

Elżbieta Adamczyk

Z dziejów skarbowości związków komunalnych : Skarbowość miast Polski w początkach odrodzonej państwowości (1919–1923)

Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych 78, 249-265

2017

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ELŻBIETA ADAMCZYK

Kraków

Z DZIEJÓW SKARBOWOŚCI ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH.
SKARBOWOŚĆ MIAST POLSKI W POCZĄTKACH
ODRODZONEJ PAŃSTWOWOŚCI (1919–1923)

Zarys treści: Artykuł dotyczy kształtowania przez polskie władze państwowe finansów komunalnych w sytuacji funkcjonowania różnorodnych rozwiązań ustrojowych i systemów finansów samorządowych, odziedziczonych po rządach zaborczych. Trudne położenie finansów państwowych, chaos w przepisach regulujących dochody komunalne, ogrom zadań stojący przed samorządami, w szczególności większymi miastami, postawił je w sytuacji wręcz katastrofalnej. Niniejszy tekst stanowi przyczynek do problematyki z zakresu stosunku władz centralnych do samorządu. Pokazuje naturę tych relacji, przejawiającą się w przerzucaniu na samorządy zadań bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację.

The content outline: The article deals with the shaping of municipal finances by the Polish government, in the conditions of the existence of mosaics of central and local government finances, inherited from the period of partitions. Difficulties of the state finances, the chaos in the regulations governing communal income, the enormity of tasks facing local governments, in particular of the larger cities, put them in a catastrophic situation. This text contributes to the problem of the relationship between central government and local self-governments. It demonstrates the nature of this relationship, manifesting itself in the delegation of tasks to local governments without providing adequate funds for their implementation.

Słowa kluczowe: gminy miejskie, wpływy podatkowe, wydatki, budżety, inflacja

Keywords: municipalities, tax revenues, expenditures, budgets, inflation

Wstęp

Ustawa z 17 III 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267) zapowiadała (art. 3) oparcie ustroju państwa na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, zakładając przy tym przekazanie przedstawicielstwom tego samorządu właściwego zakresu ustawodawstwa, w szczególności z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Dla finansów związków komunalnych istotne znaczenie miał zapis art. 69 konstytucji, który stwierdzał, że źródła dochodowe państwa i samorządu będą ściśle rozgraniczone ustawami. Zapisom tym przyświecała idea samorządności, wyrażona teoretycznie w ujęciu Tadeusza Bigo, według którego samorząd jest „decentralizacją administracji publicznej zorganizowaną w ten sposób, że samodzielnymi podmiotami administracji są korporacje powołane do tego przez ustawę”¹. Roman Rybarski twierdził zaś, że samorząd jest uzupełnieniem działalności państwa, podmiotem stosunku skarbowego tuż za państwem, a wszelkiego rodzaju samorządy mogą rozwijać swoją działalność skarbową tylko za zgodą suwerennego państwa². Przy takim podejściu do instytucji samorządu jego siła finansowa zależy od ustroju państwa i organizacji samorządu, od woli i kondycji finansowej państwa, od rozmiarów zadań przekazanych samorządom i wielkości środków przydzielanych na ich wykonanie. Ta zależność była szczególnie wyraźna w początkach niepodległości (jak też w dalszych latach II Rzeczypospolitej), kiedy to dostępne środki publiczne były kierowane w pierwszej kolejności na pokrycie wydatków państwa, a dopiero w dalszej na zadania samorządów, co skutkowało ich trudnym położeniem finansowym (szczególnie większych miast), o czym traktuje niniejszy tekst, poruszający niewielki fragment obszernej problematyki z zakresu skarbowości związków komunalnych.

Dziedzictwo zaborów

Trzy lata po uzyskaniu niepodległości Edward Strasburger pisał: „Nie ma na świecie drugiego państwa, w którym by ustrój skarbowy był tak skomplikowany jak w Polsce. Złożyły się na to niezwykle warunki polityczne naszego kraju. Przed wojną byliśmy w zakresie skarbowości sztucznie włączeni do 3 różnych systemów podatków: podczas wojny

¹ T. Bigo, *Stanowisko związków publicznoprawnych w polskim systemie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 3, 1928, s. 18.

² R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 8.

b[yla] dzielnica rosyjska została zajęta przez Niemców i Austriaków, którzy pozostawili wyraźne ślady w dawnych przepisach rosyjskich, wreszcie w listopadzie 1918 r. powstał rząd polski, który również wprowadził ważne zmiany prawno-skarbowe i wydał szereg nowych ustaw w powyższym zakresie. Mamy więc do czynienia z zarządzeniami 6 władz państwowych. W tym chaosie trudno się nieraz zorientować i z precyzją określić obowiązujące prawo”³. Rozwinięty, odziedziczony po zaborcach, system samorządu miejskiego funkcjonował w miastach byłego zaboru pruskiego i austriackiego. Ziemie byłego zaboru pruskiego przejęły bowiem ujęty w logiczną całość trzystopniowy system samorządu terytorialnego: gminny (wiejski i miejski), powiatowy i prowincjonalny. Na ziemiach znajdujących się pod zaborem austriackim także istniał system trójstopniowy: gminny (miejski i wiejski), powiatowy i krajowy, stanowiący autonomiczny zarząd kraju. Natomiast na terenach byłego zaboru rosyjskiego samorząd miejski był instytucją nową, powołaną do życia w czasie wojny przez niemieckie i austriackie władze okupacyjne, stanowiąc początek kształtowanego później przez władze polskie samorządu miejskiego⁴.

Tak więc w kolebce odradzającego się państwa polskiego samorząd miejski (i powiatowy) opierał się na prawodawstwie polskim, samorząd gmin wiejskich zaś głównie na ustawie rosyjskiej z 1864 r. Na Kresach Wschodnich organizację samorządu miejskiego uregulowały przepisy Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 1919 r. Ustawodawstwo samorządowe sprzed 1918 r. zostało utrzymane zasadniczo na obszarach dawnej Galicji i byłego zaboru pruskiego. Zmian w prawodawstwie dokonano jedynie w ordynacjach wyborczych, w kierunku ich demokratyzacji, przy czym stosunkowo najmniejszym zmianom poddane zostało prawo funkcjonujące w Galicji, gdzie nadal obowiązywał system kurialny. Wprowadzono tam jedynie czwarte koło wyborcze, dając prawo udziału w wyborach wszystkim tym, którzy nie będąc podatnikami, wcześniej byli tego prawa pozbawieni. W byłej dzielnicy pruskiej podstawy prawne samorządu stanowiły ustawy pruskie, w pewnym stopniu zmienione rozporządzeniami Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej i ministra byłej dzielnicy pruskiej. Istniał na tych ziemiach samorząd krajowy, jako kontynuacja samorządu prowincjonalnego, natomiast w Galicji samorząd krajowy zlikwidowano ustawą z 30 I 1920 r. O zniesieniu Sejmu Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem

³ E. Strasburger, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922, s. 2.

⁴ B. Markowski, *Finanse samorządu terytorialnego (1919–1928)*, odb. z: *Bilans gospodarczy Polski odrodzonej*, t. 2, Poznań 1929, s. 1, 3.

Krakowskim (Dz.U. 1920, nr 11, poz. 61). Na miejsce Sejmu Krajowego powołano Tymczasowy Wydział Samorządowy.

W byłym zaborze rosyjskim organizacja samorządu i jego finanse były uregulowane odmiennie dla Królestwa i ziem zaliczanych po odzyskaniu państwowości do województw wschodnich⁵. Dochody miast Królestwa regulował ukaz z 22 VIII 1867 r. i wydawane później ustawy. W konstrukcji dochodów na pierwszym miejscu, podobnie jak w miastach z innych obszarów kraju, znalazły się dochody z własnego majątku i przedsiębiorstw gminnych, a w dalszej kolejności dochody z dodatku do państwowego podatku od nieruchomości (25% z możliwością podwyższenia do 50%), a w największych miastach – Warszawie, Łodzi i Sosnowcu – istniał dodatkowo podatek szacunkowy od nieruchomości. Poza tym źródłem dochodu były podatki pobierane od przemysłowców i kupców (w Warszawie jako dodatek do państwowego podatku przemysłowego) oraz podatki pośrednie w formie opłat jarmarcznych, targowych, rogatkowych, kopytkowych i in. Ponadto pobierane były specjalne składki, które obciążały właścicieli nieruchomości (na oświetlenie, stróżów nocnych, leczenie ubogich), same nieruchomości, zakłady handlowe i przemysłowe (na szkoły początkowe, na lokale dla sędziów pokoju), a także opłaty na utrzymanie szkół handlowych. W niektórych miastach pod koniec XIX w. wprowadzano też podatki od psów, automobilów i rowerów, a w Warszawie również od widowisk i zabaw, totalizatora, podatek szpitalny⁶.

Podatki i składki stanowiły w miastach Królestwa Polskiego najważniejsze źródło dochodów. Majątek nie odgrywał w budżetach gmin znaczącej roli, gdyż tylko nieliczne miasta Królestwa posiadały liczące się majątności, a nowoczesne przedsiębiorstwa miejskie, poza Warszawą, występowały raczej rzadko. Takie duże miasta jak Łódź, Lublin, Częstochowa, Radom, Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza, Kielce, Piotrków nie miały wodociągów i kanalizacji. Brakowało budynków szkolnych, administracyjnych i szpitalnych, a stan dróg, ulic i placów pozostawiał wiele do życzenia⁷. Znaczące różnice występowały także w porównaniu z miastami innych dzielnic Polski. Jeśli chodzi o budynki szkolne to w 1911 r.

⁵ J. Strzeszewski, *Organizacja samorządu i ustroj skarbowości komunalnej na Kresach Wschodnich*, w: *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, red. B. Markowski i in., Warszawa 1923, s. 50, szeroko na ten temat s. 47–63.

⁶ B. Markowski, *Finanse związków komunalnych w b. Królestwie Kongresowym*, w: tamże, s. 15–17.

⁷ K. Niemski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946, s. 24.

Warszawa posiadała tylko 2 takowe, podczas gdy Kraków – 33, Poznań i Lwów – po około 20. Z posiadanych gruntów zajętych przez folwarki i lasy największe dochody czerpał Lwów. Najwyższy dochód z kapitałów osiągał Poznań⁸.

Podstawy prawne samorządu w byłym zaborze austriackim zawarte zostały w ustawie ramowej z 5 III 1862 r. Stanowiła ona bazę ustaw krajowych określających ustrój jednostek samorządowych, a także przyznany gminom zakres autonomii w sprawach finansów gminnych. Przepisy ustaw krajowych odrębnie uregulowały ustrój i finanse obszarów dworskich i gmin wiejskich (ustawą z 1866 r.) oraz miejskich. Największe miasta Galicji – Lwów i Kraków – rządziły się własnymi statutami, zatwierdzonymi przez cesarza – Kraków od 1866, Lwów od 1870 r. Samorzady trzydziestu większych miast regulowała ustawa z 1889 r., a stu kilkudziesięciu miast i miasteczek ustawa z 1896 r.

Zgodnie z intencją ustawodawcy austriackiego wydatki na cele gminne miały być zasadniczo realizowane z dochodów czerpanych z własnego majątku, z zakładów i przedsiębiorstw gminnych, a w przypadku gdyby te okazały się niewystarczające, gminy mogły czerpać dochody z dodatków do podatków państwowych i z opłat, mogły też żądać wykonywania posług i robót na ich rzecz (z wyjątkiem Krakowa i Lwowa). Samodzielność gmin w zakresie nakładania dodatków do podatków i wprowadzania opłat była ograniczona do pewnej wysokości, powyżej której wymagana była zgoda władz nadrzędnych. Gdy dodatki do podatku państwowego przekraczały 20% i sięgały do 50% – Rady Powiatowej, do 100% – Wydziału Krajowego, powyżej 100% – Sejmu Krajowego i zatwierdzenia cesarza⁹. Szersze kompetencje miały w tym względzie Kraków i Lwów. Na przykład w Krakowie statut miasta zakładał, że rada miejska może samodzielnie ustanawiać dodatki do podatków bezpośrednich do 25%. Dodatki mieszczące się w granicach od 25 do 50% wymagały zgody Wydziału Krajowego, od 50 do 100% – Wydziału Krajowego i Namiestnictwa, a w razie gdyby jedna z tych władz odmówiła dodatek w tej wysokości mógł być nałożony tylko przez uchwałę sejmową podlegającą cesarskiemu zatwierdzeniu. Uchwały w takim kształcie wymagały także wszelkie dodatki do podatków bezpośrednich

⁸ Różnice w dochodach czerpanych przez miasta z majątku nieruchomego i kapitałów pieniężnych wynikały zarówno z niższej wartości tego majątku w miastach Królestwa, jak też z przyczyn natury formalnej, a mianowicie odmiennego sposobu księgowania dochodów z tego tytułu; E. Strasburger, *Gospodarka naszych wielkich miast. Warszawa, Łódź, Kraków, Lwów, Poznań: na podstawie budżetu na rok 1911 w porównaniu z latami poprzednimi*, Kraków 1913, s. 386, 387.

⁹ B. Markowski, *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 3,4.

powyżej 100%. Wprowadzenie nowych opłat i podatków nienależących do kategorii dodatków do podatków, podwyższenie podatku gminnego od czynszu lub wartości czynszowej powyżej 6% mogło nastąpić wyłącznie poprzez ustawodawstwo krajowe¹⁰.

Poza tym Kraków i Lwów mogły nakładać dodatki do podatków konsumpcyjnych do wielu towarów (tzw. podatki liniowe). Miasta te w połowie XIX w. zostały uznane przez rząd austriacki za ośrodki zamknięte. Otoczono je linią akcyzową na wzór innych dużych miast monarchii, opodatkowując kilkadziesiąt rozmaitych artykułów konsumpcyjnych. Linia akcyzowa stanowiła silny aparat poborowy i dawała możliwość podciągnięcia pod podatki konsumpcyjne znacznej ilości produktów, a także pewność, że dodatki do tych podatków wpłyną do budżetu gminy. Na przykład dochód z podatków konsumpcyjnych stanowił w Krakowie 21% budżetu miejskiego (w 1911 r.), a przed wojną osiągnął nawet 25%. Podatek konsumpcyjny pobierano od zwierząt rzeźnych, mięsa, dziczyzny, drobiu, dzikiego ptactwa, ryb, skorupiaków, owoców, owsa, siana, słomy, tłuszczów do celów technicznych, mydła i świec, węgla. Wszystkie inne miasta pobierały podatki konsumpcyjne w formie dodatków do państwowego podatku (od mięsa, wina) oraz samoistnych opłat od trunków (spirytusu, wódek, piwa, miodu)¹¹. Ponad 3/4 wpływów z opłat przynosiło w Krakowie myto rogatek, a resztę taksy za konsensa i przyjęcia do gminy, opłaty za czynności urzędowe, za usługi zakładów miejskich, opłaty targowe i inne. Wpływy podatkowe pochodziły głównie z podatków pośrednich, rzadziej bezpośrednich. Podatki bezpośrednie były pobierane w postaci 10% dodatku do podatku domowo-czynszowego, zarobkowego i gruntowego oraz 5% samoistnego podatku od czynszów z mieszkań¹².

W praktyce dochody z własnego majątku nie pokrywały wydatków gmin. Nie wystarczały także dochody z dodatków do podatków państwowych, w wysokości niewymagającej zatwierdzenia, w związku z czym „prawie żaden budżet jednostki samorządowej nie mógł dojść do skutku bez ustawy krajowej lub cesarskiego zatwierdzenia”¹³. W czasie wojny i po jej zakończeniu podatki te straciły dotychczasowe znaczenie w budżetach gmin na skutek spadku konsumpcji, co też stało się jedną z przyczyn kryzysu finansów komunalnych. Gminy pozbawione były

¹⁰ *Statut gminny dla stoł. król. M. Krakowa*, Kraków 1901 (nadany ustawą z 6 X 1901 r.), par. 60, pkt 23.

¹¹ M. Zawadzki, *Podatki pośrednie, ich system i znaczenie dla finansowej gospodarki miast*, „Samorząd Miejski” 1922, z. 2, s. 208, 211.

¹² „Zamknięcia Rachunkowe Funduszy Gminy Miasta Krakowa” 1913, s. 38 i in.

¹³ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 416–417.

możliwości pobierania dodatku do podatku osobisto-dochodowego, który – wprowadzony w Austrii w 1896 r. – został zarezerwowany wyłącznie dla państwa, a inne podatki bezpośrednio w słabych ekonomicznie miastach Galicji przynosiły niski dochód. Edward Strasburger określił ten system jako nieodpowiadający zasadzie słuszności, wytworzony doraźnie, bez głębszej myśli przewodniej, nieuwzględniający siły podatkowej ludności i dotyczący najsilniej warstwy najuboższe, pozostawiając nieopodatkowany dochód płynący z koniunktury¹⁴.

W przeciwieństwie do miast galicyjskich, w miastach byłego zaboru pruskiego podstawę opodatkowania stanowiły podatki bezpośrednie, w tym przede wszystkim podatek dochodowy. Na przykład w Poznaniu z podatków bezpośrednich pochodziło w 1911 r. 73% wpływów z podatków i opłat, podczas gdy w Krakowie tylko 25%¹⁵. Finanse samorządu miejskiego w Prusach opierały się na ustawach z 1893 r. Na ich podstawie samorządy mogły pokrywać swe wydatki, czerpiąc dochody przede wszystkim z majątku własnego i z opłat, a ponadto z dodatków do państwowych podatków bezpośrednich: od gruntów, budynków, do podatku przemysłowego, dochodowego. Ustawa z 14 lipca, reformująca finanse gmin miejskich i wiejskich, przekazała im w całości wpływy z podatku przemysłowego, gruntowego i od budynków. Upoważniła także gminy do nakładania dodatków do podatku dochodowego, nawet poniżej kwoty wolnej od podatku (900 marek dochodu rocznie) i przeznaczania zebranych funduszy na własne cele. Podatki samoistne stanowiły: podatek od obrotu nieruchomościami (do 2% wartości nieruchomości), koncesji wyszynkowych, rozrywek i piwa. Dwie ustawy Rzeszy o podatku od przyrostu wartości nieruchomości (z 14 II 1911 i 3 VII 1913 r.) przekazały gminom: pierwsza 50%, druga dodatkowo 40% dochodów z tego podatku. Gminy mogły również pobierać liczne podatki „od luksusu” (od psów, kanarków, widowisk)¹⁶. System finansowy samorządów wywodził się w byłym zaborze pruskim z przejrzystego, odpowiadającego burżuazyjnemu charakterowi państwa, systemu podatkowego. Majątek publiczny państwa był źródłem jego dochodów, a podatki bezpośrednie były zasadniczym obciążeniem ludności, podczas gdy podatki pośrednie miały stosunkowo mniejsze znaczenie¹⁷. System ten różnił się od konstrukcji podatkowych w innych dzielnicach Polski, był odbiciem systemu państwa pruskiego.

¹⁴ E. Strasburger, *Gospodarka...*, s. 439.

¹⁵ Tamże, s. 420.

¹⁶ K. Grzybowski, dz. cyt., s. 599, 600.

¹⁷ Tamże, s. 595, 596.

Zmiany w systemach dochodów gmin – ustawodawstwo polskie

Przepisy polskie dotyczące skarbowości gmin powstawały w oderwaniu od istniejących w poszczególnych częściach kraju ustrojów samorządowych. Tylko w byłej dzielnicy rosyjskiej zarówno organizacja samorządu miast, jak i ich skarbowość oparta była niemal wyłącznie na polskim prawodawstwie. W byłej dzielnicy pruskiej, a także w Małopolsce, ta więź została zerwana. Pozostały bowiem dawne ustroje, oparte na pruskich i galicyjskich ustawach, podczas gdy działalność ustawodawcy polskiego w zakresie skarbowości samorządowej zaznaczyła się bardzo wyraźnie¹⁸. Pierwsze pięć lat od uzyskania niepodległości stanowiły dla miast okres niezwykle trudny, w związku z ogromem zadań, które spoczęły na lokalnych władzach publicznych. Wobec braku funduszy zarządy miast skupiały się przede wszystkim na wykonywaniu bieżących obowiązków i usuwaniu skutków zaniedbań z okresu wojny.

Ciężarem dodatkowych zadań przytłoczone były przede wszystkim miasta większe, z uwagi na duży napływ ludności, w tym zdemobilizowanych, powracających z wojny żołnierzy, a także ciężką sytuację aprowizacyjną i mieszkaniową oraz szerzenie się chorób epidemicznych. W miastach wybuchały rozruchy w związku z brakiem dostępu do podstawowych produktów (żywności, opału). Ich majątek i przedsiębiorstwa, które miały stanowić podstawę dochodów, zostały w czasie wojny poważnie nadwyrężone, a poza tym, wobec zubożenia ludności, czerpano z tych źródeł niewielki dochód. Budżety równoważono przede wszystkim zapomogami, pożyczkami, kredytami krótkoterminowymi. Problem nabrzmiewał w związku z brakiem ustawy o samorządzie terytorialnym i wyraźnego rozdziału zadań między rządem i samorządem, w celu dostosowania środków do zadań. Na trudne położenie samorządów złożyło się wiele przyczyn. Poza wymienionymi wcześniej były to powody natury ogólnej, wśród których podkreślenia wymagają przede wszystkim: zły stan finansów państwowych, a co za tym idzie ograniczanie źródeł dochodów samorządów, zachwianie przedwojennych podstaw skarbowości komunalnej przez wprowadzane zmiany w systemie podatków państwowych, chaos w prawodawstwie regulującym finanse samorządu, wreszcie inflacją marki polskiej¹⁹.

Organizację i skarbowość związków komunalnych dla 150 miast byłego Królestwa Polskiego oparto na dekretach z 4 i 7 II 1919 r. Powyższe

¹⁸ B. Markowski, *Finanse związków komunalnych...*, s. 9, 10.

¹⁹ Tenże, *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 13.

akty prawne miały charakter tymczasowy, do czasu uchwalenia regulacji ogólnopolskich. Dekret z 7 lutego postanawiał, że do czasu wydania przez Sejm ogólnej ustawy o skarbowości związków komunalnych pozostają w mocy wszystkie dotychczasowe pobory. Te jednak okazały się niewystarczające, w związku z czym 17 XII 1921 r. uchwalono ustawę, na mocy której zasilone finansowo miały być gminy miejskie tego obszaru, jak również miasta byłego zaboru austriackiego. Zanim uchwalono tę ustawę, położenie miast byłego zaboru austriackiego miały poprawić dochody przewidziane postanowieniami ustawy z 24 X 1919 r. W przedmiocie zmian niektórych postanowień ustaw gminnych obowiązujących w miastach Galicji jako też rozszerzenia zakresu działania galicyjskich rad miejskich (Dz.U. 1919, nr 88, poz. 479), która uprawniała rady miejskie do pobierania samoistnych podatków od widowisk, psów, rowerów, samochodów, postoju fur, od mięsa, ryb, bydła i drobiu, hotelowego, od towarów przywożonych kolejami i drogami wodnymi, od przyrostu wartości, opłat kancelaryjnych, mytniczych, wodociągowych, kanałowych. Wprowadzenie samoistnych podatków i opłat wymagało jednak zatwierdzenia władz nadrzędnych, to znaczy Tymczasowego Wydziału Samorządowego, a przy wyższych stopach podatkowych ministra spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu. To samo dotyczyło podwyższania dodatków do podatków państwowych, przekraczających 100%. Wymóg zgody aż dwóch ministerstw był przeszkodą w wykorzystaniu w pełni zapisów ustawy. Była to prawna możliwość zwiększenia wpływów podatkowych w związku z trudną sytuacją powojenną i spadkiem wartości pieniądza, jednak w praktyce scentralizowanie zatwierdzania dodatków dla 6250 gmin wiejskich i miejskich w dwóch ministerstwach powodowało zwłokę i poważne straty dla gmin, zwłaszcza że w prawie każdej gminie dodatki do podatków przekraczały 100%, a w niektórych gminach dodatki do podatków bezpośrednich dochodziły nawet do kilku tysięcy procent²⁰.

Ustawą z 17 XII 1921 r. O zasileniu finansów miejskich dla b. dzielnicy rosyjskiej i austriackiej (Dz.U. 1921, nr 2, poz. 6) zmierzano do poprawy i ujednoczenia finansów komunalnych na obszarze całego kraju. Utrzymała ona opodatkowanie wynikające z ustaw z 1919 r., pozostawiając w mocy prawo poboru podatków konsumpcyjnych oraz przekazała gminom miejskim część wpływów z państwowego podatku dochodowego. Miasta i miasteczka na tych obszarach otrzymały 30%

²⁰ J. Horszowski, *Skarbowość samorządu terytorialnego w Małopolsce*, w: *O skarbowości związków komunalnych...*, s. 142.

wpływów z państwowego podatku dochodowego, jedynie Warszawie przyznano 50%. Zapisami ustawy Skarb Państwa przejął też annuitety od długów miast zaciągniętych po 1 VIII 1914 r. na pokrycie wydatków poniesionych w zastępstwie państwa. Ustawa ta dała gminom miejskim prawo pobierania do końca 1923 r. podatku od obrotu przedsiębiorstw (nie więcej niż 0,2%) oraz dodatku do państwowego podatku przemysłowego (nie więcej niż 50% tego podatku). Ponadto przekazano miastom, pobierany na rzecz Skarbu Państwa, podatek od nieruchomości miejskich, funkcjonujący w zaborze rosyjskim od 1910 r., przy czym podatek ten nie mógł być niższy niż 15 i wyższy niż 30% przeciętnego dochodu netto z nieruchomości. Ustawa wprowadziła też (z pewnymi wyłączeniami) podatek od lokali. Najniższy wymiar tego podatku ustalono na 25% faktycznego komornego lub wartości czynszowej.

Wiele postanowień ustawy o zasileniu finansów miejskich miało obowiązywać tylko do końca 1923 r., a została ona uzupełniona rozporządzeniem wykonawczym dopiero 16 V 1922 r. Nie stworzyła nowych, wydajnych źródeł dochodowych, szła raczej w kierunku ograniczenia w systemie danin publicznych dodatków do podatków państwowych na rzecz podatków samoistnych. Jednak bardzo duża liczba tych podatków, z których tylko niektóre przynosiły liczący się w budżecie dochód, wraz ze skomplikowanym systemem ich zatwierdzania sprawiały, że gminy nie były w stanie w pełni z nich korzystać. Z przewidzianych ustawą danin jedynie udział w podatku dochodowym mógł przynieść liczące się w budżecie dochody. Uchylono bowiem pobór niektórych podatków, zastępując je nowymi. Na przykład podatek od nieruchomości zastąpił w miastach byłego zaboru austriackiego pobierany od 1882 r. podatek domowo-czynszowy. Naliczany był on od dochodu brutto, podczas gdy podatek od nieruchomości miał być pobierany od dochodu netto, który to dochód, w warunkach spadku wartości pieniądza i obowiązywania ustawy o ochronie lokatorów, prawie nie istniał.

Nie obowiązywały już przepisy odnoszące się do podatku zarobkowego, względnie dodatków do tego podatku. Podatek od lokali także nie był niczym nowym, ponieważ miasta byłego zaboru austriackiego pobierały go w postaci grosza czynszowego, grosza wodociągowego i innych (które nadal pozostały w mocy). Wcześniej, w maju 1921 r., uchylono pobór podatku spożywczego od mięsa, a także podatku liniowego, uprawniającego Kraków i Lwów do czerpania dochodu z dodatków do państwowego podatku spożywczego. Utratę dochodów z tego tytułu miały częściowo zrekompensować samoistne podatki gminne od produktów spożywczych, których poborem z ramienia gminy zajmowała się administracja akcyzy, przy pomocy urzędów liniowych (podatki

pobierane jako „liniowe”). Pozostawiono gminom także prawo poboru i podwyższania podatku od alkoholi, z czego gminy skwapliwie korzystały. We wrześniu 1922 r. zniesiony został podatek od przyrostu wartości nieruchomości, który stanowił dla miast liczącą się pozycję w dochodach, np. w Krakowie stanowił w 1921 r. 25,5% dochodów podatkowych, w 1922 – już tylko 10,4%, a w 1923 – 0,2%²¹. W całym systemie podatków nadal decydującą rolę odgrywały podatki konsumpcyjne, stanowiące we wpływach podatkowych (1922 r.) ponad 50%, w tym podatki spożywcze – 34,6%, podatek od publicznych zabaw i widowisk – 13,7%, podatek hotelowy – 4,3%²².

W miastach byłego zaboru pruskiego pierwsze odstępstwo od dotychczasowego systemu przyniosła ustawa z 17 VI 1921 r., która przejęła na rzecz Skarbu Państwa podatek gruntowy i od budynków. Podatki te stanowiły wcześniej wyłączne źródła dochodów komunalnych, a teraz stały się dochodami wspólnymi i gminy mogły z nich korzystać w formie dodatków do podatków państwowych. Znaczne straty w dochodach miast wynikły z ustawy z 17 XII 1921 r. W przedmiocie rozciągnięcia przepisów rosyjskiej ustawy o podatku przemysłowym. Wprowadziła ona na obszarze byłego zaboru pruskiego podatki przychodowe od przemysłu i handlu na rzecz Skarbu Państwa, a także zniosła pobierany wyłącznie przez samorząd podatek proceduralny i wyszynkowy, nie rekompensując wynikającej stąd straty w sposób dostateczny. Ustawa z 6 kwietnia, zmieniająca niektóre postanowienia ustawy pruskiej o podatku dochodowym, wprowadziła dość radykalną zmianę w systemie skarbowości komunalnej na tym obszarze. Ograniczyła bowiem wysokości dodatków komunalnych, czego nie było w ustawach pruskich, zezwalających samorządom na indywidualne różnicowanie dodatków. W zakresie podatków pośrednich ustawodawca ograniczył samorządom prawo korzystania tylko z dwóch rodzajów podatków, które jednak miały dla samorządów duże znaczenie, a mianowicie: ustawą z 21 IX 1922 r. uchylono podatki (opłaty) od przyrostu wartości nieruchomości oraz od umów o przeniesienie własności nieruchomości, zniesiono też podatek od przyrostu wartości i ustanowiono stawkę 4% jako maksymalny podatek od obrotu nieruchomościami²³.

Ustawa o zasileniu finansów miejskich z 17 XII 1921 r. dotyczyła wprawdzie bezpośrednio miast byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego,

²¹ *Kraków w cyfrach 1918–1928*, Kraków 1931, tab. 135.

²² Tamże.

²³ B. Konopiński, *System skarbowości komunalnej b. dzielnicy pruskiej*, w: *O skarbowości związków komunalnych...*, s. 100–102.

jednak ustawodawca, pozbawiając miasta byłego zaboru pruskiego znacznych dotychczasowych wpływów, przyjął, że ma ona mieć w pewnej części zastosowanie także do miast z byłej dzielnicy pruskiej, np. 30% udziału w podatku dochodowym, co jednak nie zrekompensowało uszczerbku w dochodach spowodowanego ograniczeniem prawa gmin do ustalania stawek dodatków do podatku dochodowego.

Tymczasowe ujednoczenie finansów komunalnych

Konieczność całościowej reformy finansów samorządowych była niezwykle pilna z uwagi na niestabilność i chaos w przepisach regulujących dochody gmin. Poza tym, ze względu na rosnące tempo inflacji, która z czasem przybrała rozmiary hiperinflacji, wpływy z posiadanych źródeł podatkowych, zaciągane kredyty (głównie krótkoterminowe), a także pomoc Skarbu Państwa w finansowaniu wydatków gmin dość szybko stawały się niewystarczające. Samorządy z trudem utrzymywały administrację, często brakowało środków na wypłatę uposażeń urzędników. W 1923 r., zwłaszcza w drugim półroczu, wartość marki polskiej spadała w galopującym tempie, dochodząc z końcem roku do 6,5 mln marek polskich za dolara. W tych warunkach wszelkie kalkulacje budżetowe rychło okazywały się nierealne. Na przykład w Krakowie całkowite wydatki budżetu na rok 1923 zaplanowano na 7,8 mln marek polskich. Faktyczne wydatki przekroczyły jednak 1 mld marek polskich, a więc były przeszło 14 razy wyższe od planowanych; podobnie rzecz się miała w przypadku dochodów. Rok wcześniej, przy wolniejszym tempie inflacji, relacja planowanych wydatków do wydatków poniesionych wynosiła około 229%, a wykonanie dochodów w stosunku do planu prawie 240%²⁴.

Do czasu reformy waluty konieczne było nowelizowanie ustaw podatkowych i waloryzowanie danin publicznych. Dalsze zmiany w finansach komunalnych przyniosła ustawa z 11 VIII 1923 r. O tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1923, nr 94 poz. 747). Została ona uchwalona w okresie, w którym dochody budżetu centralnego stanowiły zaledwie 50% wydatków. Deficyt tylko w części mógł być pokrywany pożyczkami; rząd wszedł więc na drogę przyspieszonej emisji pieniądza papierowego, zapowiadając zwiększenie obciążenia podatników, wzrost podatków przychodowych i majątkowych oraz

²⁴ „Zamknięcia Rachunkowe Funduszy Gminy Miasta Krakowa” 1922, 1923, *passim*.

przejęcie podatku od nieruchomości miejskich²⁵. W tej sytuacji samorządy nie mogły liczyć na odstąpienie poważniejszych źródeł podatkowych do wyłącznego wykorzystania, gdyż winny były one w pierwszej kolejności zasilać finanse państwa.

Ustawa sierpniowa, choć z założenia miała charakter tymczasowy (do czasu ujednoczenia ustroju samorządu w Polsce), stała się przedmiotem ożywionej krytyki, szczególnie ze strony przedstawicieli Związku Miast Polskich, domagających się dla samorządów, już od początków istnienia państwa polskiego, bardziej wydajnych i stałych źródeł dochodów. Wskazywano na rozbieżność między zakresem zadań własnych i zleconych a dostępnymi dochodami. Krytykowano ustawę także za jej niezgodność z postanowieniami art. 69 konstytucji, który zapowiadał rozdzielenie źródeł podatkowych między państwo i samorząd (czego sens poddawano różnym interpretacjom), gdy tymczasem głównym źródłem podatkowym stały się dochody wspólne, w postaci dodatków i udziałów w podatkach państwowych, co w przypadku tych pierwszych pozostawało w sprzeczności z zasadą jednokrotnego obciążenia tego samego źródła podatkowego. Ustawa oparta została bowiem na mieszanym systemie danin komunalnych, odtwarzała bądź tworzyła dochody samorządów, na które składały się: podatki, opłaty i specjalne dopłaty oraz inne źródła dochodowe. Stworzyła czternaście tytułów podatkowych plus pozycję „inne podatki”, umożliwiającą gminom miejskim pobieranie, oprócz podatków wymienionych w ustawie, samoistnych podatków obciążających inne źródła, z wyłączeniem podatku od majątku oraz od kapitału i rent, które nie mogły być pobierane na rzecz związków komunalnych. Źródła podatkowe obejmowały: podatki samoistne, dodatki do podatków państwowych oraz udziały we wskazanych podatkach państwowych.

W warunkach spadającej wartości marki polskiej wprowadzono automatyczną waloryzację danin komunalnych. Art. 68 ustawy przewidywał bowiem, że dodatki komunalne do poszczególnych podatków (opłat) państwowych będą podwyższane, względnie obniżane, według wzrostu wskaźnika cen hurtowych, miarodajnego dla podwyżki, względnie obniżki podatków. Jednak wobec szybkiego tempa spadku wartości marki polskiej, jak i z powodu odległych terminów płatności podatków, zastosowanie tego wskaźnika miało się z celem. Dlatego też jeszcze w tym samym roku, z inicjatywy ówczesnego ministra skarbu, ustawą z 6 grudnia O zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin,

²⁵ H. Sochacka-Krysiakowa, *Kształtowanie się systemu dochodów podatkowych samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki” 12: *Zagadnienia gospodarki komunalnej*, 1959, s. 182.

niektórych innych dochodów publicznych oraz kredytów udzielonych przez instytucje państwowe i samorządowe (Dz.U. 1923, nr 127, poz. 1044), wprowadzono jako jednostkę waloryzacyjną frank złoty.

Ustawa sierpniowa nie uwzględniła odrębności i potrzeb miast w zależności od ich wielkości, jak to np. czyniły ustawy austriackie w odniesieniu do miast galicyjskich. Na jej podstawie gminy miejskie musiały oprzeć swoje budżety przede wszystkim na podatku przemysłowym, dochodowym, gruntowym oraz na podatkach konsumpcyjnych, zwłaszcza na podatku od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk. Nieruchomości miejskie przynosiły bowiem niski dochód w związku z obowiązywaniem ustawy o ochronie lokatorów. Nie można też było liczyć na dochody z zakładów miejskich, nieremontowanych w czasie wojny i później z powodu braku środków i spadku wartości waluty. Poprawę finansów miast mógłby przynieść wyższy (niż 30%) udział w podatku dochodowym bądź samoistne podatki gminne do podatku dochodowego, w wysokości wymaganej przez gminy, a także powrót do podatku zarobkowego. Powinności te obciążałyby ludność o większej zdolności do ponoszenia obciążeń podatkowych²⁶. Układanie i równoważenie budżetów miast było więc nadal niezwykle trudne, dalej wymagało poszukiwania dochodów, których źródła stawały się coraz mniej wydajne wobec spadających płac realnych i ubożenia ludności.

Tymczasowy system finansów komunalnych przetrwał do kolejnej wojny. W tym czasie ustawa była kilkadziesiąt (44) razy nowelizowana, gdyż przyznane na jej mocy dochody nie pokrywały nawet tzw. wydatków sztywnych, a poza tym nowelizacje wprowadzane do ustawy wynikały często z konieczności poprawy finansów państwowych, co działało się zazwyczaj kosztem zmniejszenia zasobów finansowych samorządów.

Zakończenie

Nadanie jednostkom terytorialnym samorządu następuje z woli państwa, dlatego też samorząd porusza się w ramach prawa nakreślonego przez państwo. Wykonuje zadania, które zostały przekazane ustawami, jako zadania własne oraz zlecone przez administrację państwową. W ślad za przekazywanymi zadaniami powinny iść odpowiednie środki na ich pokrycie. Ta zasada przyświecała konstytucji marcowej, ale nie znajdowała zastosowania w praktyce. Zapisy

²⁶ P. Wielgus, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w praktycznym zastosowaniu*, „Samorząd Miejski” 1924, z. 1–3, s. 21, 31, 35.

konstytucji dotyczące samorządu były na tyle ogólne, że można było sądzić, iż ustawodawca liczył się z tym, że zawarte w niej postanowienia nie zostaną urzeczywistnione. Wynikało to z bardzo złej kondycji finansowej państwa, jak również ze stosunku ówczesnych władz do samorządu w ogóle, zwłaszcza braku zrozumienia dla problematyki miejskiej. Przerzucanie na barki samorządów zadań i ograniczanie ich autonomii finansowej stało się regułą działania władz centralnych także w kolejnych latach dwudziestolecia międzywojennego. Tego typu praktyki znane były też miastom galicyjskim w dobie autonomii. Podobnie ma się sytuacja i dziś, taka bowiem jest natura relacji władza centralna – samorząd.

Bibliografia

Źródła opublikowane

Statut gminny dla stoł. król. M. Krakowa, Kraków 1901.

Ustawa z dnia 24 października 1919 r. w przedmiocie zmian niektórych postanowień ustaw gminnych obowiązujących w miastach Galicji jako też rozszerzenia zakresu działania galicyjskich rad miejskich, Dz. U. 1919, nr 88, poz. 479.

Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu Królestwa Galicji i Lodomarii i Wielkim Księstwem Krakowskim, Dz. U. 1919, nr 11, poz. 61.

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

Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego, Dz. U. 1921, nr 2, poz. 6.

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

„Zamknięcia Rachunkowe Funduszków Gminy Miasta Krakowa” 1913, 1922, 1923.

Opracowania

Bigo T., *Stanowisko związków publicznoprawnych w polskim systemie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 3, 1928.

Dembiński H., *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982.

- Horszowski J., *Skarbowość samorządu terytorialnego w Małopolsce*, w: *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, red. B. Markowski i in., Warszawa 1923, s. 119–196.
- Konopiński B., *System skarbowości komunalnej b. dzielnicy pruskiej*, w: *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, red. B. Markowski i in., Warszawa 1923, s. 67–115.
- Kraków w cyfrach 1918–1928*, Kraków 1931.
- Markowski B., *Finanse miast Królestwa Polskiego*, Kielce 1919.
- Markowski B., *Finanse związków komunalnych w b. Królestwie Kongresowym*, w: *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, red. B. Markowski i in., Warszawa 1923, s. 13–44.
- Markowski B., *Finanse samorządu terytorialnego (1919–1928)*, odb. z: *Bilans gospodarczy Polski odrodzonej*, t. 2, Poznań 1929.
- Niemski K., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946.
- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
- Sochacka-Krysiakowa H., *Kształtowanie się systemu dochodów podatkowych samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki” 12: *Zagadnienia gospodarki komunalnej*, 1959.
- Strasburger E., *Gospodarka naszych wielkich miast*. Warszawa, Łódź, Kraków, Lwów, Poznań: *na podstawie budżetu na rok 1911 w porównaniu z latami poprzednimi*, Kraków 1913.
- Strasburger E., *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922.
- Strzeszewski J., *Organizacja samorządu i ustrój skarbowości komunalnej na Kresach Wschodnich*, w: *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, red. B. Markowski i in., Warszawa 1923, s. 47–63.
- Wielgus P., *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w praktycznym zastosowaniu*, „Samorząd Miejski” 1924, z. 1–3.
- Zawadzki M., *Podatki pośrednie, ich system i znaczenie dla finansowej gospodarki miast*, „Samorząd Miejski” 1922, z. 2.

Elżbieta Adamczyk

On the history of local government finances. Finances
of Polish municipalities at the beginning of reborn statehood (1919–1923)
(Summary)

By the end of the First World War, at the beginning of formation of the Polish state, there were basically three distinct systemic regimes of self-governments and different treasury systems inherited from the partitioning powers. Those diverse foreign legal norms, if not replaced by Polish standards or repealed by Polish legislation, were still in force. Local governments had to

carry the burden of current tasks, increased by effects of war. Finances of municipalities were in a disastrous situation, although they were temporarily regulated, with a view to their improvement. The state support, however, was illusory; because the state itself, faced with the difficult financial situation, was shifting financial tasks to local governments, without ensuring sufficient sources of their financing. This was due to the difficult situation of the finances of the state, worsened by a sharp increase of prices due to monetary inflation. The growing needs of the state were met at the expense of local governments, and this became a common practice of the central authorities in the Second Republic of Poland.

Elżbieta Adamczyk – dr hab. nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii (specjalność historia gospodarcza). Wieloletni pracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Ekonomii, Finansów i Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego (*emeritus*). Zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce samorządu terytorialnego i wyznacznikach rozwoju miast małopolskich (w szczególności Krakowa) w drugiej połowie XIX w. i w okresie II Rzeczypospolitej.

Elżbieta Adamczyk – Dr Hab., associate professor in economics (she specialises in economic history); retired research and didactic fellow of the Institute of Economics, Finance and Management, Jagiellonian University. Her research interests focus on the subject of local government entities and development determinants for towns and cities of Lesser Poland (especially Cracow) in the second half of the 19th century and in the Second Republic of Poland.

E-mail: elzbieta.adamczyk@uj.edu.pl.