CZĘŚĆ SZÓSTA

KRZYSZTOF GAŁUSZKA

FINANSOWE ASPEKTY DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO W LATACH 1922 - 1939

1. Dnia 20 czerwca 1922 r. Rzeczpospolita Polska przejęła oficjalnie Górny Śląsk. Polsce przypadła najzasobniejsza część wschodnia Górnego Śląska z Katowicami, Pszczyną, Rybnikiem, Królewską Hutą (Chorzowem), Tarnowskimi Górami, Lublińcem, Świętochłowicami itd. Na terenie tym znajdowało się: 53 kopalnie węgla kamiennego (na 67 ogółem), 10 kopalń cynku i ołowiu (na 15), 9 stalowni (na 14), 22 wielkie piece hutnicze (na 37), wielka centrala elektryczna oraz fabryka nawozów sztucznych[1]. Województwo śląskie obejmowało powierzchnię 4,2 tys. km^2, zamieszkaną (w 1931 r.) przez 1295 tys. osób (w tym w miastach 419 tys., a na wsi 876 tys.)[2]. Był to najbardziej rozwinięty pod względem gospodarczym i urbanistycznym region Polski.

Województwo śląskie miało szeroką autonomię, własny sejm dzielnicowy – Sejm Śląski[3]: 24 września 1922 r. odbyły się pierwsze wybory do tego Sejmu. Dla ustawodawstwa Sejmu Śląskiego zastrzeżone były m.in. następujące sprawy: ustroju śląskich władz administracyjnych, podziału administracyjnego, samorządu powiatowego i gminnego, budżetu i zatwierdzania zamknięć rachunkowych, zaciągania pożyczek, zbywania i obciążania nieruchomego majątku wojewódzkiego, przyjmowanie gwarancji finansowych, sprzedaży publicznych rent i innych obligacji wojewódzkich, nakładania podatków i opłat publicznych itp.[4]

Na każdym szczeblu związków komunalnych (11 powiatowych, 18 miejskich, 384 wiejskich) występował samodzielny system gromadzenia dochodów, przy czym związki komunalne wyższego szczebla „ubezpieczały" finansowo działalność związków komunalnych znajdujących się na ich terenie. Część swych dochodów województwo śląskie odprowadzało do budżetu państwa.

---

[1] Por. **J. Popkiewicz, F. Ryszka:** Przemysł ciężki Górnego Śląska w gospodarce Polski międzywojennej. Ossolineum. Opole 1959, s. 113.

[2] W wyniku zajęcia przez Polskę w 1938 r. Zaolzia terytorium woj. śląskiego powiększyło się o 0,9 tys. km^2 (Mały Rocznik Statystyczny GUS RP 1939, tab. 4, s. 11).

[3] Ustawa konstytucyjna z 15.7.1920 zawierająca statut organiczny województwa śląskiego. Dz.U. nr 73 poz. 497.

[4] Por. tamże, art. 4.

2. Skarb Śląski miał w okresie międzywojennym bardzo rozbudowany system dochodów. Były to: podatek gruntowy, podatek przemysłowy, podatek dochodowy, podatek od kapitałów i rent, podatek od skumulowanych uposażeń służbowych, podatek od niektórych zajęć zawodowych, specjalny podatek od wynagrodzeń służbowych śląskich funkcjonariuszy, podatek od uboju, odsetki od zaległości, zwrot kosztów egzekucji, grzywny i kary wymierzone na podstawie ustaw o podatkach bezpośrednich, podatek od wina, podatek od piwa, podatek od cukru, dodatek do podatku od cukru w głowach, kostkach, i kawałkach, podatek od drożdży, podatek od olejów mineralnych, podatek od zapalniczek, podatek od kwasu octowego, podatek od kwasu węglowego, podatek od cukru skrobiowego, podatek od tłuszczów, akcyzowe opłaty patentowe, odsetki od zaległości i należności za upomnienia, opłaty stemplowe i daniny pokrewne, opłaty na Śląski Fundusz Gospodarczy, dochody administracyjno-osobowe i administracyjno-rzeczowe działów administracji utrzymywanej ze Skarbu Śląskiego[5].

Wśród dochodów największą rolę odgrywały podatki bezpośrednie. Od roku budżetowego 1926/27 dochody Skarbu Śląskiego z tego tytułu przekraczały 70% (w latach 1937 - 1939 ponad 80%) całości dochodów. Podatki pośrednie i opłaty odgrywały drugorzędna rolę w zapewnianiu środków na pokrycie wydatków Skarbu Śląskiego.

3. Wydatki Skarbu Śląskiego można podzielić na trzy grupy:

1) wydatki związane z utrzymaniem urzędów państwowych (administracji ogólnej, szkolnej, skarbowej i policji – wydatki te obejmowały nie tylko uposażenia, ale i wydatki rzeczowe oraz specjalne, niezbędne dla normalnego funkcjonowania urzędów);

2) wydatki na inwestycje;

3) wydatki autonomiczne (związane z utrzymaniem Sejmu Śląskiego oraz instytucji samorządowych).

Można przyjąć, że dwie pierwsze grupy wydatków odpowiadają środkom, które w przypadku braku autonomii Śląska musiałby wydatkować Skarb Państwa (kwota ta byłaby z pewnością mniejsza, np. płace funkcjonariuszy na Śląsku były znacznie wyższe od płac w pozostałych regionach Polski, stąd specjalny podatek od wynagrodzeń służbowych śląskich funkcjonariuszy, czy też wydatki na inwestycje z Śląskiego Funduszu Gospodarczego). Trzecia grupa wydatków miała ścisły związek z autonomią Śląska. Wydatki te stanowiły w latach 1924 - 1939 przeciętnie od 0,6% do 1,1% całości wydatków Skarbu Śląskiego.

4. Śląski Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy został utworzony w 1928 r. w celu udzielania pożyczek oraz bezzwrotnych zapomóg związkom komunalnym województwa śląskiego. Łączna suma zapomóg nie mogła przekroczyć 20% całego funduszu[6].

Jako dochody funduszu wyznaczono:

1) 10% potrącenia z wpływów pochodzacych z dodatków komunalnych do państwowych podatków od spożycia, zużycia lub produkcji;

2) dotacje Skarbu Śląskiego;

---

[5] Por. stosunek Skarbu Śląskiego do Skarbu Państwa (materiały). Katowice 1939, s. 34 - 35.

[6] Por. ustawa z 8.2.1928 o utworzeniu Śląskiego Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego. Dz.U.Śl. nr 4 poz. 8 art. 1.

3) 10% potrącenia z wpływów pochodzących z opłaty skarbowej od litra 100% spirytusu;

4) odsetki pochodzące z pożyczek udzielanych związkom komunalnym po potrąceniu kosztów administrowania funduszem;

5) odsetki płacone przez instytucję finansową administrującą funduszem;

6) zaległości gmin z tytułu zwrotu kosztów utrzymania policji za lata 1922 - 1924 w wysokości 500 tys. zł[7];

7) od 1933 r. także udział we wpływach z dodatków komunalnych do państwowego podatku dochodowego.

W latach 1933 - 1937 dochody funduszu z tytułu udziału we wpływach z dodatków komunalnych do państwowego podatku dochodowego stanowiły podstawowe źródło dochodów (około 65% całości dochodów).

W latach 1932 - 1937 głównym celem udzielania przez fundusz pożyczek i zapomóg było uzdrowienie sytuacji finansowej związków komunalnych. Były one przeznaczane przede wszystkim dla powiatowych związków komunalnych, miast wydzielonych oraz miast nie wydzielonych. Natomiast wydatkowanie środków dla gmin wiejskich było bardziej zróżnicowane, choć pożyczki i zapomogi na uzdrowienie sytuacji finansowej też stanowiły poważny odsetek tych kwot. Wśród udzielonych z funduszu pożyczek i zapomóg przeważały pożyczki udzielone na długie okresy 10 - 20 lat, o oprocentowaniu 2 i 4%.

5. Dochody związków komunalnych szczebla powiatowego, miejskiego i gminnego na terenie Górnego Śląska zostały od 1924 r. uregulowane przez polskie ustawodawstwo[8]. W roku tym Sejm Śląski uchwalił ustawę o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych na terenie województwa śląskiego. Ustawa ta przewidywała kilkanaście źródeł gromadzenia dochodów przez wymienione związki komunlane. Były to:

1) podatek od gruntów i budynków poza obszarem gmin miejskich (pobierany jako dodatek do podatków państwowych od gruntów i budynków)[9];

2) podatek od gruntów na obszarze miejskim (pobierany jako dodatek do państwowego podatku gruntowego lub jako podatek samoistny)[10];

3) podatek od budynków na obszarze gmin miejskich (pobierany jako podatek samoistny, całość wpływów zasilała gminy miejskie)[11];

4) podatek od kopalin (podatek samoistny, pobierany od cynku, węgla i ołowiu, przy czym jego wysokość nie mogła przekroczyć 1% ceny lub wartości sprzedaży)[12];

5) podatek od lokali (obejmował lokale w hotelach, pensjonatach, pokojach umeblowanych, gospodach, zajazdach lub domach noclegowych, obciążał osoby korzystające z tych lokali)[13];

---

[7] Tamże, art. 3.

[8] Ustawa z 14.4.1924 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w województwie śląskim. Dz.U.Śl. nr 10 poz. 47.

[9] Tamże, art. 3.

[10] Tamże, art. 3.

[11] Tamże, art. 4.

[12] Tamże, art. 5.

[13] Tamże, art. 6.

6) podatek od przemysłu i handlu (pobierany jako dodatek do państwowego podatku przemysłowego)[14];

7) podatek dochodowy (związany z państwowym podatkiem dochodowym)[15];

8) podatek od spożycia, zużycia lub produkcji (pobierany jako dodatek do wszystkich państwowych podatków od spożycia, zużycia lub produkcji z wyjątkiem węgla, olejów mineralnych, soli i cukru)[16];

9) opłaty od umów o przeniesienie własności nieruchomości (pobierane jako podatek samoistny, który nie mógł przekroczyć 10% przyrostu wartości nieruchomości w złocie)[17];

10) podatek od spadków i darowizn (podatek samoistny, zasilający gminy miejskie i wiejskie)[18];

11) podatek od plakatów, szyldów i anonsów (podatek zasilający gminy miejskie i wiejskie)[19];

12) podatek od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk (podatek zasilający gminy miejskie i wiejskie)[20];

13) podatek od prawa do polowania (podatek zasilający gminy miejskie i wiejskie)[21];

14) gminy miejskie i związki powiatowe mogły pobierać także podatki od posiadania przedmiotów zbytku służących do osobistego użytku (np. samochodów, ekwipaży itp.)[22];

15) opłaty za użytkowanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego[23];

16) specjalne opłaty (związki komunalne pobierały specjalne opłaty na pokrycie kosztów założenia i utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego od tych właścicieli nieruchomości, przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, którym te urządzenia przyniosły szczególne korzyści gospodarcze i udogodnienia)[24];

17) związki komunalne mogły też zaciągać pożyczki[25].

6. Każdy ze szczebli samorządowych miał własne źródła finansowania swojej działalności, co zapewniało autentyczną samodzielność tych związków. Wielość źródeł gromadzenia dochodów wpływała na zwiększenie kosztów ich poboru przez organy samorządowe, ale jednocześnie zapewniała elastyczność (nawet podczas wielkiego kryzysu gospodarczego zapewniała środki w kasach komunalnych). Na uwagę zasługuje także wbudowanie w ten system instytucji umożliwiających pomoc finansową dla związków komunalnych niższego szczebla, np. zaniechanie przez powiatowe związki komunalne

[14] Tamże, art. 7.
[15] Tamże, art. 8.
[16] Tamże, art. 9 i 10.
[17] Tamże, art. 11.
[18] Tamże, art. 12.
[19] Tamże, art. 13.
[20] Tamże, art. 14.
[21] Tamże, art. 15.
[22] Tamże, art. 17.
[23] Tamże, art. 19.
[24] Tamże, art. 23.
[25] Tamże, art. 25.

poboru części dochodów na rzecz gmin czy też działalność Śląskiego Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego.

Osobnego komentarza wymaga rozwiązanie finansowe pod nazwą „tangenta", jak popularnie nazywano środki odprowadzane ze Skarbu Śląskiego do budżetu państwa. Odprowadzenia te były obliczane według następującego wzoru:

$$\frac{c}{2} - \frac{d}{2} \times \frac{a}{b},$$

a – ludność cywilna województwa śląskiego,
b – ludność cywilna Rzeczpospolitej Polskiej wraz z województwem śląskim,
c – dochód ogólny Skarbu Śląskiego z podatków i opłat pobieranych ze Śląska, bez dodatków do podatków,
d – dochód ogólny Skarbu Rzeczpospolitej i Skarbu Śląskiego z podatków i opłat wszelkiego rodzaju, bez dodatków do podatków[26].

Konstrukcja ta była możliwa do zastosowania tylko wobec regionu rozwiniętego gospodarczo, posiadającego urządzenia komunalne na wysokim poziomie. Rozwiązanie to zastosowane na terenie całego kraju, takiego jak Polska, uniemożliwiałoby władzy centralnej prowadzenie jakiejkolwiek polityki rozwoju regionalnego i gospodarczego. Rozwiązania stosowane na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym zasługują na uwagę przy konstruowaniu nowego systemu samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie finansowania jego działalności. Niektóre z nich, po odpowiednim dostosowaniu, mogłyby znaleźć zastosowanie i dzisiaj.

---

[26] Por. ustawa konstytucyjna z 15.7.1920. Dz.U. nr 73 poz. 497, art. 5 oraz dodatek do art. 5.