaczenia jak: budowa i utrzymanie szkół powszechnych, utrzymanie większości dróg publicznych, niemal cała dziedzina zdrowia publicznego (...), ułatwianie i racjonalizowanie obrotu handlowego (targowiska, hale targowe, chłodnie)”. Podkreślał też rolę samorządu w elektryfikacji i gazyfikacji kraju i w zaopatrzeniu ludności w odpowiednią wodę. Zob. M. Porowski, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24, s. 1756.

²⁴ Sprawozdanie z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r., t. 43–47.

Uchwalony przez Sejm projekt ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych stał się w dniu 10 marca 1932 r. przedmiotem obrad Senatu. Referując sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej senator Wyrostek podzielił zasadnicze argumenty za przyjęciem ustawy, zawarte w uzasadnieniu jej projektu, a także wypowiedziane w trakcie obrad Sejmu. Jeszcze wyraźniej natomiast podkreślił i rozwinął najważniejszy argument przemawiający za jej uchwaleniem – wzgląd na konieczność prowadzenia jednolitej polityki egzekucyjnej w całym państwie, w warunkach ciężkiego kryzysu gospodarczego. Wskazał w szczególności, iż obecny stan prawny w tym zakresie wywołuje zaniepokojenie w sferach gospodarczych i u poszczególnych płatników, narażonych na „inwazję” różnych organów egzekucyjnych, które przychodziły „kolejno po sobie, często w konkurencji, na wypródkę”. Podał także, iż brak jednolitej polityki egzekucyjnej unicestwi cele pokładane w ustawie z dnia 10 marca 1932 r. o ulgach podatkowych²⁵. Wyraźnie też

²⁵ Dz.U. 1932 nr 29, poz. 291. Ustawa upoważniła ministra skarbu do umarzania, odraczania i rozkładania na raty wszelkich zaległości wraz z należnościami ubocznymi w zakresie podatków: gruntowego, od nieruchomości, przemysłowego, dochodowego, majątkowego, od kapitałów i rent, od spadków i darowizn oraz od lokali. Ponadto upoważniła ministra skarbu do odraczania i rozkładania na raty – w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych – zaległości w samoistnych daninach komunalnych (w szczególności do podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich, podatku inwestycyjnego, opłat specjalnych i dopłat drogowych, oraz podatku od kopalń), oraz do obniżania i umarzania kar za zwłokę, odsetek za odroczenie i kosztów egzekucyjnych, przypadających od tych zaległości. W uzasadnieniu projektu ustawy Rada Ministrów wskazała, iż „nagromadzone z biegiem lat” zaległości podatkowe wynoszą około 700 mln zł, za co odpowiada „przede wszystkim wadliwość prowadzonej akcji egzekucyjnej”. Zob. Sejm 1930–1935. Druk nr 487. Wydane na jej podstawie rozporządzenie ministra skarbu z dnia 25 listopada 1933 r. wydane w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1933 nr 94, poz. 731) dotyczyło również niektórych danin samorządowych, a w szczególności dodatków do podatków państwowych: gruntowego, od nieruchomości, przemysłowego, dochodowego, oraz od spadków i darowizn, a także samoistnych podatków samorządowych (wyrównawczego dla gmin wiejskich i inwestycyjnego) oraz opłat specjalnych i dopłat drogowych. W szczególności płatnikom, którzy nie posiadali majątku nieruchomego, mogącego służyć jako zabezpieczenie przypadających od nich zaległości podatkowych (powstałych przed 1 października 1931 r.) zarządy gmin, bądź rady powiatowe mogły umorzyć czwartą ich część, pod warunkiem uiszczenia pozostałych trzech czwartych części w 12 równych ratach kwartalnych, poczynawszy od 1 stycznia 1935 r. (za opłatą odsetek za odroczenie w wysokości 0,5% miesięcznie, licząc od 1 października 1933 r.). To częściowe umorzenie zaległości podatkowych zaliczono do własnego zakresu działania związków samorządowych. W związku z tym minister spraw wewnętrznych, aby zapewnić stosowanie jednakowej

odniósł się do postulatów, aby w ustawie z góry określić, w jakiej kolejności i w jakim stosunku procentowym kwoty ściągnięte od podatników przez urzędy skarbowe, mają być rozdzielone między poszczególne związki publiczne. Stwierdził bowiem, iż tego rodzaju ograniczanie Skarbu Państwa „byłoby nie do pomyślenia, dlatego, że w tej chwili nie możemy absolutnie przewidzieć jakie potrzeby będą pierwsze i ważniejsze”²⁶.

W dyskusji zabrał głos jedynie senator Kopciński, który podkreślił, iż ustawa ogranicza zadania samorządu terytorialnego (i samorządu ubezpieczeniowego), a samorządowy aparat egzekucyjny wywiązywał się ze swych obowiązków „zupełnie dobrze”. Podzielił także obawy (wyrażane w trakcie debaty sejmowej), że w następstwie wprowadzenia jej w życie samorząd terytorialny „zostanie podcięty w swej egzystencji”, bo ustawa nie przewiduje sposobu podziału ściągniętych należności, ani terminu ich przekazania uprawnionym podmiotom²⁷.

Ustawa o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych została przyjęta przez Senat w dniu 10 marca 1932 r., w brzmieniu uchwalonym przez Sejm²⁸.

miary w przyznawaniu ulg podatkowych zarówno płatnikom podatków państwowych (w odniesieniu do których umorzenie części zaległości następowało „z urzędu”), jak i płatnikom danin samorządowych, przekazał wojewodom, że „jest wskazane”, aby związki samorządowe „bez wyjątków” stosowały przepisy o umorzeniu „z urzędu”. Wojewodowie mieli wydać odpowiednie zalecenia w tej sprawie. Zob. Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 1933 r. o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.Urz. MSW 1933, nr 21, poz. 308). W dniu 22 października 1934 r. minister spraw wewnętrznych przesłał wojewodom pismo ministra skarbu (z dnia 28 września 1934 r.), upoważniające dyrektorów izb skarbowych do przyznawania we własnym zakresie działania ulg podatkowych płatnikom dotkniętym klęską powodzi w lipcu 1934 r. minister spraw wewnętrznych uznał za konieczne zastosowanie takich ulg w zakresie samoistnych danin komunalnych. Zalecił związkom samorządowym, aby ulgi (w granicach i na warunkach określonych przez ministra skarbu) miały analogiczne zastosowanie do: podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich, podatku inwestycyjnego, opłat specjalnych i dopłat drogowych, oraz zasadniczego podatku wojskowego. Zob. Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1934 r. o ulgach podatkowych dla płatników dotkniętych klęską powodzi (Dz.Urz. MSW 1934 nr 30, poz. 250).

²⁶ Zakładał zarazem, iż bardzo możliwe, że Skarb Państwa „będzie miał odpowiednią ilość pieniędzy i że będzie mógł większą ilość wyasygnować samorządom, aniżeli sobie zatrzymać”. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Senatu w dniu 10 marca 1932 r., t. 21–25.

²⁷ Ibidem, t. 15–26.

²⁸ Ibidem, t. 27.

3. Stanowisko Związku Miast Polskich, Związku Powiatów RP i Związku Gmin Wiejskich wobec powierzenia egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe

Zanim projekt ustawy trafił do Senatu, Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do ministra spraw wewnętrznych, ministra skarbu, posłów i senatorów z własną koncepcją uregulowania egzekucji administracyjnej. Opierała się ona na założeniu, iż w warunkach trwającego ostrego kryzysu gospodarczego, który spowodował w szczególności załamanie się finansów komunalnych, sprawa egzekucji administracyjnej ma wymiar nie tylko finansowy, ale winna być postrzegana jako ważna część ogólnej polityki państwa, wiążąca się z zagadnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Przyjęcie tej tezy pozwoliło Związkowi Powiatów RP wysunąć postulat, aby egzekucję administracyjną ześrodkować w organach administracji ogólnej, obejmującej zakresem swego działania szerszy zakres spraw publicznych (odpowiedzialnej za między innymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny) i z tym samym lepiej zorientowanej co do sytuacji ekonomicznej (zdolności płatniczej) społeczeństwa, jego nastrojów, a także „sposobów należytego nań oddziaływania”. Propozycja Związku Powiatów RP zakładała jednocześnie, że organami egzekucyjnymi starostów będą zarządy miast i gmin wiejskich, które (jego zdaniem) posiadały liczniejszy i bardziej sprawny aparat egzekucyjny niż administracja skarbową²⁹.

Projektodawca dodał również, iż w razie gdyby egzekucja administracyjna została skupiona w urzędach skarbowych, to należy z niej wyłączyć ściąganie kar i grzywien orzeczonych w postępowaniu karno-administracyjnym³⁰, a także grzywny i kary, które ściągane były w trybie ustalonym przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji³¹. Za takim rozwiązaniem przemawiała bowiem istota zagadnienia,

²⁹ Związek Powiatów RP dodał zarazem, iż ewentualne przetrzymywanie przez zarządy miast i gmin wiejskich (działające jako organy egzekucyjne starostów) „sum obcych” winno być surowo karane.

³⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 38, poz. 365).

³¹ W świetle rozporządzenia władzą egzekucyjną w powiecie była powiatowa władza administracji ogólnej, a organami egzekucyjnymi były: a) organy wykonawcze państwowe, powołane do przeprowadzania czynności egzekucyjnych, b) organy gminne.

polegająca na zapewnieniu wykonania nakazów i zakazów władz publicznych (względy finansowe schodziły w tych sprawach na drugi plan)³².

Związek Powiatów RP zgłosił wobec projektu ustawy także inne postulaty, które (w jego ocenie) powinno się uwzględnić, niezależnie od tego, komu powierzy się zasadniczą wyłączność w prowadzeniu egzekucji administracyjnej. Domagał się w szczególności: 1) zagwarantowania wszystkim zainteresowanym, że kwoty ściągnięte od płatników będą rozdzielane proporcjonalnie pomiędzy wszystkie zgłoszone tytuły wykonawcze; 2) ustalenia terminów rozpoczęcia postępowania egzekucyjnego i terminu dokonania wypłaty ściągniętych sum; 3) sprecyzowania, iż w pierwszej kolejności egzekucji poddane zostaną zaległe daniny nieściągnięte w ostatnim roku budżetowym, a dopiero później zaległości z dawnych lat³³; 4) zapewnienia zainteresowanym instytucjom prawa wglądu do ksiąg egzekucyjnych, celem umożliwienia kontroli prawidłowości postępowania egzekucyjnego (a zwłaszcza zachowania kolejności egzekwowania poszczególnych należności i proporcjonalności rozdziału ściągniętych sum)³⁴.

W związku z tym, że ustawa stwarzała Radzie Ministrów niezwykle szeroko zakrojone pełnomocnictwa dla uregulowania egzekucji administracyjnej, centralne zrzeszenia związków samorządowych (Związek Powiatów RP, Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich) wystąpiły 31 maja 1932 r. do ministra skarbu i ministra spraw wewnętrznych z propozycjami (ujętymi alternatywnie) takiego określenia przepisów wykonawczych, aby „nie utrudniały zbytnio sytuacji finansowej samorządów”. Proponowały w szczególności:

³² Związek Powiatów RP twierdził zarazem, iż nawet gdyby egzekucja administracyjna została ześrodkowana (jak proponował) w organach administracji ogólnej, to i w tym przypadku sposób egzekucji kar administracyjnych należałoby wyodrębnić z trybu właściwego dla danin publicznych, „w imię koniecznej szybkości oddziaływania, o ile przymusowe postępowanie nie miałoby utracić swego sensu”.

³³ Związek Powiatów RP obawiał się bowiem skutków kumulacji „wielkich i zestarzałych” pretensji Skarbu Państwa „daleko gorzej” ściągającego swe należności niż związki komunalne, czy instytucje ubezpieczeń społecznych.

³⁴ *Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 27 lutego 1932 r. w sprawie egzekucji egzekucji administracyjnej*, „Samorząd Miejski” 1932, z. 1–2, s. 193–194.

1. przejęcie przez władze skarbowe czynności egzekucyjnych „w szerszym zakresie” tylko w kilku powiatach różnych województw, zgodnie z deklaracją Rządu, iż ustawa dokonująca ześrodkowania akcji egzekucyjnej w urzędach skarbowych zostanie wprowadzona „tytułem próby”³⁵,
2. wyłączenie z zakresu proponowanej właściwości egzekucyjnej urzędów skarbowych tych danin komunalnych, które ściągane były dotychczas przez organy komunalne, a co najmniej zastosowanie tego rozwiązania w stosunku do gmin wiejskich i sześciu największych miast (Warszawy, Łodzi, Wilna, Krakowa, Lwowa i Poznania). Za tą propozycją przemawiał argument o potrzebie uniknięcia (w związku z wielką liczbą gmin wiejskich) nawału prac kancelaryjno-manipulacyjnych (sporządzanie wykazów egzekucyjnych, dokonywanie odpowiednich rozrachunków, prowadzenie ksiąg bierczych). Centralne zrzeszenia związków samorządowych przestrzegały przed trudnościami „wprost nie do pokonania”, które wystąpiłyby zwłaszcza przy ściąganiu tzw. włościańskiego podatku gruntowego³⁶ łącznie z dodatkiem komunalnym. Przywoływały w tym miejscu okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 11 października 1926 r., skierowany do wojewodów z terenów byłego zaboru rosyjskiego, w którym stwierdzono, iż ściąganie owego podatku nie może być poruczone sekwestраторom skarbowym. Ściągaliby bowiem sumy, nie wiedząc czy są one odpowiednie i należycie nałożone przez zebrania gromadzkie i dlatego – posiłkując się niezbędnymi informacjami od sołtysa lub wójta – występowałiby faktycznie w roli ich organów pomocniczych. To rozwiązanie powiększyłoby także koszty administracji skarbowej, co „w dobie tak trudnej sytuacji Skarbu Państwa jest niedopuszczalne”.

Podobne względy (duże liczby płatników, niepotrzebne zwiększenie czynności manipulacyjnych, zwielokrotniona skala wzajemnej korespondencji organów komunalnych z władzami skarbowymi) przemawiały za wyłączeniem spod egzekucji urzędów skarbowych danin publicznych pobieranych w sześciu największych miastach,

³⁵ Z kolei Związek Gmin Województwa Śląskiego już 17 maja 1932 r. uchwalił rezolucję, domagającą się, wyłączenia przez Radę Ministrów spod właściwości urzędów skarbowych do przymusowego ściągania świadczeń pieniężnych – opłat komunalnych i dodatków komunalnych do podatków państwowych, należnych gminom miejskim i wiejskim województwa śląskiego, aby w dalszym ciągu były ściągane przez ich organy wykonawcze. Zob. *Egzekucje należności komunalnych*, „Orędownik Samorządu” 1932, nr 15–16, s. 4.

³⁶ Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska. Tom II – daniny, podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937, s. 48–49.

3. ograniczyć przejmowanie czynności egzekucyjnych od związków komunalnych do wypadków, gdy nie działają one sprawnie, bądź generują wydatki większe niż miałyby to miejsce po przejęciu egzekucji przez urzędy skarbowe. Odnosne zarządzenia wydawałyby (z czteromiesięcznym wyprzedzeniem) władze skarbowe w porozumieniu z władzami nadzorczymi związków komunalnych,
4. uznać urzędy skarbowe za władze egzekucyjne, z pozostawieniem jednak „całego wykonawstwa” w zakresie egzekucji (w dotychczasowym rozmiarze) właściwym organom komunalnym, działającym w tym zakresie w charakterze organów wykonawczych władz skarbowych. Argumentowano, iż posiadają one większy i bardziej sprawny aparat egzekucyjny od posiadanego przez władze skarbowe, a także dysponują szerszym zasobem informacji o zdolności płatniczej zobowiązanych, co pozwalało trafniej wybrać moment rozpoczęcia egzekucji,
5. ustalić termin, w którym władze egzekucyjne obowiązane są (po otrzymaniu tytułu wykonawczego) do rozpoczęcia czynności egzekucyjnych, a także termin, do którego należy przekazać ściągnięte sumy uprawnionym instytucjom. Centralne zrzeczenia związków samorządu terytorialnego dowodziły, iż w sytuacji, gdy duży odsetek danin publicznych trafiał do kas komunalnych w drodze przymusowego ściągnięcia, i w warunkach całkowitego niemal braku dostępu do kredytu krótkoterminowego, proponowane rozwiązanie jest konieczne dla zapewnienia związkom samorządowym możliwości wykonania ich budżetów,
6. wprowadzić zasadę proporcjonalnego podziału ściągniętych sum pomiędzy uprawnione instytucje (mimo iż ustawa nie wprowadziła zasady równorzędności wszystkich zaległości, powstałych z różnych tytułów), z przyznaniem pierwszeństwa należnościom za rok bieżący i poprzedni, w sytuacji zbiegu różnych tytułów wykonawczych i niemożności ściągnięcia od razu całej zaległej kwoty. Podkreślono, iż równorzędne traktowanie tytułów wykonawczych w tych wypadkach jest kwestią „zasadniczą”, bo decyduje o „możności egzystencji” związków samorządowych i wykonywaniu ich zadań. Wskazywano, iż taka zasada zapisana jest w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych³⁷, a nadto, iż jej zastosowanie zostało zapowiedziane przez Rząd (w uzasadnieniu projektu ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe

³⁷ Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747. Art. 57 tej ustawy stanowił, że „Wpłaty na podatki (opłaty) państwowe, do których przypisane są dodatki komunalne, rozkłada się proporcjonalnie na podatki państwowe i dodatki wszystkich związków komunalnych z przynależnymi odsetkami i karami za zwłokę”.

oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych), który stwierdził w szczególności, iż właśnie władze skarbowe są najbardziej powołane do czuwania nad tym, by poszczególne związki prawa publicznego otrzymywały należne im daniny. Z kolei przyznanie niektórym zaległym daninom prawa pierwszeństwa przymusowego ściągania uzasadniono tym, że należności bieżących okresów obrachunkowych, decydujących o równowadze budżetów komunalnych, nie można traktować na równi z zaległościami sprzed kilku lat. Odrzucenie tej propozycji byłoby (jak twierdzili wnioskodawcy) krzywdzące dla tych związków prawa publicznego, które prowadząc umiejętną egzekucję, czy racjonalną gospodarkę nie dopuściły do tworzenia się dużych zaległości³⁸.

Na podstawie (niezwykle szeroko zakreślonych) upoważnień zawartych w ustawie Rada Ministrów wydała w dniu 25 czerwca 1932 r. rozporządzenia: o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych³⁹, oraz o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych⁴⁰. W dniu 23 lipca 1932 r. minister skarbu wydał zaś rozporządzenie w sprawie sposobu ustalenia należności nieściągalnych oraz terminu przekazania urzędowi skarbowemu należności ściąganych do dalszej egzekucji⁴¹. Dopełniły je instrukcja z dnia 23 lipca 1932 r. o stosowaniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych⁴², oraz instrukcja egzekucyjna dla władz skarbowych, wydana

³⁸ *Memoriał Związku Powiatów RP, Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich z dnia 31 maja 1932 r. w sprawie przejęcia egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe, „Samorząd Terytorialny” 1932, z. 3–4, s. 210–214.*

³⁹ Dz.U. 1932 nr 62, poz. 580, znowelizowane rozporządzeniami Rady Ministrów: z 2 stycznia 1933 r. (Dz.U. 1933 nr 4, poz. 24), z 28 stycznia 1934 r. (Dz.U. 1934 nr 10, poz. 78), i z 15 maja 1937 r. (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).

⁴⁰ Dz.U. 1932 nr 62, poz. 581, znowelizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 341).

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 lipca 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów w sprawie sposobu ustalenia należności nieściągalnych oraz terminu przekazania urzędowi skarbowemu należności ściąganych do dalszej egzekucji (M.P. 1932 nr 169, poz. 199).

⁴² Instrukcja Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów z dnia 23 lipca 1932 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca

przez ministra skarbu 22 lipca 1932 r.⁴³ Nadto na podstawie rozporządzenie ministra skarbu z 18 lipca 1932 r. w strukturze organizacyjnej urzędów skarbowych pojawiły się oddziały egzekucyjne⁴⁴.

Wskazane akty wykonawcze do ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, w niewielkim tylko stopniu uwzględniły postulaty zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego.

W szczególności liczba, a zwłaszcza rodzaje należności, które wyłączono spod właściwości egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe upoważniała do stwierdzenia, że od 1932 r. wszelka egzekucja administracyjna została niemal w całości skoncentrowana w urzędach skarbowych⁴⁵. Odrzucono powszechnie postulowaną i mającą fundamentalne znaczenie dla budżetów związków komunalnych, zasadę proporcjonalnego podziału ściągniętych sum pomiędzy uprawnione instytucje. Sposób prowadzenia egzekucji w razie zbiegu kilku należności od jednego płatnika na rzecz różnych wierzycieli określono w par. 52 instrukcji egzekucyjnej dla władz skarbowych (wydanej przez ministra skarbu 22 lipca 1932 r.), który stanowił, że „przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli czynności egzekucyjne należy przeprowadzić w kolejności zgłoszeń tytułów wykonawczych, po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych”. Zrodziły się obawy, iż przyjęcie

1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. nr 62, poz. 580) wydana na podstawie par. 127 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 roku o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (M.P. 1932, poz. 200). Została ona zastąpiona instrukcją Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczt i Telegrafów z dnia 15 czerwca 1937 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, zmienionego rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 1933 r. (Dz. U. nr 4, poz. 24), z dnia 28 stycznia 1934 r. (Dz. U. nr 10, poz. 78), oraz z dnia 15 maja 1937 (Dz. U. nr 43, poz. 340) (M.P. 1937 nr 143, poz. 238).

⁴³ Została opublikowana jako dodatek do Dziennika Urzędowego Ministerstwa Skarbu z 22 lipca 1932 r., nr 20.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 lipca 1932 r. o uzupełnieniu niektórych postanowień rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 sierpnia 1931 r. o organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1932, nr 62, poz. 585).

⁴⁵ Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska. Tom II – daniny, podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937, s. 37.

tej zasady sprawi, że wnioski egzekucyjne wierzycieli innych niż Skarb Państwa mogą okazać się niewykonalne. Na szereg kwestii uregulowanych w powyższych przepisach egzekucyjnych, wymagających wyjaśnienia, wskazały Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich w memoriale skierowanym do ministra skarbu 24 sierpnia 1932 r.⁴⁶

W maju 1933 r. odbyły się zjazdy wojewódzkie przedstawicieli gmin wiejskich. W przyjętych uchwałach opowiedzieli się oni między innymi za nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych. Chodziło o zaliczenie wszelkich samoistnych danin komunalnych na rzecz gmin wiejskich oraz wierzytelności gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych do tych, które nie obejmuje właściwość urzędów skarbowych i przywrócenie gminom wiejskim prawa egzekwowania ich we własnym zakresie, by zapewnić im „normalny wpływ dochodów”. Zgłosili również postulaty w sprawie sposobu prowadzenia egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe.

Proponowana nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych miała sprawić, aby one: 1) zawiadamiały urzędy gminne o rozpoczęciu na terenie gminy czynności egzekucyjnych i o ich wyniku odnośnie danin należnych gminie; 2) zaprzestały praktykowanego często „przerzucania” na urzędy gminne i sołtysów obowiązku doręczania upomnień zapłaty za zaległe daniny (do czego gminy nie były zobowiązane)⁴⁷; 3) przestały domagać się przedkładania sobie odrębnego tytułu wykonawczego na każdy rodzaj podatku lub innej należności, podlegającej egzekucyjnemu ściągnięciu u tego samego płatnika, lecz zadowalały się jednym tytułem wykonawczym obejmującym jego wszelkie zaległości w daninach publicznych, a także aby (analogicznie) wystosowywały w takim wypadku jedno upomnienie.

⁴⁶ Memoriał Związku Miast Polskich, Związku Powiatów RP i Związku Gmin Wiejskich z dnia 24 sierpnia 1932 r. w sprawie wykonywania przez urzędy skarbowe egzekucji administracyjnej, „Samorząd Miejski” 1932, nr 16–17, s. 930–934. Związek Gmin Województwa Śląskiego ponowił zaś swe zabiegi u władz państwowych o wprowadzenie zasady proporcjonalnego podziału ściągniętych sum pomiędzy uprawnione instytucje. Zob. *Egzekucje należności komunalnych*, „Orędownik Samorządu” 1932, nr 15–16, s. 7.

⁴⁷ Proponowano zarazem przekazanie gminom zadania doręczania owych upomnień za wynagrodzeniem, w wysokości połowy opłaty pobieranej za upomnienie przez urzędy skarbowe.

Uchwały wojewódzkich zjazdów przedstawicielei gmin wiejskich podkreślały także konieczność zmiany obowiązującej zasady, iż przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli, czynności egzekucyjne należy prowadzić w kolejności zgłoszeń tytułów wykonawczych – po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych. Proponowano, aby zarządzić „kumulację” postępowania egzekucyjnego, polegającą na równoczesnym egzekwowaniu zaległych należności na rzecz Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego. Przekonywano, iż dawanie pierwszeństwa egzekucji należności Skarbu Państwa i pozostawianie zaległych danin komunalnych „na czas późniejszy” prowadzi do tego, iż stają się one nieściągalne i są postrzegane przez płatników jako „mniej ważne”. Domagano się także, aby sporządzane przez skarbowych egzekutorów protokoły o nieściągalności należności komunalnych były „stwierdzane” przez urzędy gminne. Informowano także, że „mnożą” się skargi na uchylanie się przedstawicielei „większej własności” od płacenia podatków, i na fakty nieściągalności należności w drodze egzekucji z majątku ruchomego (z powodu wyłączenia spod egzekucji „bardzo wielu” przedmiotów). Domagano się „uproszczenia” postępowania egzekucyjnego z majątku nieruchomego, zarówno poprzez jego wydzierżawienie, jak i sprzedaż⁴⁸.

W połowie czerwca 1935 r. Związek Miast Polskich przekazał Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom: spraw wewnętrznych, skarbu, opieki społecznej, komunikacji oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego memoriał w sprawach finansów miejskich. Nastąpiło to zatem już po rozpoczęciu akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej związków samorządu terytorialnego, prowadzonej na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych⁴⁹. W memoriale wskazano w szczególności, iż usprawnienie administracji i gospodarki miast wymaga usunięcia przyczyn ich ciężkiego położenia, z których część jest niezależna od władz miejskich. Podkreślono, iż wszczęta przez rząd akcja oddłużeniowa wymaga równoczesnej likwidacji powodów powstawania nowych zobowiązań miast. Do spraw warunkujących poprawę sytuacji finansowej miast, wymagających najpilniejszego załatwienia, zaliczono wydanie przez Ministra Skarbu zarządzenia (nowelizującego instrukcję egzekucyjną dla władz skarbowych), aby sumy ściągnięte przez urzędy skarbowe były dzielone między Skarb Państwa i związki samorządowe „w stosunku do ich należności”. Domagano się, aby

⁴⁸ *Dezyderaty gmin wiejskich w sprawie egzekucji administracyjnej prowadzonej przez władze skarbowe*, „Samorząd Terytorialny” 1933, z. 1–2, s. 213–214.

⁴⁹ Dz.U. 1934 nr 94, poz. 846.

owa zasada obowiązywała do czasu przywrócenia przez Radę Ministrów związkom samorządowym prawa ściągania ich własnych należności⁵⁰.

W dniu 1 lutego 1936 r. Związek Powiatów RP przekazał naczelnym władzom państwowym kolejny memoriał, w którym zawarł swe uwagi i wnioski, nasuwające się z wyników specjalnej ankiety przeprowadzonej w powiatowych związkach samorządowych i gminach wiejskich, dotyczącej skutków czteroletniego stosowania ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych. Naświetlono w nim dwa aspekty tego zagadnienia: wpływ na finanse samorządowe oraz skutki dla płatnika. Podkreślono, że przejęcie egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe wywołało z obu tych punktów widzenia „bardzo niepożądane rezultaty”. W szczególności dobitnie stwierdzono, iż wyniki finansowe egzekucji administracyjnej prowadzonej na rzecz związków samorządowych są „więcej niż nikłe, po prostu nie istnieją”. W 90 powiatowych związkach samorządowych (przykładowo wybranych) stosunek wniosków wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe do liczby wniosków egzekucyjnych złożonych przez wydziały powiatowe, wyniósł w pierwszym kwartale 1934 r. 7,7%, a w pierwszym kwartale 1935 r. – 6,8%. Stosunek zaś sum ściągniętych do sum, na które opiewały wnioski egzekucyjne, wyniósł (w tych samych okresach) odpowiednio: 6,1% i 4,5%.

Analizując przyczyny tego stanu rzeczy, Związek Powiatów RP wskazał w szczególności na powszechnie stwierdzoną praktykę konsekwentnego dawania przez urzędy skarbowe pierwszeństwa w ściąganiu należnościom Skarbu Państwa, z jednoczesnym traktowaniem należności związków samorządowych jako „dodatek do ich zasadniczego powołania lub też jako zobowiązanie moralne płatnika, wyłącznie uzależnione od jego dobrej woli”. Poinformował zarazem, że „w szeregu powiatów” istnieje praktyka, że egzekutorzy skarbowi otrzymują dwa rodzaje wniosków egzekucyjnych: tzw. własne i tzw. obce, w stosunku procentowym mającym na celu utrzymanie na stałym poziomie wielkości sum wyegzekwowanych na rzecz Skarbu Państwa. W efekcie takiego postępowania wnioski egzekucyjne związków samorządowych oczekiwały po kilkanaście miesięcy na „nadanie im biegu”.

⁵⁰ Domagano się także zawieszenia do tego czasu obowiązku gmin ściągania grzywien orzeczonych w postępowaniu sądowym i postępowaniu karno-administracyjnym. Zob. *Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 czerwca 1935 r. w sprawach finansów miejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1935, z. 1–2, s. 206–207.

Niedoceniając interesów finansowych związków samorządowych wyrażało się także w „częstym” sporządzaniu przez urzędy skarbowe protokołów nieściągalności danin samorządowych, bez względu na stan majątkowy płatnika, gdy tylko uiścił on należności Skarbu Państwa. W szeregu zaś wypadków, gdy wydziały powiatowe przed umorzeniem ich należności na podstawie otrzymanego „protokołu nieściągalności”, doprowadziły do powtórnej egzekucji, z udziałem swych przedstawicieli, ściągnięto w niektórych wypadkach 50–70% sum przeznaczonych przez urzędy skarbowe do umorzenia. Związek Powiatów RP uskarżał się nadto, że skarbowy aparat egzekucyjny „często” dokonuje „zajęcia” mienia, bez uprzedniego zebrania informacji o majątku płatnika, „niejako z pamięci”, zakładając, że posiada on takie przedmioty podlegające egzekucji. Skutkiem takiej praktyki egzekucyjnej były „częste procesy o wyłączenia”, które związki samorządowe z reguły przegrywały. Informował również, że „w wielu” wypadkach, gdy chodziło o realizację wniosków egzekucyjnych związków samorządowych, egzekutorzy skarbowi po przybyciu na miejsce zadowalali się pobraniem kosztów egzekucyjnych, odraczając samowolnie terminy licytacji.

Związek Powiatów RP dowodził także, iż przejęcie egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe nie zaoszczędziło związkom samorządowym wydatków na egzekucję swych należności, lecz przyczyniło się do ich powiększenia. Stwierdził, iż nastąpiło (łącznie z kosztami egzekucyjnymi pobieranymi przez urzędy skarbowe) podwojenie kosztów egzekucji danin komunalnych. Wszystkie czynności przygotowawcze do egzekucji (wraz z doręczaniem upomnień za pośrednictwem gmin) obciążały bowiem wierzyciela (zarząd powiatowy lub zarząd gminny). Rola urzędu skarbowego ograniczała się do podpisania upomnienia oraz do właściwej egzekucji, osobno opłacanej przez płatnika. Co więcej, „w wielu” wypadkach urzędy skarbowe żądały (niezależnie od przygotowania wniosków i opłacenia zaliczki na koszty egzekucyjne) przystania im (na koszt zainteresowanych związków samorządowych) pracowników, którzy mieli wpisywać wnioski egzekucyjne do odpowiedniej ewidencji, a następnie przygotowywali ekspedycję upomnień. W tym stanie rzeczy występowały koszty egzekucyjne pokrywane z budżetów związków samorządowych (na opłacenie czynności przygotowawczych i części czynności manipulacyjnych oraz specjalnych pracowników delegowanych nieformalnie do prac w działach egzekucyjnych urzędów skarbowych bądź asystujących przy właściwej egzekucji celem zadbania o interes związku samorządowego), a także koszty egzekucyjne pobierane przez urząd skarbowy za upomnienia i czynności egzekucyjne.

Związek Powiatów RP informował również o efektywnych stratach, związanych z przejęciem egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe. Występowały one w związku z „częstymi” wypadkami sporządzania nieuzasadnionych protokołów nieściągalności, niewłaściwego dokonywania zajęć mienia (skutkującego przegranymi procesami „o wyłączenie”). Wtedy bowiem zaliczki związków samorządowych (przekazane na koszty egzekucji) „ginęły” w znacznej części, gdyż koszty bezskutecznej egzekucji obciążały wydział powiatowy lub zarząd gminny.

„Dotkliwą” stratę poniosły powiatowe związki samorządowe w związku z wejściem w życie wydanego w porozumieniu z ministrem skarbu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 maja 1935 r. w sprawie ulgowej spłaty zaległości w samoistnych daninach komunalnych⁵¹. Wiele urzędów skarbowych zwróciło im wtedy wnioski egzekucyjne, w celu zbadania ich aktualności. W trakcie owego badania okazało się, że pomimo upływu kilku lub kilkunastu miesięcy (a niekiedy nawet dwóch lat) od chwili złożenia wniosków egzekucyjnych, „olbrzymia” ich liczba „pozostawała nietknięta” (nawet upomnienia nie zostały wysłane płatnikom).

Związek Powiatów RP podkreślił również, iż egzekucja administracyjna prowadzona przez urzędy skarbowe „podważa etykę płatniczą” i wywołuje „niepożądane” reakcje. Zarzucił im w szczególności, iż „podkopują” moralność podatkową rolników, którzy (z wyjątkiem przedstawicieli „wielkiej własności”) zawsze byli najlepszymi płatnikami danin publicznych. Dlatego obecność sekwestratorów na wsi należała

⁵¹ Dz.U. 1935 nr 36, poz. 259. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1932 nr 29, poz. 291), w brzmieniu ustawy z dnia 26 marca 1935 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 202), która znacznie rozszerzyła dotychczasowe pełnomocnictwa ministra skarbu (działającego w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych) w zakresie stosowania ulg w spłacie zaległości w samoistnych daninach komunalnych. Obejmowały bowiem w szczególności prawo do odraczania i rozkładania na raty oraz do umarzania w części lub w całości zaległości we wszystkich daninach komunalnych. Powyższe rozporządzenie dotyczyło w szczególności następujących samoistnych danin komunalnych: podatku wyrównawczego dla gmin wiejskich, specjalnych opłat drogowych, dopłat drogowych od adjacentów na obszarze gmin wiejskich, opłat zastępujących świadczenia drogowe w naturze, podatku inwestycyjnego, podatku od lokali w gminach wiejskich o charakterze miejskim, podatku od placów budowlanych pobieranego do 1 kwietnia 1932 r., oraz zasadniczego podatku wojskowego pobieranego na rzecz gmin.

do zjawisk wyjątkowych. Związek Powiatów RP ubolewał, że w czasie kryzysu gospodarczego ich wizyty stały się częste, zwykle wskutek okoliczności niezależnych od rolnika. Poinformował zarazem, iż w „częstych” wypadkach sekwestratorzy „nie zaglądają do gospodarstwa, sporządzając zajęcie w mieszkaniu sołtysa dla całej wsi, w konsekwencji czego idą procesy o wyłączenie”. Ubolewał nadto, że wśród rolników kształtuje się przeświadczenie, iż daniny komunalne (w przeciwieństwie do państwowych) chronią łagodniejsze rygory egzekucyjne, a na zwlekaniu z ich uiszczeniem można skorzystać, wobec częstych zarządzeń o ulgach w ich spłacie. Związek Powiatów RP sygnalizował także rozgoryczenie płatników danin, wskutek szampowego traktowania wszystkich zalegających z zapłatą, bez uwzględniania ich indywidualnej zdolności płatniczej. Takie postępowanie egzekutorów skarbowych (rekrutujących się przeważnie z „ludzi napływowych”, nieznających lokalnych środowisk) prowadziło do „poważnych zdrażeń”, nierzadko kończących się interwencją policji.

Związek Powiatów RP zwrócił się zatem do adresatów swego memoriału o „zbadanie sprawy w kierunku przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji we własnym zakresie”⁵².

W dniu 15 listopada 1935 r. Związek Miast Polskich przekazał rządowi memoriał w sprawie sytuacji gospodarczej miast i konieczności poprawy ich finansów. Stwierdzono w nim między innymi, iż pozbawienie władz miejskich prawa egzekucji ich własnych należności (nawet tego rodzaju, jak opłata za wodę z wodociągów miejskich) jest jedną z przeszkód osiągnięcia równowagi ich budżetów, i sprawiło „prawie całkowite” uzależnienie miejskiej gospodarki finansowej od sprawności funkcjonowania urzędów skarbowych. Ponowiono także prośbę o rozważenie, czy nie byłoby z pożytkiem zarówno dla Skarbu Państwa, jak i dla samorządu przywrócenie organom miejskim prawa egzekucji ich należności, gdyż z reguły lepiej niż urzędnicy władz skarbowych znają sytuację gospodarczą płatników, oraz sprawniej i taniej wykonają odnośne czynności⁵³.

⁵² Memoriał Związku Powiatów RP z dnia 1 lutego 1936 r. w sprawie egzekucji danin komunalnych „Samorząd Terytorialny” 1936, z. 1–2, s. 209–213.

⁵³ Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 listopada 1935 r. w sprawie sytuacji gospodarczej miast i konieczności poprawy ich finansów, „Samorząd Terytorialny” 1937, nr 12–13, s. 75–76.

Z kolei w jednej z uchwał przyjętych w trakcie Zjazdu Miast w Warszawie (27 kwietnia 1937 r.) czytamy, iż do czasu przeprowadzenia zasadniczej reformy finansów miejskich konieczne jest między innymi przekazanie miastom prawa egzekucji ich należności z tytułu samoistnych podatków i opłat (łącznie z opłatami za korzystanie z wszelkich urządzeń miejskich).

Zaprezentowaniu skutków przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe było poświęcone wystąpienie Chwalbińskiego (przedstawiciela Zarządu Miejskiego w Łodzi), w trakcie Zjazdów Miast województw centralnych w Siedlcach i Częstochowie, w listopadzie 1937 r.⁵⁴ Oceniał on w szczególności, iż zasada (ustanowiona w par. 52 instrukcji egzekucyjnej z 1932 r. dla władz skarbowych), że „przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli, czynności egzekucyjne należy przeprowadzić w kolejności zgłoszeń tytułów wykonawczych – po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych” okazała się „nader szkodliwa” dla związków samorządowych.

Zaczęły spadać ich wpływy podatkowe, powodując „poważny” wzrost zaległości. Podał między innymi, że w okresie od 1 września 1932 r. do 31 sierpnia 1934 r., z ogółu wniosków egzekucyjnych wystanych do urzędów skarbowych przez 42 miasta (opiewających na kwotę prawie 33 mln zł) załatwionych zostało pozytywnie 28,1% z nich (na sumę prawie 5 mln 700 tys. zł). Podkreślił, iż podjęcie czynności egzekucyjnych po dwóch lub trzech latach od otrzymania wniosku egzekucyjnego jest w wielu wypadkach spóźnione (niektórzy z zobowiązanych płatników zdążyli bowiem w tym czasie zlikwidować swe przedsiębiorstwa, bądź zmienić adres i trudno ich odnaleźć). Przestrzegał, że w najbliższym czasie powstanie do rozwiązania zagadnienie pokrywania strat związków samorządowych, związanych z przedawnieniem należności „będących w egzekucji”. Zwrócił uwagę, że powolny tryb prowadzonej egzekucji wywiera demoralizujący wpływ na płatników⁵⁵. Poinformował, iż w trosce o przeciwdziałanie narastaniu zaległości w uiszczaniu danin komunalnych, większość miast zatrudniło u siebie poborców – inkasentów, którzy przed sporządzeniem wniosków egzekucyjnych, wzywali zobowiązanych do uregulowania zaległości.

⁵⁴ L. Chwalbiński, *Skutki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 22, s. 1637–1647.

⁵⁵ Podał, iż w praktyce, po wpłaceniu jednej lub dwóch rat na poczet zaległej należności rozłożonej na raty, dłużnik zaprzestaje ich uiszczania, będąc przekonany, iż następna wizyta egzekutora nastąpi po upływie 2 lub 3 lat.

To rozwiązanie przyczyniło się do zwiększenia wpływów budżetów związków samorządowych, ale jednocześnie powiększyło i tak już wysokie koszty poboru podatków i opłat miejskich. Zdarzało się także, że związki samorządowe przydzielały urzędom skarbowym (opłacanych przez siebie) pracowników, w charakterze pomocniczego personelu egzekucyjnego, czego jednak nakazały zaprzestać ich władze nadzorcze. Zwrócił także uwagę, iż skoro władze naczelne stwierdzają w swych enuncjacjach, że kryzys się skończył, a budżet jest zrównoważony, to tym samym upadła zasadnicza przyczyna, która legła u podstaw uchwalenia w 1932 r. ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych.

Polemikę z tezami referatu Chwalbińskiego podjął (kilka miesięcy później) Dietrich (przedstawiciel Ministerstwa Skarbu). Różnica poglądów ujawniła się przede wszystkim co do słuszności (przywołanej wyżej) zasady wyrażonej w par. 52 instrukcji egzekucyjnej dla władz skarbowych. Dietrich podkreślił bowiem, iż można ją krytykować, nie można jednak negować, że „Skarb Państwa zajmuje czołowe stanowisko wśród wszystkich instytucji prawa publicznego i że życie Państwa musi być utrzymane za wszelką cenę. Obowiązków bowiem i zadań Państwa (...) nie można nawet porównywać z obowiązkami innych instytucji prawa publicznego”. Nie zgodził się także z twierdzeniem Chwalbińskiego, że zasada ta musiała z natury rzeczy odbić się ujemnie na wpływach pozostałych wierzycieli, a szczególnie miast. Zauważył bowiem, iż w strukturze dochodów budżetów miast wpływ z samoistnych danin komunalnych odgrywają niewielką rolę, a większość pochodzi z przyznanych im udziałów i dodatków do podatków państwowych (twierdzenie to poparł stosownymi danymi liczbowymi)⁵⁶.

Jak już sygnalizowałem, w 1937 r. nastąpiła nowelizacja przepisów egzekucyjnych, a nadto minister skarbu wydał 31 marca 1937 r. rozporządzenie o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego⁵⁷. Wskutek tego nastąpiło odciążenie władz skarbowych od nadmiaru tytułów wykonawczych i czynności kancelaryjno-manipulacyjnych. W szczególności w myśl powyższego rozporządzenia z 31 marca

⁵⁶ T. Dietrich, *Skutki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 3–4, s. 190–195. Zdaniem redakcji „Samorządu Miejskiego” (organu Związku Miast Polskich), różnica poglądów autorów obu artykułów wytykała z tego, że „p. Dietrich mówi o tym, jak być powinno, p. Chwalbiński zaś przedstawia jak jest w praktyce”. Ibidem, s. 185.

⁵⁷ Dz.U. 1937 nr 32, poz. 250.

1937 r. zarządom gmin wiejskich przekazano (za wynagrodzeniem) prawo rozkładu i poboru państwowego podatku gruntowego (wymierzanego przez urzędy skarbowe) od wszystkich płatników w „podatkowych jednostkach zbiorowych” (w województwach byłego zaboru rosyjskiego)⁵⁸ oraz od wszystkich płatników indywidualnych, którzy nie opłacali dodatku do podatku gruntowego – tzw. progresji⁵⁹.

Z kolei w wyniku nowelizacji rozporządzenia z 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych: 1) wierzyciel mógł upoważnić zarząd gminy wiejskiej (za jego zgodą i umówionym wynagrodzeniem) do zastępowania go jako wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych; 2) związki samorządowe otrzymały prawo doręczania płatnego upomnienia zobowiązanemu (przed skierowaniem wniosku do urzędu skarbowego)⁶⁰.

Postulat przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji należnych im danin publicznych ponawiali także posłowie, najczęściej w trakcie corocznych debat

⁵⁸ Za podatkową jednostkę zbiorową uważano „grunty położone w jednej miejscowości (osada, wieś itd.), od których należy podatek gruntowy wymierzony został na rok 1936 nie dla oddzielnych właścicieli (posiadaczy) gruntów, lecz zbiorowo dla ogółu lub części właścicieli (posiadaczy) gruntów tej miejscowości, rozkład zaś sumy podatku pomiędzy tych właścicieli (posiadaczy) należał do zebrań gromadzkich lub zebrań właścicieli (posiadaczy) gruntów”, a także „grunty znajdujące się w jednej i tej samej miejscowości, a należące do drobnych posiadaczy (właścicieli), nie mających na posiadane przez każdego z nich grunty osobnych ksiąg hipotecznych, albo też co najmniej planów pomiarowych, sporządzonych przez mierniczych”.

⁵⁹ „Progresja” obciążała płatników opłacających tytułem podatku gruntowego od swych gruntów, położonych w granicach jednego powiatu, więcej niż 110 złotych rocznie. Zob. A. Witkowski, *Podatek gruntowy w Polsce w latach 1945–1946*, [w:] *Aktualne problemy prawa w postmodernistycznej społeczności*, Koszyce 2006, s. 400–434.

⁶⁰ W myśl 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340), przed skierowaniem wniosku egzekucyjnego do urzędu skarbowego, wierzyciel powinien wysłać zobowiązanemu pisemne upomnienie, z zagrożeniem wdrożenia kroków egzekucyjnych przez właściwą władzę egzekucyjną, jeśli w ciągu 14 dni od doręczenia upomnienia nie wpłaci wierzycielowi poszukiwanej należności. Jedno upomnienie mogło obejmować kilka należności wierzyciela, poszukiwanych u tego samego zobowiązanego. T. Dietrich podał, iż przeciętnie 40% tytułów wykonawczych bywało pokrywanych przez zobowiązanych po otrzymaniu upomnienia, a przed wszczęciem dalszych kroków egzekucyjnych. Zob. T. Dietrich, op. cit., s. 202.

nad projektem budżetu państwa⁶¹. Wielce wymowne jest w tej sprawie stanowisko sejmowej Komisji Budżetowej, która w sprawozdaniu o projekcie ustawy skarbowej i preliminarzu budżetowym na rok 1939/40 wyraziła przekonanie, iż przywrócenie związkom samorządowym prawa egzekucji danin komunalnych i niektórych podatków państwowych przyniosłoby „dużą poprawę w finansach samorządowych”. Stwierdziła, iż egzekucja danin samorządowych prowadzona przez urzędy skarbowe „jest słaba i daje małe wyniki”. Podkreśliła, iż egzekutorzy skarbowi ściągają bowiem przede wszystkim należności Skarbu Państwa⁶², a zdarzają się też „często” wypadki umarzania należności samorządowych nawet tym płatnikom, którzy są w stanie uiścić swe zaległości⁶³.

4. Zakończenie

Pozbawienie związków samorządu terytorialnego prawa wykonywania bezpośredniej egzekucji swych zaległych należności nastąpiło w sytuacji, gdy wskutek załamania się koniunktury gospodarczej (w trakcie światowego kryzysu ekonomicznego), ich

⁶¹ W 1938 r. poseł Suchorzewski złożył własny projekt ustawy w sprawie poprawy finansów związków samorządowych, który między innymi wychodził naprzeciw wysuwanym od kilku lat przez związki samorządowe postulatom usprawnienia egzekucji należności samorządowych. Projektodawca uznając (ze względu na „interes obywateli”) słuszność istnienia jednej władzy egzekucyjnej, nie zakładał przywrócenia samorządowi pełnego prawa własnej egzekucji jego samoistnych należności. Propozycja rozwiązania tej sprawy miała tylko przyczynić się do uniknięcia sytuacji, w których urzędy skarbowe nie docierały do szeregu płatników z egzekucją należności samorządowych. Projekt posta Suchorzewskiego zakładał w szczególności, że: a) wyegzekwowane od zobowiązanego sumy dzieli się każdorazowo między wszystkich wierzycieli, proporcjonalnie do ich należności, zgłoszonych do egzekucji przed jej wszczęciem; b) związki samorządowe mają prawo wglądu w akcję egzekucyjną władz skarbowych, dotyczącą ich należności; c) związki samorządowe mogą za zgodą właściwej izby skarbowej (lub za zgodą upoważnionych przez nią urzędów skarbowych) egzekwować od poszczególnych płatników, przez swych pracowników, własne należności publiczno-prawne (z wyłączeniem dodatków komunalnych do podatków i opłat państwowych); d) protokoły nieściągalności publiczno-prawnych należności związków samorządowych (z wyłączeniem dodatków komunalnych do podatków i opłat państwowych), egzekwowanych na obszarze danego związku samorządowego, mogą być sporządzane wyłącznie przez jego pracowników. Zob. Sejm 1935–1938. Druk nr 671.

⁶² Suma zaległości podatkowych należnych Skarbowi Państwa, najwyższa na koniec roku budżetowego 1932/33 (ponad 1 mln 137 tys. zł) zmniejszała się stopniowo, dochodząc – na dzień 1 kwietnia 1938 r. – do 750 mln zł. Zob. Sejm 1938–1939, Druk nr 100, część 8.

⁶³ Sejm 1938–1939. Druk nr 100, część 7.

dochody i wydatki uległy największej w Polsce międzywojennej redukcji (o blisko 50% w stosunku do roku budżetowego 1928/29, w którym były one najwyższe). Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, a zwłaszcza wydane na jej podstawie akty prawne wykonawcze, osłabiły w znacznym stopniu samodzielność finansową związków samorządowych i tym samym ich odpowiedzialność za realizację zaplanowanych dochodów budżetowych, a w konsekwencji także możliwości realizacji ciążących na nich zadań. W warunkach kryzysu gospodarczego znaczna część płatników danin komunalnych nie uiszczala ich bowiem w wyznaczonych terminach.

Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich nie ustawały w wysiłkach, aby przestrzec, że uchwalenie projektu owej ustawy, wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów, przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnych władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji. Trzeba podkreślić, iż owe propozycje, wnoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, były rzeczowo uzasadnione i ujęte najczęściej alternatywnie, zostawiając ich adresatom możliwość wyboru konkretnych rozwiązań.

Gdy już przesądzono, że do przymusowego ściągania wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym, właściwe są wyłącznie urzędy skarbowe, najwięcej kontrowersji wywoływała wciąż kwestia podziału sum ściągniętych w trakcie egzekucji. Wielce wymowny jest fakt, iż nie została ona uregulowana w ustawie, ani w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach, lecz w niepublikowanej instrukcji egzekucyjnej dla władz skarbowych, wydanej przez ministra skarbu (w formie odrębnego dodatku do Dziennika Urzędowego Ministerstwa Skarbu nr 20, z 22 lipca 1932 r.). Przypomnijmy, iż stanowiła ona w szczególności, że „przy zbiegu egzekucji na rzecz różnych wierzycieli, czynności egzekucyjne należy przeprowadzić w kolejności zgłoszeń tytułów wykonawczych, po uprzednim uwzględnieniu pretensji skarbowych”. Ta zasada, stwarzająca przywilej pierwszeństwa interesom Skarbu Państwa, przyniosła wymierne straty budżetom związków samorządowych. Zamieszczając

ją w wewnętrznej instrukcji dla władz skarbowych, stworzono – jak się wydaje – wrażenie, iż w ten sposób będzie mogła łatwo ulec zmianie, odpowiednio do warunków wynikających z kondycji finansów publicznych, nie naruszając istoty konstrukcji wprowadzonej reformy. Obowiązywała jednak nie tylko w latach ostrego kryzysu gospodarczego, ale także po zakończeniu w 1937 r. akcji oddłużeniowej związków samorządowych, gdy zaistniały warunki sprzyjające generalnemu, systemowemu uporządkowaniu finansów samorządu terytorialnego. Warto jednak zauważyć, iż uchwały w sprawie gospodarki i finansów samorządowych, podjęte wtedy przez Centralną Komisję Oszczędnościowo-Oddłużeniową dla Samorządu, nie obejmowały postulatu przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji ich zaległych należności z tytułu danin publicznych⁶⁴.

Analizowany przykład ograniczenia zakresu samodzielności finansowej związków samorządowych w Polsce międzywojennej, poprzez pozbawienie ich od 1932 r. prawa samodzielnej egzekucji ich zaległych należności, miał związek nie tylko z priorytetowym potraktowaniem wydatków objętych budżetem państwa, a w konsekwencji – z nadawaniem bezwzględnego pierwszeństwa daninom państwowym, przed samorządowymi. Łączył się z rolą samorządu terytorialnego w życiu publicznym, określoną literą ustawodawstwa konstytucyjnego i zwykłego, a także praktyką konstytucyjną.

Konstytucja marcowa⁶⁵ przewidywała oparcie ustroju państwa na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego i przekazania przedstawicielstwom samorządu „właściwego zakresu ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”, a także „ściśle rozgraniczenie” źródeł dochodowych państwa i samorządu. W świetle tych postanowień samorząd terytorialny uzyskał status odrębnego systemu władzy publicznej. Po zamachu majowym zarysowały się jednak wyraźnie tendencje wzmocnienia administracji rządowej. Rozwiązania ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁶⁶ zwiększyły zależność związków samorządowych od organów administracji rządowej, którym przyznano

⁶⁴ *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo – Oddłużeniowej dla Samorządu*, op. cit., s. 83–91.

⁶⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

⁶⁶ Dz.U. 1933 nr 35, poz. 294.

szerokie uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym (rozszerzono katalog środków nadzoru i podstaw ingerencji władz nadzorczych). Tendencje do pełniejszego podporządkowania samorządu terytorialnego organom administracji rządowej umocniła konstytucja z 1935 r.⁶⁷ Ujmowała samorząd terytorialny jako część składową administracji państwowej (obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego), powołaną do „urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.U. 1920 nr 44, poz. 272).

Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 342).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 38, poz. 365).

Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1932 nr 29, poz. 291).

Ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1932 nr 32, poz. 328).

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933 nr 35, poz. 294).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. 1934 nr 94, poz. 846).

Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 202).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1932 nr 62, poz. 580).

⁶⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych (Dz.U. 1932 nr 62, poz. 581).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 lipca 1932 r. o uzupełnieniu niektórych postanowień rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 sierpnia 1931 r. o organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1932 nr 62, poz. 585).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 lipca 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczty i Telegrafów w sprawie sposobu ustalenia należności nieściągalnych oraz terminu przekazania urzędom skarbowym należności ściąganych do dalszej egzekucji (M.P. 1932 nr 169, poz. 199).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1933 nr 4, poz. 24).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 listopada 1933 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.U. 1933 nr 94, poz. 731).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1934 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1934 nr 10, poz. 78).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku gruntowego (Dz.U. 1937 nr 32, poz. 250).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu z dnia 8 maja 1935 r. w sprawie ulgowej spłaty zaległości w samoistnych daninach komunalnych (Dz.U. 1935 nr 36, poz. 259).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o wyłączeniu niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych spod egzekucji urzędów skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 341).

Instrukcja Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczty i Telegrafów z dnia 23 lipca 1932 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz. U. nr 62, poz. 580) wydana na podstawie § 127 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (M.P. 1932, poz. 200).

Instrukcja Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej oraz Poczty i Telegrafów z dnia 15 czerwca 1937 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, zmienionego rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 1933 r. (Dz. U. nr 4, poz. 24), z dnia 28 stycznia 1934 r. (Dz. U. nr 10, poz. 78), oraz z dnia 15 maja 1937 (Dz. U. nr 43, poz. 340) (M.P. 1937 nr 143, poz. 238).

Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 grudnia 1931 r. o gospodarce finansowej związków komunalnych oraz ustalaniu i zatwierdzaniu preliminarzy budżetowych związków komunalnych na r. 1932/33 (Dz.Urz. MSW 1931 nr 20, poz. 319).

Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 1933 r. o ulgach w spłacie zaległości podatkowych (Dz.Urz. MSW 1933 nr 21, poz. 308).

Pismo okólne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1934 r. o ulgach podatkowych dla płatników dotkniętych klęską powodzi (Dz.Urz. MSW 1934 nr 30, poz. 250).

Pozostałe materiały źródłowe

Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 18 lutego 1932 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, „Samorząd Miejski” 1932, nr 5.

Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 27 lutego 1932 r. w sprawie egzekucji administracyjnej, „Samorząd Miejski” 1932, z. 1–2.

Memoriał Związku Powiatów RP, Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich z dnia 31 maja 1932 r. w sprawie przejęcia egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe, „Samorząd Terytorialny” 1932, z. 3–4, s. 210–214.

Memoriał Związku Miast Polskich, Związku Powiatów RP i Związku Gmin Wiejskich z dnia 24 sierpnia 1932 r. w sprawie wykonywania przez urzędy skarbowe egzekucji administracyjnej, „Samorząd Miejski” 1932, nr 16–17.

Dezyderaty gmin wiejskich w sprawie egzekucji administracyjnej prowadzonej przez władze skarbowe, „Samorząd Terytorialny” 1933, z. 1–2.

Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 czerwca 1935 r. w sprawach finansów miejskich, „Samorząd Terytorialny” 1935, z. 1–2.

Memoriał Związku Miast Polskich z dnia 15 listopada 1935 r. w sprawie sytuacji gospodarczej miast i konieczności poprawy ich finansów, „Samorząd Terytorialny” 1937, z. 12–13.

Memoriał Związku Powiatów RP z dnia 1 lutego 1936 r. w sprawie egzekucji danin komunalnych, „Samorząd Terytorialny” 1936, z. 1–2, s. 209–213.

Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lutego 1932 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Senatu w dniu 10 marca 1932 r.
Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.
Sprawozdanie stenograficzne z 60 posiedzenia Sejmu w dniach 1 i 2 grudnia 1937 r.
Senat 1930–1935. Druk nr 325, część 7.
Sejm 1930–1935. Druk nr 487.
Sejm 1930–1935. Druk nr 488.
Sejm 1935–1938. Druk nr 671.
Sejm 1938–1939. Druk nr 100, część 7.
Sejm 1938–1939. Druk nr 100, część 8.
Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie Samorządu Terytorialnego, Warszawa 1937.
Instrukcja egzekucyjna dla władz skarbowych, wydana przez Ministra Skarbu w dniu 22 lipca 1932 r. (dodatek do Dziennika Urzędowego Ministerstwa Skarbu z 22 lipca 1932 r., nr 20).

Literatura

Babczuk Arkadiusz, *Kryzys zadłużeniowy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3.
Chwalbiński Leon, *Skutki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 22.
Dietrich T., *Skutki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 3–4.
Egzekucje należności komunalnych, „Orędownik Samorządu” 1932, nr 15–16.
Jaroszyński Maurycy, *Finanse komunalne*, „Gospodarka Narodowa” 1937, nr 17.
Landau Zbigniew, *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse” 1969, nr 10.
Niemski Kazimierz, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946.
Porowski Marcei, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24.
Ruśkowski Eugeuniusz, *Uwagi o byłym i aktualnym kryzysie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu, Księga II*, red. Marian Mikołajczyk et al., Białystok–Katowice 2010.
Skodlarski Janusz, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa–Łódź 2000.
Witkowski Andrzej, *Podatek gruntowy w Polsce w latach 1945–1946*, [w:] *Aktualne problemy prawa w postmodernistycznej społeczności*, red. Maria Kiovska, Koszyce 2006.
Weinfeld Ignacy, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934.
Weinfeld Ignacy, *Skarbowość polska. Tom II – daniny, podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937.
Zawadzki Aleksander W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.

► STRESZCZENIE

**Centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego
wobec przejęcia w 1932 r. egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe**

W 1932 r. związki samorządu terytorialnego utraciły prawo samodzielnego ściągania (w drodze egzekucji administracyjnej) swych należności z tytułu zaległych danin komunalnych. Egzekucję wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych, które mogły być ściągane w trybie administracyjnym (będącą do tej pory uprawnieniem różnych władz i instytucji, w tym związków samorządu terytorialnego) powierzono bowiem urzędom skarbowym. Nastąpiło to w momencie ostrego kryzysu finansów komunalnych i dotkliwie utrudniało związkom samorządowym zapewnienie równowagi ich budżetów. To rozwiązanie przetrwało do końca Polski międzywojennej.

Związek Miast Polskich, Związek Powiatów RP i Związek Gmin Wiejskich nie ustawały w wysiłkach, aby przestrzec, że uchwalenie projektu ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów, przyczyni się do pogłębienia kryzysu finansów komunalnych. Gdy jednak została ona uchwalona, starały się wpłynąć na kształt wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wobec tego, że Rada Ministrów tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła propozycje zgłoszone przez centralne zrzeszenia związków samorządu terytorialnego, kierowały one do naczelnich władz państwowych liczne memoriały z kolejnymi propozycjami, uzasadniając je potrzebą przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzonych regulacji.

Analizowany przykład ograniczenia zakresu samodzielności finansowej związków samorządowych w Polsce międzywojennej, poprzez pozbawienie ich od 1932 r. prawa samodzielnej egzekucji ich zaległych należności, miał związek nie tylko z priorytetowym potraktowaniem wydatków objętym budżetem państwa, a w konsekwencji – z nadawaniem bezwzględnego pierwszeństwa daninom państwowym, przed samorządowymi. Łączył się z rolą samorządu terytorialnego w życiu publicznym, określoną literą ustawodawstwa konstytucyjnego i zwykłego, a także praktyką konstytucyjną.

► SUMMARY

**The Central Associations of Local Governments in Relation to the Acquisition
of the Right of Administrative Enforcement in 1932 by the Tax Offices**

In 1932 the associations of local governments lost the right to recover receivables (by way of administrative enforcement) resulting from overdue public levies. The right to enforce

financial contributions of all types by way of administrative decision was awarded to tax offices (earlier that right had been a prerogative of various authorities and institutions, including local governance associations). This occurred at the time of severe crisis of municipal finances and the change made it extremely difficult for local governments to maintain a balanced budget. This solution survived until the end of the interwar Poland.

The Association of Polish Cities, the Association of Polish Districts and the Association of Rural Municipalities continuously strived to forewarn that passing of the proposed act on awarding the right of administrative enforcement to tax offices and on enforcement proceedings by fiscal authorities, which was presented in the Parliament by the Council of Ministers, would even more significantly aggravate the financial condition of municipalities. Moreover, when the act was adopted, the associations made attempts to impact the final shape of the secondary legislation based on the act. Due to the fact that the Council of Ministers only rarely took into account proposals lodged by the central associations of local governments, the latter filed numerous memoranda with the general national authorities; in these documents they put forth other proposals and justified them with a need to prevent the negative effects of the implemented regulations.

The investigated limitation of the local government associations' financial independence in the interwar Poland, as a result of stripping these entities, from 1932, of the right of independent enforcement of their outstanding receivables, was not only connected with prioritising the expenditures covered by the state budget and, consequently, giving absolute priority to state levies over those paid to the local governments. This fact was linked to the role of local government in public life, as defined by the provisions of constitutional and ordinary legislation, and resulting from the constitutional practice.