

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.2025.24.02.26

**UDZIAŁ WE WPŁYWACH I DODATKI DO PAŃSTWOWEGO PODATKU
DOCHODOWEGO NA RZECZ ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH
W POLSCE MIĘDZYWOJENNEJ****Abstrakt**

Ustawodawstwo regulujące system źródeł dochodów budżetów związków samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej charakteryzowały między innymi tymczasowość, niestabilność, niekiedy wręcz doraźność i w związku z tym ciągłe poszukiwanie rozwiązań docelowych, których nie zdołano przyjąć do września 1939 roku. Ta uwaga odnosi się w dużej mierze także do konstrukcji prawnej (w postaci udziału we wpływach oraz dodatków komunalnych) umożliwiającej częściowe wykorzystanie państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych. Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie ich stale rosnących zadań.

Analiza przeobrażeń przedstawionej konstrukcji prawnej umożliwiającej wykorzystanie części wpływów państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych wskazuje, że formą dominującą – ze względu na skalę i zakres terytorialny jej zastosowania (cały kraj) – był udział we wpływach, który przypominał dotację Skarbu Państwa. Starano się jednak wbudować do tego mechanizmu pewne bodźce, skłaniające zainteresowane związki samorządowe do wysiłku na rzecz zwiększania wpływów państwowego podatku dochodowego na ich terenie. Racjonalizowano także podział owego udziału, gdy siedziba zarządu

opodatkowanego podmiotu oraz źródła jego dochodu znajdowały się na terenie różnych związków samorządowych.

Udział we wpływach podatku dochodowego miał największe znaczenie dla budżetów miast wydzielonych. Jego wielkość przewyższała bowiem ich dochody z podatków samoistnych.

Z kolei uprawnienie do ustanawiania dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego przysługiwało jedynie gminom i powiatowym związkom samorządowym na obszarze województw: poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego. Nie powiodły się bowiem starania na rzecz nowelizacji ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (w 1923 roku, 1936 roku i 1937 roku), w kierunku upowszechnienia tej formy pozyskiwania dochodów przez związki samorządowe, która oddawała do decyzji ich organu stanowiącego ustanowienie i skalę (w ramach określonych ustawowo granic) dodatkowego obciążenia podatników na swoim terenie.

Słowa kluczowe: udział we wpływach i dodatki komunalne do podatku dochodowego, samorząd terytorialny, Polska międzywojenna

SHARE IN THE STATE INCOME TAX REVENUES AND ADDITIONAL ALLOWANCES BENEFITTING LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATIONS IN INTERWAR POLAND

Abstract

The legislation regulating the systematic sources of revenues for the budgets of local government associations in interwar Poland was of temporary nature, it lacked stability and in fact, sometimes laws were introduced *ad hoc*; this resulted in continuous attempts to find definitive solutions; however, these were not adopted before September 1939. The same comment is largely true as regards the legal construct (for the share in the revenues and municipal allowances) making it possible to partly designate the state's income tax revenues to the budgets of local government associations. These two forms of income for the budgets of local government associations were the most convenient and the least costly way for the latter entities to acquire resources for financing their increasingly complex tasks.

An analysis of the changes in the legal construct which made it possible to designate a part of the state's revenues from income tax to the budgets of local government associations shows that the dominant form, both in terms of the scale and the territory (the whole country), involved revenue sharing, which resembled a grant from the State Treasury. However, there were attempts to incorporate certain incentives into the mechanism, prompting specific local government associations to make effort towards

an increase in the state's revenues from income tax at their territories. Likewise, attempts were made to reasonably divide the share in the revenues, if the headquarters of the taxpayer entity and the sources of its income were situated in the territories of different local government associations.

Income tax revenue sharing was of major importance for the budgets of independent townships since the amount exceeded their revenues from autonomous taxes.

Furthermore, the right to designate a municipal allowance in addition to the state income tax was awarded only to the communes and district local government associations within the Poznańskie, Pomorskie as well as Upper Silesia part of the Śląskie voivodships. This situation resulted from the failure to successfully amend the Act on the temporary regulation of municipal finances (attempted in 1923, 1936 and 1937), which aimed to introduce this form of revenue acquisition as a common practice to be applied by local government associations, and which would have left it at the discretion of their constituent body to impose additional burden (in line with the statutory limits) on the taxpayers at their territory.

Keywords: share in income tax revenues and municipal allowances, local government, interwar Poland

1. Wstęp

Ustawodawstwo regulujące system źródeł dochodów budżetów związków samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej charakteryzowały między innymi tymczasowość, niestabilność, niekiedy wręcz doraźność i w związku z tym ciągłe poszukiwanie rozwiązań docelowych, których nie udało się przyjąć do września 1939 roku. Te znamienne cechy odnoszą się w dużej mierze także do konstrukcji prawnej umożliwiającej wykorzystanie części wpływów państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych.

W Polsce międzywojennej nie zrealizowano zapowiedzi konstytucji marcowej (art. 69), że „Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone”¹,

¹ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267). Zasada ta nie została wdrożona, gdyż szereg dochodów związków samorządowych powiązano z dochodami państwowymi, co prowadziło między innymi do wielokrotnego obciążania tego samego przedmiotu i źródła opodatkowania. Zob.

a dążenie do zapewnienia równowagi budżetów związków samorządu terytorialnego wymagało niejednokrotnie ustanawiania źródeł dochodów dodatkowych, nieprzewidzianych postanowieniami ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych², która obowiązywała aż do 1946 roku³. W tym

J. Gliniecka, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2001, s. 9–13. Przyjęto więc system mieszany, łączący cechy zasady rozdzielności źródeł podatkowych państwa i samorządu oraz zasady wspólności źródeł podatkowych (zakładającej podział w określonych proporcjach dochodów z danin publicznych między państwo a samorząd terytorialny). Zob. A. Hanusz, P. Czerski, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Kraków 2004, s. 7–8. J. Grenowski wskazywał, że owo rozgraniczenie dochodów państwa i samorządu terytorialnego sprowadza się „nie do postulatu przeprowadzenia jakiejś nieprzekraczalnej linii granicznej, lecz do tego, by dokonać celowego podziału zadań pomiędzy państwo i gminy oraz by wyposażyć gminy w dostateczne środki zapewniające im faktyczną, a nie fikcyjną możliwość wypełniania zadań”. Idem, *Zagadnienie rozgraniczenia źródeł dochodowych Państwa i samorządu*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 24, s. 1291. L. Kurowski pisał zaś, iż samorządowy system podatkowy w Polsce międzywojennej cechowało „niesłychane skomplikowanie”. Jego przyczynami były: fakt „zazębiania się tego systemu z państwowym systemem podatkowym, gdyż lwia część dochodów samorządów o charakterze podatkowym płynęła z udziałów oraz dodatków do podatków państwowych”, a także „ogromna mnogość tak udziałów i dodatków, jak podatków samoistnych”. Idem, *Charakterystyka ogólna prawa o dochodach komunalnych* [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 569.

² Dz.U. 1923 nr 94, poz. 747. Do owych rozwiązań nadzwyczajnych, zapewniających dochody niezbędne dla zapewnienia równowagi budżetów związków samorządowych, należy zaliczyć przede wszystkim samoistny podatek wyrównawczy dla gmin wiejskich, który w pierwotnym kształcie obowiązywał jedynie w 1924 r. i tylko na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Późniejsze ustawodawstwo systematycznie przedłużało czas, w którym gminy wiejskie (od 1931 roku już na terenie całego kraju) mogły pobierać samoistny podatek wyrównawczy do końca Polski międzywojennej. Zob. A. Witkowski, *Samoistny podatek wyrównawczy wśród działań na rzecz równoważenia budżetów gmin wiejskich w Polsce międzywojennej*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12(20), s. 525–557. Jak zauważył J. Harasimowicz, poprzez zasygnalizowanie „tymczasowości” w tytule ustawy „próbowano zaakcentować, że chodzi o chwilowe tylko niewypełnienie postanowień konstytucji [...]”. Idem, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 19.

³ Została uchylona przez dekret z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz.U. 1946 nr 19, poz. 129). R. Ruśkowski wymienia następujące cechy charakterystyczne systemu budżetowego samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej: 1/ niespójność finansów samorządu terytorialnego w skali całego kraju, 2/ brak stabilności systemu finansów samorządowych, 3/ brak wyraźnego rozdziału źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego, 4/ nieistnienie finansowego systemu wyrównawczego między bogatymi i biednymi jednostkami samorządu terytorialnego, 5/ ogromna inicjatywa i pomysłowość samorządu terytorialnego w zakresie gromadzenia dochodów oraz obchodzenia rygorów budżetowych, 6/ przerzucanie przez państwo na samorząd terytorialny trudności

czasie była ona nowelizowana 44 razy (a 22 jej zmiany dotyczyły zmniejszenia źródeł dochodów związków samorządowych⁴) i dwa razy ogłaszano jej tekst jednolity⁵.

Celem niniejszego artykułu jest analiza rozwiązań prawnych umożliwiających związkom samorządowym w Polsce międzywojennej zasilanie ich budżetów w postaci udziałów we wpływach oraz dodatków do państwowego podatku dochodowego, stanowiącego najważniejsze źródło wśród dochodów podatkowych budżetu państwa. Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie ich stale rosnących zadań⁶. Ową analizę aktów prawnych

finansowych budżetu państwa. Idem, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 41–42. Zob. też A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993, s. 65–67.

⁴ Wypowiedź posła J. Kaczkowskiego. Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 19. Z kolei poseł S. Widacki podkreślił, iż ustawa z 11 sierpnia 1923 r. „jakkolwiek daje kruche i niepewne podstawy finansowo – gospodarcze samorządu, nie byłaby przyczyną fatalnego stanu finansów komunalnych, gdyby samorząd zachował swe uprawnienia z niej wynikające. Tymczasem z 44 nowelizacji tej ustawy większość dotyczy właśnie zmniejszenia uprawnień samorządu, co więcej, nakładane są na samorząd nowe obowiązki. Państwo, usiłując poprawić swoją coraz trudniejszą z powodu kryzysu sytuację finansową, przesuwając na samorząd pewne obowiązki publiczne, względnie pewne wydatki, odciążając w ten sposób doraźnie budżet państwowy.” Sprawozdanie stenograficzne z 87 posiedzenia Sejmu w dniu 8 lipca 1938 r., t. 3 i 4.

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

⁶ J. Lubicz opowiadał się przeciw systemowi udziałów i dodatków komunalnych do podatków państwowych. Akcentował znaczenie autonomii związków samorządowych w zdobywaniu środków finansowych na wykonywanie zadań publicznych, jako jednego z warunków pozwalających traktować je nie tylko jako dogodny i sprawny aparat wykonawczy, ale również jako instytucję kształcenia największej liczby obywateli w gospodarce społecznej. Owa autonomia miała polegać przede wszystkim na upoważnieniu związków samorządowych do swobodnego, samodzielnego i bezpośredniego obciążania obywateli. Stąd jako sprzeczny z tymi założeniami uznawał system udziału związków samorządowych w daninach nakładanych na obywateli przez rząd. Z kolei system dodatków komunalnych do danin państwowych pozwalał – w jego ocenie – na ograniczoną samodzielność związków samorządowych w zdobywaniu środków finansowych. Wskazywał, że ulega on „szybkemu skostnieniu, staje się zbyt zawity: trudny do odcyfrowania dla obywatela płacącego daninę, - nieprzyjemny dla reprezentacji samorządowych, zmuszonych do wtórnego niejako obciążania źródła podatkowego już raz przez rząd centralny obciążonych”. Idem, *Kierunki reformy finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 1938, nr 8, s. 114. W 1927 r.

dopełniają ukazane okoliczności ich uchwalania, a także projekty ustaw w tym zakresie, które zostały odrzucone przez sejm.

Problematyka ta nie była do tej pory przedmiotem pogłębionych badań, z wykorzystaniem materiałów źródłowych. Stosunkowo najpełniej omawia jej część (tylko dodatek na rzecz samorządu terytorialnego do państwowego podatku dochodowego) Józef Horoszowski, który w 1937 roku opublikował krótki artykuł *Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego*⁷.

Fragment problematyki artykułu (projekt rozszerzenia na związki samorządowe w całym kraju dodatku do państwowego podatku dochodowego) znalazł szersze rozwinięcie w mojej monografii⁸, w toku rozważań obejmujących analizę (odrzuconego w 1937 roku przez sejm) projektu gruntownej nowelizacji ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. W szeroko zakrojonym kontekście zmian w finansach samorządu terytorialnego, dokonanych w 1938 roku, ujmuje ona (w pogłębiony sposób) również korektę sposobu podziału między związki samorządowe ich udziałów we wpływach i dodatków do państwowego podatku dochodowego.

Bazę źródłową pracy stanowią przede wszystkim akty prawne, druki sejmowe i senackie, sprawozdania stenograficzne z posiedzeń sejmu i senatu (z zasobów Biblioteki Sejmu).

O ile od 1923 roku prawo do udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego (zmniejszonego w 1925 roku o połowę) posiadały gminy miejskie i powiatowe związki samorządowe w całym kraju, o tyle prawo ustanawiania dodatku do państwowego podatku dochodowego posiadały przez cały okres Polski międzywojennej tylko związki samorządowe w byłej dzielnicy pruskiej, pomimo licznych postulatów środowisk samorządowych i kilku inicjatyw ustawodawczych,

B. Wasiutyński podkreślił dobitnie (w trakcie wykładu), że „Samorząd, udział ludności w zarządzaniu sprawami publicznymi, może służyć za miarę cywilizacji [...]. Nie może być trwałą cywilizacją tam, gdzie wszystko rozstrzygają samowładnie organy państwowe, traktując mieszkańców jak małoletnich”. Cyt. Za R. Pacanowską, *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.* [w:] *Metamorfozy społeczne. Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Żarnowski, Warszawa 2014, s. 88.

⁷ „Samorząd Miejski” 1937, nr 11, s. 536–541.

⁸ A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach trzydziestych XX w.*, Rzeszów 2025.

aby obowiązywało ono także na terenie byłych dzielnic rosyjskiej i austriackiej. Nieustannie bowiem poszukiwały one wydajnych i stabilnych źródeł dochodowych, pozwalających finansować powierzane im nowe zadania, gdyż w praktyce nie była respektowana zasada (wyrażona w art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) zapowiadająca, że o ile ustawy nałożą na związki samorządowe nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków połączonych z ich realizacją⁹. Dobitnie świadczy o tym fakt, że jeszcze w dniu 27 lutego 1939 roku sejm uznał za niezbędne przyjąć rezolucję, w której podkreślił „konieczność zaniechania” naruszania tej zasady¹⁰.

2. **Udział we wpływach i dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych do wejścia w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych**

Po odzyskaniu niepodległości podatek dochodowy (ustanowiony przepisami wydanymi przez władze państw zaborczych) obowiązywał w byłych zaborach pruskim i austriackim. Dodatek komunalny do podatku dochodowego mogły zaś pobierać gminy i związki samorządowe na terenie byłego zaboru pruskiego, na podstawie ustawy z dnia 19 czerwca 1906 roku o podatku dochodowym, zmienionej postanowieniami polskich ustaw z 1919 roku¹¹, 1922 roku¹² i 1923 roku¹³.

⁹ M. Jaroszyński uznał ową zasadę za „fałszywą”, wprowadzającą „w dziedzinę zadań publicznych jakąś dziwną, niemożliwą do zastosowania miarę merkantylną”, gdyż nie można przewidzieć, ile w dłuższej perspektywie będzie kosztować realizacja danych zadań ani ile pieniędzy zapewni w rzeczywistości przyznane czy powiększone w tym celu źródło dochodów. Idem, *Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1937, nr 3–4, s. 12–13.

¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lutego 1939 r., t. 6.

¹¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 1919 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. obowiązującej w byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1919 nr 98, poz. 520).

¹² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. (Zbiór Praw dla Państw Królestwa Pruskiego, s. 259) i ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. (Dz.U. nr 98, poz. 520), obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 33, poz. 266).

¹³ Ustawa z dnia 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie niektórych zmian w przepisach o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej na mocy

Zasadnicze znaczenie miała tu ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 roku, która dostosowała stawki podatku dochodowego za rok 1922/1923 w byłej dzielnicy pruskiej do zmienionych warunków i określiła ściśle maksymalną wysokość łącznej sumy podatku pobieranego przez państwo i dodatków na rzecz gmin oraz związków samorządowych¹⁴. Nadto ustawa ta przyznała gminom i związkom samorządowym 30-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego za rok 1922/1923.

Z kolei według ustawy z dnia 15 czerwca 1923 roku dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz gmin i związków samorządowych nie mogły przewyższać 4%¹⁵, 4,5%¹⁶ oraz 5%¹⁷ dochodu podatkowego ze wszystkich źródeł, z wyjątkiem dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę. Te ostatnie obciążone były bowiem dodatkiem na rzecz gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych w wysokości 3% od wypłaconego wynagrodzenia, podlegającego państwowemu podatkowi dochodowemu. Ustawa ta zarazem podtrzymała 30% udział gmin i związków komunalnych we wpływach państwowego podatku dochodowego. Zauważmy też, że w byłej dzielnicy pruskiej wymiar i pobór podatku dochodowego odbywały się z szerokim współudziałem organów samorządowych. Owa ustawa obowiązywała od 1 kwietnia do 31 grudnia 1923 roku. Od 1 stycznia 1924 roku obowiązywała bowiem już na całym obszarze Rzeczypospolitej ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym¹⁸.

Zupełnie inaczej przedstawiała się sytuacja w omawianym zakresie na terenach byłego zaboru austriackiego i byłego Królestwa Polskiego.

pruskiej ustawy z dnia 19 czerwca 1906 r., ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1922 r. (Dz.U. 1923, nr 67, poz. 521).

¹⁴ Łączna suma podatku państwowego i dodatków na rzecz gmin i związków samorządowych nie mogła przewyższać (zależnie od wysokości dochodu) odpowiednio: 4%, 8%, 10%, 20% bądź 40% dochodu podatkowego podatnika.

¹⁵ Przy dochodzie podatkowym ponad 2 miliony marek do 30 milionów marek.

¹⁶ Przy dochodzie podatkowym ponad 30 milionów marek do 100 milionów marek.

¹⁷ Przy dochodzie podatkowym ponad 100 milionów marek.

¹⁸ Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550, w kształcie ogłoszonym w rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 14 lipca 1923 r. w przedmiocie tekstu ustawy o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym, w brzmieniu obowiązującym od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 35, poz. 223); Dz.U. 1923 nr 77, poz. 607.

Na terenie byłego zaboru austriackiego obowiązywała ustawa państwowa z dnia 25 października 1896 roku o podatkach osobistych bezpośrednich¹⁹. Zniósła ona dotychczasowy podatek dochodowy, a ustanowiła podatki: zarobkowy, rentowy, dochodowy osobisty i podatek pensyjny od wyższych płac służbowych. Ustawy krajowe²⁰ upoważniały organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego do nakładania dodatków do podatków bezpośrednich, ale to ich prawo nie było jednak wykonywane w odniesieniu do osobistego podatku dochodowego²¹.

W dniu 7 lutego 1919 roku zostały wydane dekrety w przedmiocie skarbowości gmin miejskich²² oraz powiatowych związków komunalnych²³ na terenie byłego zaboru rosyjskiego, które wyliczały źródła dochodowe, z których mogły one korzystać

¹⁹ Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych 1896, nr 220.

²⁰ Ustawa z dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o urządzeniu gmin i ordynacji wyborczej do gmin (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim 1866, nr 9), ustawa z dnia 13 marca 1899 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla 30 miast: Biała, (...), (Dz.u.kr., nr 24), ustawa z dnia 3 lipca 1896 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla miast nieobjętych ustawą z dnia 13 marca 1889 r. (Dz.u.kr., nr 24) i znaczniejszych gmin w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.u.kr., nr 51), ustawa dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o reprezentacji powiatowej i ordynacji wyborczej powiatowej (Dz.u.kr. 1866, nr 21), ustawa z dnia 14 października 1870 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Lwów (Dz.u.kr. 1870, nr 79), ustawa z dnia 6 października 1901 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Krakowowi (Dz.u.kr. 1901, nr 108). Powyższe ustawy uzależniały nakładanie owych dodatków od zgody ich organów nadzorczych, Sejmu Krajowego, a nawet cesarza austriackiego. Zmiany w tym zakresie przyniosła 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 (gminnych); Dz.U. 1919 nr 88, poz. 479.

²¹ Na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1898 r. dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim, zaprowadzającej w myśl art. XIII ustawy państwowej z dnia 25 października 1896 r. (Dz.u.p. nr 220) o bezpośrednich podatkach osobistych uwolnienie osobistego podatku dochodowego od wszystkich kompetencji ustawodawstwa krajowego podlegających dodatków (Dz.u.kr. 1898, Nr 75). Jej moc obowiązującą przedłużyła (do końca 1917 r.) ustawa z dnia 31 grudnia 1909 r. o uwolnieniu podatku osobisto-dochodowego wprowadzonego ustawą państwową z dnia 25 października 1896 r. (Dz. ust. Państwa nr 220) od wszelkich dodatków podlegających kompetencji ustawodawstwa krajowego (Dz.u.kr. 1910, nr 18).

²² Dz.P.P.P. 1919, nr 14, poz. 150.

²³ Dz.P.P.P. 1919, nr 14, poz. 151.

(w kolejności ich wyliczenia) dla wypełniania swych zadań²⁴. Wśród ośmiu źródeł dochodowych udostępnionych gminom miejskim na szóstym miejscu znalazły się podatki bezpośrednie (i pośrednie), pobierane w szczególności w postaci dodatków do istniejących podatków państwowych. Dla powiatowych związków komunalnych przewidziano zaś siedem źródeł dochodowych, a dodatki do podatków państwowych uplasowano na piątym miejscu.

Ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym²⁵ obowiązywała pierwotnie na terenie byłego zaboru rosyjskiego (od 1 stycznia 1920 roku) oraz byłego zaboru austriackiego (od 1 stycznia 1921 roku) i nie przyznawała związkom samorządowym udziału we wpływach ani możliwości naliczania dodatków do państwowego podatku dochodowego. Na terenie byłej dzielnicy pruskiej miała zaś obowiązywać od czasu, który oznaczy minister skarbu (czego jednak nie uczynił).

W dniu 16 lipca 1921 roku do sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zasileniu finansów miejskich na obszarach byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego²⁶. Zakładał on między innymi, że miasta i miasteczka byłego zaboru rosyjskiego (z wyłączeniem osad położonych na obszarze byłego Królestwa Polskiego) oraz gminy byłego zaboru austriackiego, w których obowiązywały ustawy krajowe z dnia 13 marca 1889 roku²⁷ oraz z dnia 3 lipca 1896 roku²⁸, a także miasta stołeczne Lwów i Kraków otrzymają 10% wpływów z państwowego podatku dochodowego według klucza, który ustali rozporządzenie wykonawcze²⁹.

Uzasadniając to rozwiązanie, przyznające miastom stosunkowo skromny odsetek wpływów państwowego podatku dochodowego, rząd podkreślił w szczególności,

²⁴ Przewidzianych w dekretach z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 140) oraz o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 141).

²⁵ Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550.

²⁶ Sejm Ustawodawczy 1919–1922. Druk nr 2937.

²⁷ Dz.u.kr., nr 24.

²⁸ Dz.u.kr. nr 51.

²⁹ Projekt ustawy zakładał również, że otrzymają one: 1/ „annuitety” od długów zaciągniętych od dnia 1 sierpnia 1914 r. na pokrycie wydatków poniesionych w zastępstwie państwa, 2/ prawo ustanawiania podatku od towarów przywożonych kolejami żelaznymi i drogami wodnymi, 3/prawo poboru podatku od nieruchomości oraz podatku od lokali.

iż rozbudowa strony dochodowej budżetów miast nie może odbywać się z uszczerbkiem dla państwowej polityki podatkowej. Przekonywał, że opiera się ona przede wszystkim na założeniu, że podatek dochodowy będzie „wyłącznym przedmiotem eksploatacji państwowej, stanowiąc stos pacierzowy wszystkich jego dochodów”³⁰.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 27 września 1921 roku. Nikt nie zabrał głosu i projekt przekazano do Komisji Skarbowo-Budżetowej, Miejskiej i Administracyjnej³¹. W swoim sprawozdaniu zaproponowały one rozszerzenie finansowych uprawnień miast, a w szczególności podwyższenie do 30% ich udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego w poszczególnych miejscowościach. Wspomniano zarazem, iż na konferencji z udziałem przedstawicieli miast minister skarbu wyraził gotowość przyznania miastom 15% wpływów państwowego podatku dochodowego z całego państwa. W uzasadnieniu swoich propozycji komisje sejmowe wskazywały, że racjonalniej jest określić udział we wpływach państwowego podatku dochodowego odnotowanych w poszczególnych miastach, gdyż rozwiązanie takie skłania je do starań, aby kwota, od której nalicza się udział, była jak najwyższa. Nadto znikła wówczas potrzeba ustanowienia klucza dla rozdziału ogólnej kwoty udziału między poszczególne miasta.

Propozycja komisji, aby przyznać miastom 30% wpływów podatku dochodowego, dotyczyła także miasta stołecznego Warszawy. W trakcie debaty sejmowej poseł Aleksander Henryk de Rosset zgłosił poprawkę określającą udział Warszawy we wpływach państwowego podatku dochodowego w wysokości 50%. Nie uzyskała ona jednak większości głosów w trakcie głosowania projektu ustawy w ramach drugiego czytania. Została natomiast uchwalona w trzecim czytaniu³².

³⁰ Ową propozycję rządu uchwala V zjazdu Związku Miast Polskich określiła jako „niewystarczającą”. Podkreślono w niej, że niezbędne jest przyznanie miastom 50% wpływów państwowego podatku dochodowego, płaconego przez mieszkańców danego miasta, a ponadto 10% ogólnych wpływów tego podatku, rozdzielanych pomiędzy miasta proporcjonalnie do powyższego 50% udziału. *Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich w 1920 r. i w I kwartale 1921 r.* „Samorząd Miejski” 1921, s. 36.

³¹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 września 1921 r., t. 5.

³² Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 17 grudnia 1921 r., t. t. 122, 133, 135, 139.

Przyznanie miastom w byłych zaborach rosyjskim i austriackim udziału we wpływach podatku dochodowego (30%, a 50% dla Warszawy) spotkało się z protestem posłów reprezentujących interesy gmin wiejskich³³. Nie przekonali ich argumenty posła sprawozdawcy, który przypomniał, że miasta ponoszą „wielkie ciężary z tytułu poruczonego zakresu działania”³⁴. Poseł Andrzej Średniawski zgłosił poprawkę umożliwiającą korzystanie przez miasta z owych uprawnień finansowych w odniesieniu do państwowego podatku dochodowego tylko w latach 1922–1923. Nie zyskała ona poparcia większości posłów w trakcie drugiego, a następnie trzeciego czytania³⁵.

Ustawa o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego została uchwalona 17 grudnia 1921 roku³⁶. Jak już wspomniano, miasta i miasteczka byłego zaboru rosyjskiego³⁷ (z wyłączeniem osad położonych na obszarze byłego Królestwa Polskiego) oraz gminy byłego zaboru austriackiego, w których obowiązywały przywołane wyżej ustawy z 1889 roku i 1896, oraz miasta stołeczne Lwów i Kraków otrzymały 30%, a Warszawa 50% wpływów państwowego podatku dochodowego „przypisanego” w poszczególnych miejscowościach³⁸.

³³ Poseł A. Średniawski stwierdził, że w projekcie ustawy „razi egoizm”. Ibidem, t. 128.

³⁴ Poseł J. Federowicz, ibidem, t. 133.

³⁵ Ibidem, t. t. 135, 128, 139. Przyjęto natomiast rezolucję zgłoszoną przez posła A. Średniawskiego, w której sejm wzywał rząd, aby „wypracował i przedłożył Sejmowi projekt ustawy o zasileniu finansów samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich na obszarze całego kraju”. Ibidem, t. 140.

³⁶ Dz. U. 1922, nr 2, poz. 6.

³⁷ Dokładne określenie miast i miasteczek w byłym zaborze rosyjskim (w rozumieniu omawianej ustawy) nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1922 r. celem wykonania ustawy 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. 1922 nr 2, poz. 6); Dz.U. 1922 nr 34, poz. 294.

³⁸ Zgodnie z powyższym rozporządzeniem z dnia 29 kwietnia 1922 r. uprawnioną do udziału we wpływie podatku dochodowego była ta gmina miejska, w której podatek był przypisany osobom fizycznym (spadkom wakującym) i prawnym, z tytułu miejsca zamieszkania, siedziby, miejsca pobytu lub miejsca położenia podległych podatkowi źródeł dochodu, względnie większej części lub głównego źródła dochodu w tejże gminie. Owa zasada wynikała z art. 29 ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym.

Warto też zauważyć, iż w 1922 roku nastąpiła nowelizacja ustawy z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym³⁹, która między innymi wprowadziła zakaz ustanawiania do stawek państwowego podatku dochodowego dodatków na rzecz związków samorządowych.

3. Udział we wpływach i dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych po wejściu w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych

W dniu 27 kwietnia 1923 roku minister skarbu Władysław Grabski przesał do sejmu projekt ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych⁴⁰. Projekt w szczególności przyznawał gminom miejskim w byłych dzielnicach rosyjskiej i austriackiej udział w wysokości 30% wpływów z państwowego podatku dochodowego przypisanego na ich terenie, a powiatowym związkom samorządowym – 30% udział we wpływach z państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach wiejskich. Projekt nie podtrzymał dotychczasowego, zwiększonego (50%) udziału Warszawy we wpływach państwowego podatku dochodowego, który przewidywała ustawa z dnia 17 grudnia 1921 roku o zasileniu finansów miejskich. Przyznawał natomiast udział we wpływach państwowego podatku dochodowego powiatowym związkom samorządowym.

Z kolei dla gmin miejskich w byłej dzielnicy pruskiej przeznaczono w projekcie ustawy 30-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego przypadającego na gminy miejskie, a dla powiatowych związków komunalnych – 30-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego, przypadającego na gminy wiejskie i obszary dworskie. Natomiast bez zmian pozostawiono postanowienia omówionej wyżej ustawy z dnia 15 czerwca 1923 roku dotyczące dodatków do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych w byłej dzielnicy pruskiej.

³⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. (Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550) o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym (Dz.U. 1922 nr 29, poz. 232).

⁴⁰ Sejm 1922–1927. Druk nr 474.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się w dniu 14 maja 1923 roku – nikt nie zabrał głosu i trafił on do Komisji Skarbowej⁴¹. W swym sprawozdaniu skorygowała ona projekt rządowy i przyznała Warszawie 40-procentowy udział we wpływach państwowego podatku dochodowego⁴². Prezentując sprawozdanie komisji na posiedzeniu sejmu w dniu 27 lipca 1923 roku, poseł Jerzy Michalski podkreślił, iż projektowana ustawa rozwija i pogłębia zasady ustawy z dnia 17 grudnia 1921 roku o zasileniu finansów miejskich, a w szczególności przyznaje miastom, a nadto powiatowym związkom komunalnym udział w „najpoważniejszym podatku państwowym, mającym największą przyszłość (podatek dochodowy)”⁴³.

Rozwiązania zamieszczone w projekcie ustawy, skorygowane przez Komisję Skarbową, przyznające gminom miejskim w byłych dzielnicach rosyjskiej i austriackiej udział w wysokości 30%, a Warszawie – 40% wpływów z państwowego podatku dochodowego przypisanego na ich terenie, zaś powiatowym związkom komunalnym – 30-procentowy udział we wpływach z państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach wiejskich oraz utrzymujące postanowienia ustawy z dnia 15 czerwca 1923 roku dotyczące dodatków do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków komunalnych w byłej dzielnicy pruskiej, nie wywołały (w odróżnieniu od innych unormowań projektu) niemal żadnych kontrowersji w trakcie debat sejmowych i senackich⁴⁴ i zostały uchwalone bez zmian⁴⁵.

⁴¹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 14 maja 1923 r., t. 5.

⁴² Komisja zauważyła zarazem, że „Brak statystyki finansów komunalnych, jaki u nas istnieje, powoduje, że ani Komisja, ani też izby ustawodawcze, ani sam Rząd – w ogóle nikt w Państwie nie ma dziś należytego pojęcia o obecnym stanie finansów komunalnych, ani też o doniosłości finansowej projektu. Ogromnej wagi projekt nie jest właściwie na niczym oparty i nie pozwala nawet w przybliżeniu wyrobić sobie sądu o jego finansowym znaczeniu”. Sejm 1922–1927. Druk nr 674, s. 10. Komisja podkreśliła także, że utworzenie jednolitego systemu skarbowości komunalnej w całym państwie będzie możliwe tylko wraz z przyjęciem jednolitej organizacji samorządu terytorialnego, gdyż dopiero dokładne określeniu zadań związków samorządowych poszczególnych szczebli pozwoli zadecydować, w jakie źródła dochodowe należy je wyposażyć. Ibidem, s. 26–27.

⁴³ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 1923 r., t. 45.

⁴⁴ Poseł J. Putek zauważył jednak, że „żadne ze stronnictw włościańskich, jakie zasiadają w tej Wysokiej Izbie nie ma najmniejszego powodu, aby się tą ustawą entuzjasmować”. Dalej podkreślił, iż ustawa „hołduje zasadzie umacniania społecznej kastowości”. Ibidem, t. 53–54. Senator A. Średniawski stwierdził, że ustawa „potraktowała wieś bardzo po macoszemu”. Sprawozdanie z posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r., t. 68.

⁴⁵ Poprawkę zgłosił jedynie poseł A. Bogustawski. Zakładała ona, że gminy miejskie niewydzielone z powiatów „oddają” powiatowym związkom komunalnym 10% kwoty

Sejm przyjął ustawę w trzecim czytaniu 2 sierpnia 1923 roku⁴⁶. W dniu 11 sierpnia 1923 roku została ona uchwalona bez zmian przez senat⁴⁷.

Ustawa ustaliła źródła dochodów związków samorządowych, unormowała zasady ich wymiaru i poboru, określiła także władze i tryb sprawowania przezeń nadzoru

należnego im udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego. Sejm 1922–1927, druk nr 674, s. 26. Nie uzyskała ona większości głosów poselskich w drugim i trzecim czytaniu projektu ustawy. Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu w dniach: 31 lipca 1923 r. (t. 21) i 2 sierpnia 1923 r. (t. 22). Także senacka Komisja Skarbowo-Budżetowa opowiedziała się za takim rozwiązaniem, ale ostatecznie senat przyjął bez zmian ustawę uchwaloną przez sejm. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r., t. 64, 75.

⁴⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 62 posiedzenia Sejmu w dniu 2 sierpnia 1923 r., t. 28.

⁴⁷ Referując sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej o projekcie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych senator J. Kędzior podkreślił, iż projekt ustawy wykazuje „dużo braków”. Oznajmił równocześnie, że komisja zaleca przyjęcie jej bez zmian („dlatego, że sprawa jest pilna”), jeśli rząd złoży „obowiązujące oświadczenie”, iż do 15 października 1923 r. przedłoży nowelę do ustawy. Zabierając głos w debacie wiceminister skarbu B. Markowski zauważył, iż rządowy projekt ustawy „nie bez braków”, został skierowany do sejmu, gdzie została ona w wielu punktach zmieniona tak, że „bezwarunkowo naruszony” został układ zapewniający „równowagę pieniężną pomiędzy różnymi stopniami samorządów”. Zapowiedział, że wskutek tego ustawa będzie musiała ulec zmianom. Po tym wystąpieniu senat przyjął bez zmian ustawę o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w brzmieniu uchwalonym przez sejm. Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r., t. 52 i t. 72. Senator J. Zdanowski akcentował, iż projekt ustawy stawia powiatowe związki samorządowe „w stanie gorszym pod względem finansowym, aniżeli dotychczas”. Ibidem, t. 65.

^W 1931 r. S. Pastuszyński podkreślił, że ustawa okazała się „najkorzystniejsza” dla gmin miejskich, ponieważ stwarzała względną równowagę między dochodami a wydatkami związanymi z realizacją zadań, które w 1923 r. były im przypisane. Idem, *Gospodarka finansowa samorządu*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 6, s. 281. A.W. Zawadzki pisał, iż ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych spowodowała straty w dochodach gmin wiejskich oraz powiatowych związków samorządowych, a „nieźle wyszły na niej miasta”. Idem, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 100. E. Adamczyk zauważyła zaś, iż ustawa została uchwalona w okresie, gdy dochody budżetu państwa zapewniały pokrycie połowy zaplanowanych wydatków. Związki samorządowe nie mogły zatem liczyć na przekazanie im do wyłącznego wykorzystania poważniejszych źródeł podatkowych, które miały służyć przede wszystkim na finansowanie wydatków państwa. Nadto pod koniec 1923 r. wartość polskiej marki spadła do 6,5 miliona za dolara. Idem, *Z dziejów skarbowości związków komunalnych: Skarbowość miast Polski w początkach odrodzonej państwowości (1919–1923)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2017, nr 78, s. 260–261.

w sprawach finansów komunalnych. Przewidywała trzy zasadnicze źródła dochodów związków samorządowych: 1/ podatki (samoistne podatki komunalne, dodatki do podatków państwowych, oraz udział we wpływach z podatków państwowych), 2/ opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego i specjalne dopłaty na ich założenie i utrzymanie, 3/ inne (pożyczki, dochody z majątku, dotacje udzielane przez Skarb Państwa lub inne związki samorządowe, zapomogi udzielane gminom wiejskim przez powiatowe związki samorządowe)⁴⁸. Według art. 1 ustawy uchwały w sprawie pobierania dodatków komunalnych do podatków państwowych nie wymagały (w przeciwieństwie do samoistnych podatków komunalnych) zatwierdzenia przez władze nadzorcze⁴⁹.

Istotną zmianę sposobu wykorzystywania państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych zamierzał przeprowadzić rząd pod koniec 1923 roku. W dniu 30 listopada 1923 roku wniósł bowiem do sejmu projekt ustawy w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązującym na całym obszarze Rzeczypospolitej⁵⁰. Zakładał on uchylene zakazu ustanawiania do stawek państwowego podatku dochodowego dodatków na rzecz związków samorządowych. W związku z tym przewidywał, że do stawek państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach miejskich, względnie w gminach wiejskich o charakterze miejskim, będą pobierane na ich rzecz dodatki. Natomiast do stawek państwowego podatku dochodowego przypisanego w gminach wiejskich, względnie miejskich o charakterze wiejskim, miały być pobierane dodatki na rzecz odnośnych powiatowych związków samorządowych.

Zakładano, że owe dodatki do podatku od dochodu (ze wszystkich źródeł z wyjątkiem dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę)

⁴⁸ Zob. A.W. Zawadzki, op. cit, s. 55–60; L. Zieliński, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1–3, s. 5–11; P. Wielgus, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w praktycznym zastosowaniu*, ibidem, s. 29–35; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934, s. 404–418. K. Ostrowski podkreślił, że ustawa „stwarzała niezwykle skomplikowany system podatków samorządowych, polegający na kombinacji udziałów w podatkach państwowych, dodatków do podatków państwowych i licznych, a mało wydajnych tzw. podatków samoistnych”. Idem, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958, s. 277.

⁴⁹ Z wyjątkiem wypadku, przewidzianego w art. 11, który nie odnosił się jednak do państwowego podatku dochodowego.

⁵⁰ Sejm 1922–1927. Druk nr 888.

będą wynosić (w sześciostopniowej skali dochodu): od 1% (przy dochodzie ponad 1378 franków złotych do 3446 franków złotych) do 5% dochodu podatkowego (przy dochodzie przekraczającym 68 913 franków złotych)⁵¹. Jednocześnie miało zostać uchylone postanowienie art. 9 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, przyznające gminom miejskim i powiatowym związkom komunalnym udział we wpływach państwowego podatku dochodowego⁵².

Uzasadniając proponowane zastąpienie udziału we wpływach dodatkiem do stawek państwowego podatku dochodowego, rząd wskazywał, że ów udział wypłacany jest ze Skarbu Państwa bez odrębnego na ten cel obciążenia podatników. Przekonywał, że stan finansów państwa domaga się, aby ciężar zasilenia budżetów związków samorządowych przerzucony był na podatników, co zapewnia dodatek komunalny do stawek państwowego podatku dochodowego. Rząd dowodził zarazem, że projektowane zmiany nie uszczuplą dochodów związków samorządowych⁵³. Z kolei zwolnienie dochodu z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę od dodatku komunalnego tłumaczono tym, że są one obciążone nie tylko podatkiem dochodowym, ale także podatkiem od lokali.

⁵¹ Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 1923 r. o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin, niektórych innych dochodów publicznych oraz kredytów, udzielanych przez instytucje państwowe i samorządowe (Dz.U. 1923 nr 127, poz. 1044), do czasu wprowadzenia w obieg pieniężny stałej polskiej jednostki monetarnej obliczanie podstaw wymiaru oraz wymierzanie, obliczanie, zarachowywanie podatków, opłat, kar i grzywien oraz wszelkich innych świadczeń o charakterze publicznoprawnym na rzecz Skarbu Państwa należało dokonywać na podstawie franka złotego. Postanowienia ustawy miały zastosowanie także do publiczno-prawnych dochodów związków i instytucji samorządowych oraz instytucji o charakterze publicznoprawnym. W związku z tym minister skarbu ogłaszał w Monitorze Polskim wartość franka złotego wyrażoną w markach polskich.

⁵² Powtórzono przy tym (za ustawą z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych), że gminy wiejskie o charakterze miejskim oraz gminy miejskie o charakterze wiejskim oznaczy minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu.

⁵³ Rząd podał, iż ogólna wysokość dochodów objętych działem I ustawy o państwowym podatku dochodowym (tzw. dochody fundowane) ustalonych do wymiaru podatku dochodowego na rok podatkowy 1923 wynosi 1 207 659 706 franków złotych, a wymierzony podatek – 72 068 631 franków złotych. A zatem udział 30% we wpływach z tego podatku stanowił około 21 620 589 franków złotych, zaś dodatki komunalne w wysokości przewidzianej w projekcie miały przynieść około 220 017 261 franków złotych. Sejm 1922–1927. Druk 888.

W trakcie pierwszego czytania projektu nikt nie zabrał głosu i przekazano go do Komisji Skarbowej⁵⁴. Ustne sprawozdanie Komisji Skarbowej przedstawił poseł Andrzej Wierzbicki. Komisja rekomendowała odrzucenie propozycji rządu zastępującej udział związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego dodatkiem do stawek tego podatku. Podtrzymała zatem dotychczasową konstrukcję wykorzystywania podatku dochodowego na rzecz budżetów samorządowych. Zauważyła przy tym, że uzupełniony przez komisję projekt ustawy przewiduje, iż w roku podatkowym 1924 dla wzmocnienia finansów państwa pobiera się specjalny dodatek w wysokości 20% do podatku dochodowego. Oznaczało to, że udziały gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych (przewidziane w ustawie z 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) będą naliczane od zwiększonych sum⁵⁵.

Sejm podzielił stanowisko Komisji i uchwalił ustawę w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązującym na całym obszarze Rzeczypospolitej, zgodnie z jej propozycją⁵⁶, a w dniu 10 stycznia 1924 roku została ona przyjęta bez zmian przez Senat⁵⁷. Rządowa propozycja przebudowy konstrukcji wykorzystania państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych została zatem odrzucona.

Jak już wspomniano, w dniu 10 stycznia 1924 roku sejm uchwalił ustawę w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej⁵⁸. Ustawa uchyliła moc obowiązującą ustawy pruskiej z dnia 19 czerwca 1906 roku o podatku dochodowym (wraz z sygnalizowanymi wyżej zmianami wprowadzonymi przez ustawodawstwo polskie) na obszarze byłej dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego. Podtrzymała ona dotychczasowe rozwiązanie przyznające gminom i powiatowym związkom samorządowym na obszarze byłej dzielnicy pruskiej prawo pobierania dodatku do państwowego podatku dochodowego. Dodatek ten ustalono, w zależności od wysokości dochodu określonego

⁵⁴ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniach 4 i 5 grudnia 1923 r., t. 19.

⁵⁵ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 21 grudnia 1923 r., t. 52.

⁵⁶ Ibidem, t. 56.

⁵⁷ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 10 stycznia 1924 r., t. 7.

⁵⁸ Dz.U. 1924 nr 13, poz. 110.

w dziale I ustawy, w wysokości odpowiednio: 4%⁵⁹, 4,5%⁶⁰ bądź 5%⁶¹. Z kolei dochody ujęte w dziale II ustawy obciążone były dodatkiem komunalnym w wysokości 3% (poczynając od 4 stopnia skali podatkowej)⁶².

Rozporządzenie II ministra spraw wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 roku⁶³ uściśliło zaś, że dodatki komunalne do państwowego podatku dochodowego na rzecz gmin i powiatowych związków samorządowych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej przypadają z terytorium: a/ gmin miejskich – tymże gminom, b/ gmin wiejskich i obszarów dworskich – powiatowym związkom komunalnym.

Natomiast wspomniany wyżej specjalny 20-procentowy dodatek do państwowego podatku dochodowego, ustanowiony na rok 1924 dla wzmocnienia finansów państwa, nie obowiązywał w byłej dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego.

Nadto omawiana ustawa upoważniła ministra skarbu między innymi do przekazywania zarządom gminnym na obszarze byłej dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego czynności wstępnych do wymiaru podatku dochodowego⁶⁴.

⁵⁹ Dochód ponad 1378 franków złotych do 20 674 franków złotych.

⁶⁰ Dochód ponad 20 674 franków złotych do 68 913 franków złotych.

⁶¹ Dochód ponad 68 913 franków złotych.

⁶² Czwarty stopień skali podatkowej zaczynał się od wynagrodzeń przekraczających 1 138 800 000 marek. W Polsce międzywojennej dochody z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za pracę najemną zaliczono do dochodów stanowiących przedmiot opodatkowania państwowym podatkiem dochodowym. Do czasu nowelizacji w 1922 r. ustawa z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym nie przewidywała odrębnych zasad ich opodatkowania. W 1922 r. w ustawie wyodrębniono „Dział II”, obejmujący przepisy ustanawiające zasady, tryb i skalę podatkową właściwe tylko dla dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę. Pozostałe dochody (z: 1/ nieruchomości gruntowej własnej, posiadanej, użytkowanej lub dzierżawionej, 2/ budynków, 3/ przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, zajęć zawodowych i wszelkich innych zatrudnień o celach zarobkowych, 4/ wynagrodzenia procentowego (tantiem), 5/ kapitałów pieniężnych i praw majątkowych, 6/ wszelkiego rodzaju źródeł dochodu niewymienionych w pkt. 1–5) podlegały łącznemu opodatkowaniu na podstawie przepisów działu I.

⁶³ Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w celu wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924 nr 31, poz. 317).

⁶⁴ Przewidzianych w art. 45–48 ustawy o państwowym podatku dochodowym, w kształcie ogłoszonym w rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 14 lipca 1923 r. w przedmiocie tekstu

W dniu 14 grudnia 1925 roku do sejmu wpłynął projekt ustawy o środkach zapewnienia równowagi budżetowej⁶⁵. Zakładał on między innymi, że przypadający związkom samorządowym (na mocy art. 9 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) udział we wpływach państwowego podatku dochodowego zostaje zmniejszony i wynosi dla miast 15%, a dla miasta stołecznego Warszawy – 20% (podatku przypisanego w tychże gminach), zaś dla powiatowych związków komunalnych – 15% podatku przypisanego w gminach wiejskich, a w województwach poznańskim i pomorskim także na obszarach dworskich.

Zmniejszenie o 50% dotychczasowej wysokości udziału związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego miało związek z dokonaną w dniu 22 lipca 1925 roku nowelizacją ustawy z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej⁶⁶. Zniosła ona bowiem obowiązek powiatowych związków komunalnych oraz gmin miast wydzielonych z powiatów zwracania państwu 1/4 części wszelkich kosztów utrzymania policji państwowej⁶⁷. Rząd oczekiwał zatem „częściowej rekompensaty” dla Skarbu Państwa⁶⁸. Tymczasem poseł Józef Putek, referując sprawozdanie Komisji Administracyjnej o projekcie ustawy nowelizującej ustawę o policji państwowej,

ustawy o państwowym podatku dochodowym, w brzmieniu obowiązującym od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 35, poz. 228); Dz.U. 1923 nr 77, poz. 607.

⁶⁵ Sejm 1922–1927. Druk nr 2222.

⁶⁶ Ustawa z dnia 22 lipca 1925 w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz.P.P. P. 1919 nr 61, poz. 363); Dz.U. 1925 nr 83, poz. 565.

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1919 r. w przedmiocie pobierania od samorządu kosztów utrzymania policji państwowej (Dz.U. 1920 nr 5, poz. 28) nakładało na powiaty ziemskie i miejskie obowiązek wstawiania do swych budżetów, jako udział w utrzymaniu policji państwowej, sum, które wskazywało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

⁶⁸ Ustawa z 1925 r. nowelizująca ustawę z 1919 r. o policji państwowej stanowiła wyraźnie, że koszty utrzymania policji państwowej ponosi Skarb Państwa. Wcześniejszy projekt ustawy nowelizującej ustawę z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych zakładał (obok innych zmian) jeszcze większą redukcję wysokości udziałów związków komunalnych we wpływach państwowego podatku dochodowego: z 30% na 10%, a dla Warszawy – z 40% na 15%. Protestując przeciw tym złożeniom, zarząd Związku Miast Polskich zakomunikował (w dniu 19 grudnia 1925 r.), iż takie obniżenie udziału związków komunalnych w państwowym podatku dochodowym jest dwukrotnie większe od dotychczasowych ich wydatków na utrzymanie policji. Podnosił także, iż projektowana ustawa nie uwzględnia tej okoliczności, iż zostały nałożone na miasta w międzyczasie nowe, „bardzo dotkliwe” ciężary z tytułu opieki społecznej, obowiązku

podkreślił, iż zakaz obciążania związków samorządowych ¼ kosztów utrzymania policji oznacza, że kwota ta – wysokości 15 milionów – zostanie w kasach samorządów powiatowych i może być użyta na inne cele⁶⁹.

Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 roku o środkach zapewnienia równowagi budżetowej⁷⁰ utrzymała rozwiązanie z projektu rządowego, zakładającego zmniejszenie o 50% udziału samorządu terytorialnego we wpływach z państwowego podatku dochodowego.

Podając konkretne wyliczenia (na podstawie danych z przykładowo wybranych sześciu miast), Związek Miast Polskich dowodził, iż nowy (15%) udział miast we wpływach państwowego podatku dochodowego oznacza ich straty w stosunku do stanu wcześniejszego (30%), gdy ponosiły 1/4 kosztów utrzymania policji państwowej. Wyliczone straty sięgały kilkudziesięciu tysięcy złotych rocznie. Co więcej, ZMP podał, iż Ministerstwo Skarbu skierowało do wszystkich izb skarbowych okólnik z dnia 30 stycznia 1926 roku (niepublikowany, wydany wbrew opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), w którym zarządziło, aby począwszy od 1 stycznia 1926 roku potrącało na rzecz związków samorządowych dodatek w wysokości 15% z wszelkich wpłat podatku dochodowego – a więc także z wpłat należnych za ubiegłe lata. Okólnik ten ignorował zatem fakt, że ustawa z dnia 22 grudnia 1925 roku o środkach zapewnienia równowagi budżetowej weszła w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1926 roku. Skalę strat finansów miejskich z tego powodu ZMP zilustrował przykładem budżetu Łodzi, w której zaległości państwowego podatku dochodowego z lat 1923–1925 wynosiły 6 382 349,71 złotych. Wykładnia przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 1925 roku

kwaterunkowego i funduszu bezrobocia. *Nowelizacja ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 1, s. 38, s. 41–42.

⁶⁹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 lipca 1925 r., t.40. Komisja Administracyjna przyjęła nadto projekt rezolucji, w której sejm wzywa rząd, aby przedłożył projekt ustawy regulującej pokrycie ¼ kosztów utrzymania policji, obciążających dotąd samorząd terytorialny, przez podwyższenie ogólnych dochodów Skarbu Państwa, „lecz nie w drodze odjęcia związkom komunalnym pewnych źródeł dochodu, co może być dokonane jedynie w drodze gruntownej nowelizacji całej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, a nie w drodze odrębnych nowel naruszających równowagę skarbowości komunalnej”. Ibidem, t. 37. Sejm przyjął jednak okrojona wersję owej rezolucji – bez zakazu „odejmowania” związkom komunalnym pewnych źródeł dochodu. Ibidem, t. 41.

⁷⁰ (Dz.U. 1925 nr 129, poz. 918).

o środkach zapewnienia równowagi budżetowej dokonana przez Ministerstwo Skarbu, zakładająca 15-procentowy udział miast, również w zaległościach państwowego podatku dochodowego (powstałych przed 1 stycznia 1926 roku), oznaczała stratę dla budżetu Łodzi w wysokości 957 352,50 złotych⁷¹.

Zauważmy też, że począwszy od 1926 roku minister skarbu zarządzał corocznie (na podstawie upoważnień kolejnych ustaw skarbowych) pobór nadzwyczajnego dodatku w wysokości 10% do uiszczanych w tym okresie podatków – w tym państwowego podatku dochodowego. Stałe upoważnienie w tym zakresie przyznała mu ustawa z dnia 12 lutego 1931 roku o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych⁷². Zastąpił go (w odniesieniu do podatku dochodowego) „dodatek kryzysowy” ustanowiony ustawą z dnia 22 października 1931 roku o kryzysowym dodatku do państwowego podatku dochodowego⁷³. Związki samorządowe korzystały zatem z powiększonych w ten sposób kwot ich udziałów w państwowym podatku dochodowym.

Jednak rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 roku w sprawie zmian powyższych ustaw⁷⁴ wyraźnie stwierdzało, iż ustanowiony dla związków samorządowych (w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) udział we wpływach państwowego podatku dochodowego nie służy im, o ile chodzi o wpływy z dodatku w wysokości 10% pobieranego na podstawie powyższych ustaw, a także wcześniejszego (sygnalizowanego wyżej) ustawodawstwa⁷⁵.

⁷¹ *Kronika. Rząd a Samorząd. Podatek dochodowy*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 6, s. 364–367.

⁷² Dz.U. 1931 nr 16, poz. 82.

⁷³ Dz.U. 1931 nr 99, poz. 760.

⁷⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. w sprawie zmiany ustaw: z dnia 12 lutego 1931 r. o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych oraz z dnia 22 października 1931 r. o kryzysowym dodatku do państwowego podatku dochodowego (Dz.U. 1934 nr 96, poz. 868).

⁷⁵ W szczególności: ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o uzupełnieniu prowizorium budżetowego na czas od 1 maja do 30 czerwca 1926 r. i o prowizorium budżetowym na czas od 1 lipca do 30 września 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 63, poz. 376), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1926 r. w sprawie pobierania w r. 1927 nadzwyczajnego 10%-go dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1926 nr 121, poz. 697), rozporządzenie Prezydenta

Warto też zauważyć, że w dniu 22 lutego 1937 roku minister spraw wewnętrznych wniósł do sejmu projekt ustawy o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (przyjęty uchwałą Rady Ministrów 19 stycznia 1937 roku). Zakładał on między innymi: 1) włączenie (z dniem 1 kwietnia 1938 roku) do województwa pomorskiego czterech powiatów z województwa warszawskiego, zaś do województwa poznańskiego – czterech powiatów z województwa łódzkiego; 2) rozciągnięcie na przyłączone powiaty przepisów art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym, upoważniającego gminy i powiatowe związki samorządowe w województwach poznańskim, pomorskim i w górnośląskiej części województwa śląskiego do poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego⁷⁶.

Komisja Administracyjno-Samorządowa, akceptując rozwiązania owej inicjatywy ustawodawczej rządu, jednocześnie przyjęła projekt rezolucji, w której sejm wzywał rząd, aby przewidział na okres budżetowy 1938/1939 „specjalny” fundusz inwestycyjny dla tych województw oraz odpowiednio podwyższył dotacje dla obu wojewódzkich związków komunalnych, gdyż przy aktualnych możliwościach finansowych nie będą w stanie wykonywać powiększonych zadań⁷⁷.

Rzeczypospolitej z dnia 19 grudnia 1927 r. w sprawie pobierania w okresie od 1 stycznia 1928 r. do 31 marca 1929 r. nadzwyczajnego 10% dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1927 nr 114, poz. 972), ustawa skarbowa z dnia 25 marca 1929 r. na okres od 1 kwietnia 1929 do 31 marca 1930 r. (Dz.U. 1929 nr 20, poz. 183), ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1930 r. na okres od 1 kwietnia 1930 r. do 31 marca 1931 r. (Dz.U. 1930 nr 24, poz. 221). Co więcej, postanowiono też, że ów zakaz dotyczy także spraw załatwionych ostatecznie w postępowaniu administracyjnym przed wejściem w życie omawianego rozporządzenia z 24 października 1934 r., które zapowiadało jednocześnie, że sprawy te będą ponownie rozpoznane i załatwione. Jak zauważył J. Opydo, przed wydaniem w 1934 r. powyższego rozporządzenia związki samorządowe „uzyskały przychylne wyroki” w Najwyższym Trybunale Administracyjnym w sprawie swych żądań odnośnie do udziału we wpływach „dodatku kryzysowego” do państwowego podatku dochodowego. Zob. J. Opydo, *Dodatki do podatku dochodowego*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*. Warszawa 1939, s. 732–734.

⁷⁶ W uzasadnieniu projektu podano między innymi, że granice utworzonych w 1919 r. województw poznańskiego i pomorskiego (na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej; Dz. U. 1919, nr 64, poz. 385) wymagają korekty w kierunku przetamania granic narzuconych przez rozbiory i przywrócenia regionalnych powiązań, a w szczególności stworzenia silnego województwa pomorskiego. Sejm 1935–1938. Druk nr 369.

⁷⁷ Sejm 1935–1938. Druk nr 419.

W toku debaty sejmowej pojawiły się propozycje (posta Bogdana Chetmickiego), aby uprawnienie do poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego przez związki samorządowe przyłączone do województw pomorskiego i poznańskiego odroczyć na trzy lata bądź aby przysługiwało ono, o ile inne źródła dochodów powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych „nie wystarczą na pokrycie opłat na rzecz samorządu wojewódzkiego”. Poprawka ta została odrzucona przez sejm⁷⁸ i ustawa została przyjęta w kształcie projektu rządowego⁷⁹.

4. Inicjatywy ustawodawcze w latach 1936–1937 na rzecz rozszerzenia na cały kraj prawa uchwalania przez związki samorządowe dodatku do państwowego podatku dochodowego

W dniu 2 grudnia 1936 roku poseł Stanisław Michałowski złożył projekt ustawy o zmianie ustawy o państwowym podatku dochodowym⁸⁰. Przypomnijmy, że ustawa

⁷⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 49 posiedzenia Sejmu w dniu 11 marca 1937 r., t. 62 i 68.

⁷⁹ Ustawa z dnia 12 czerwca 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (Dz.U. 1937 nr 46, poz. 350). Jednakże w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1938 r. o poborze dodatku samorządowego do podatku dochodowego na obszarze powiatów: lipnowskiego, niezawskiego, rypińskiego, włocławskiego, kaliskiego, kolskiego, konińskiego i tureckiego (Dz.U. 1938 nr 42, poz. 352) przepisy ustawy z dnia 12 czerwca 1937 r., w części dotyczącej wprowadzenia dodatku samorządowego do podatku dochodowego na obszarze wymienionych powiatów (z województw warszawskiego i łódzkiego), przyłączonych odpowiednio do województw pomorskiego i poznańskiego, miały po raz pierwszy zastosowanie: a/ o ile chodzi o podatek dochodowy pobierany według działu I ustawy o państwowym podatku dochodowym – do wymiaru podatkowego na rok podatkowy 1939, b/ o ile chodzi o podatek dochodowy, pobierany według działu II ustawy o państwowym podatku dochodowym – do uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, przypadających za miesiąc kwiecień 1938 r. Zgodnie z okólnikiem nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 stycznia 1938 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na r. 1938/39 (Dz. Urz. MSW 1938 nr 1, poz. 3) uzyskane przez miasta i powiatowe związki samorządowe na obszarach włączonych do województw poznańskiego i pomorskiego prawo poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego mogło być wykorzystane w granicach „nieodzownej potrzeby”, najwyżej do 50% stawek wskazanych w art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. 1936, nr 2, poz. 6). Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 254–255.

⁸⁰ Sejm 1935–1938. Druk nr 231.

z dnia 16 lipca 1920 roku o państwowym podatku dochodowym⁸¹ zakazywała ustanawiania dodatków do stawek państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych. Jedynie na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego gminy i powiatowe związki samorządowe⁸² mogły pobierać owe dodatki (na podstawie uchwał organów stanowiących), które nie mogły przekraczać:

1. przy dochodzie podatkowym (według skali określonej w art. 23 – dział I ustawy):
 - a) ponad 1500 złotych do 24 tysiące złotych – 4% dochodu,
 - b) ponad 24 tysiące złotych do 88 tysięcy złotych – 4,5% dochodu,
 - c) ponad 88 000 złotych – 5% dochodu,
2. 3% dochodu określonego w art. 43 (dział II) ustawy, poczynając od wynagrodzenia rocznego w wysokości 4800 złotych⁸³.

⁸¹ Tekst jednolity z 14 grudnia 1935 r. (Dz.U. 1936 nr 2, poz. 6).

⁸² Zauważmy, że ustawa z dnia 23 marca 1923 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294) zmieniła (w art. 111) dotychczasową nazwę powiatowych związków komunalnych na powiatowe związki samorządowe. Odnosząc się krytycznie do owej zmiany, M. Jaroszyński wskazywał, że związek „samorządowy”, jest pojęciem znacznie szerszym niż „komunalny” i „wykracza znacznie poza zakres pojęcia samorządu terytorialnego”. M. Jaroszyński, *Ustawa z dnia 23 marca 1923 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1933, nr 1–2, s. 119.

⁸³ Jak już wspomniano, w Polsce międzywojennej dochody z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za pracę najemną zaliczono do dochodów stanowiących przedmiot opodatkowania państwowym podatkiem dochodowym. Do czasu nowelizacji w 1922 r. ustawa z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym nie przewidywała odrębnych zasad ich opodatkowania. W 1922 r. w ustawie wyodrębniono „Dział II” obejmujący przepisy ustanawiające zasady, tryb i skalę podatkową właściwe tylko dla dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę. Pozostałe dochody (z: 1/ nieruchomości gruntowej własnej, posiadanej, użytkowanej lub dzierżawionej, 2/ budynków, 3/ przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, zajęć zawodowych i wszelkich innych zatrudnień o celach zarobkowych, 4/ kapitałów pieniężnych i praw majątkowych, 5/ wszelkiego rodzaju źródeł dochodu niewymienionych w pkt. 1–4) podlegały łącznemu opodatkowaniu na podstawie przepisów działu I. Skala podatkowa dla dochodów objętych działem I ustawy (art. 23) była progresywna, obejmowała 73 stopnie dochodu. Opodatkowaniu podlegał dochód roczny przekraczający 1500 złotych. W pierwszym stopniu mieściły się dochody do 1550 złotych, od których podatek wynosił 44 złote. Ostatni stopień przewidziany był dla dochodu od 192 tysiące złotych do 200 tysięcy złotych, obciążonego stawką kwotową w wysokości 70 tysięcy złotych. Przy dochodzie ponad 200 tysięcy złotych podatek wynosił 70 tysięcy złotych i oprócz tego 3,5 tysiąca złotych od każdych pełnych 10 tysięcy złotych ponad 200 tysięcy złotych. Dochody osób

Projekt posła Stanisława Michałowskiego zakładał: 1) usunięcie z powyższej ustawy zakazu ustanawiania dodatków do stawek państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych; 2) utrzymanie uprawnień gmin i powiatowych związków samorządowych na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego do ustanawiania dodatków samorządowych do stawek państwowego podatku dochodowego; 3) przyznanie prawa pobierania dodatków do państwowego podatku dochodowego tym miastom i powiatowym związkom samorządowym na terenie pozostałych województw, których dochody nie wystarczają na pokrycie wydatków na renowację ich urządzeń dobra publicznego oraz przedsiębiorstw komunalnych, a także na „najkonieczniejsze” inwestycje, zaś w przypadku powiatowych związków samorządowych – również na udzielanie zapomóg gminom wiejskim „znajdującym się w takich warunkach”. Według projektu stawki dodatku miały się odnosić do dochodów wymienionych w dziale II ustawy, a określać miał je organ stanowiący związku samorządowego, w wysokości nieprzekraczającej 3% dochodu, poczynając od 25 stopnia skali określonej w art. 43.

Nadto w uchwale organu stanowiącego związku samorządowego o wprowadzeniu dodatku do państwowego podatku dochodowego należałoby wskazać (w „konkretnej formie”) przeznaczenie wpływów uzyskanych z tego tytułu. Uchwała taka wymagała

fizycznych i spadków nieobjętych przekraczające 200 tysięcy złotych obciążone były nadto stawkami podatkowymi (procentowymi) obciążającymi cały dochód podlegający podatkowi, tworzącymi progresywną skalę podatkową, obejmującą 9 stopni dochodu. Pierwszy stopień obejmował dochód ponad 200 tysięcy złotych do 300 tysięcy złotych. W tym przypadku osoby fizyczne i spadki nieobjęte opłacały dodatkowo podatek w wysokości 1,5% od całego podlegającego opodatkowaniu dochodu. Owa dodatkowa skala podatkowa zamykała się stawką podatkową w wysokości 15% od całego podlegającego podatkowi dochodu. Ustawa przewidywała też zwwyżki i zniżki podatkowe. Np. stawkę podatkową (z art. 23) podwyższano o 14% dla podatników nieżonatych lub niezamężnych, niemających na utrzymaniu żadnego członka rodziny, lecz osiągających dochód ponad 3600 złotych. Z kolei skala podatkowa określona w art. 43 obejmowała 80 stopni. Dochód w wysokości od 4 800 złotych do 5 200 złotych (od którego zaczynało się obliczanie dodatku) mieścił się w stopniu 25 skali podatkowej, do którego przyporządkowana była stawka podatkowa w wysokości 5,8%. Ostatni stopień skali podatkowej obejmował dochody przekraczające 192 tysiące złotych, które opodatkowane były w wysokości 50%. W ustawie zastrzeżono, iż dochody z uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę wypłacanych z funduszy państwa oraz samorządów, nie podlegają dodatkowi na rzecz związków samorządowych.

zatwierdzenia wojewódzkiej władzy nadzorczej⁸⁴. Projekt pośła Michałowskiego był przedmiotem obrad sejmowej Komisji Skarbowej w dniu 26 lutego 1937 roku. Komisja w swym sprawozdaniu dla sejmiku zarekomendowała odrzucenie projektu ustawy⁸⁵.

Istotne zmiany w ustawie z 11 sierpnia 1923 roku o uregulowaniu finansów komunalnych nastąpiłyby, gdyby sejm uchwalił rządowy projekt jej nowelizacji, wraz z poprawką sejmowej Komisji Administracyjno-Samorządowej, znacznie rozszerzającą uprawnienia finansowe miast. W dniu 8 marca 1937 roku Rada Ministrów uchwaliła bowiem projekt ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Tego samego dnia minister spraw wewnętrznych skierował go do sejmiku⁸⁶, gdzie już 11 marca 1937 roku odbyło się jego pierwsze czytanie, po czym trafił on do Komisji Administracyjno-Samorządowej. Komisja Administracyjno-Samorządowa (na posiedzeniu w dniu 13 marca 1937 roku) wprowadziła w rządowym projekcie ustawy szereg zmian. Dla wydatnego powiększenia dochodów budżetów związków samorządowych największe znaczenie spośród nich miała propozycja przyznania wszystkim miastom prawa pobierania dodatku do państwowego podatku dochodowego, o którym była mowa w art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym.

Jak pamiętamy, przywołany art. 24 zakazywał ustanawiania dodatków do stawek państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych. Jedynie na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego gminy i powiatowe związki samorządowe mogły pobierać owe dodatki (na podstawie uchwał ich organów stanowiących), które nie mogły przekraczać:

⁸⁴ Z wyjątkiem uchwały Rady Miejskiej m. st. Warszawy, która miała podlegać zatwierdzeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

⁸⁵ Sejm 1935–1938. Druk nr 385. Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 248–251.

⁸⁶ Sejm 1935–1938. Druk nr 409. W uzasadnieniu projektu ustawy minister spraw wewnętrznych podkreślił, że nie stanowi on oczekiwanej, zasadniczej reformy finansów komunalnych, gdyż ta „nie jest na razie możliwa” ze względu na ścisłe powiązanie systemu podatków komunalnych z podatkami państwowymi. Minister wyjaśnił zarazem, iż pożądany podział źródeł dochodowych obecnie nie jest możliwy, gdyż konstrukcje najważniejszych podatków państwowych (dochodowego, gruntowego i od nieruchomości) zostały niedawno przebudowane. Brakowało zatem niezbędnych informacji odnośnie do ich „wydajności” fiskalnej, co uniemożliwiało podjęcie racjonalnej decyzji o rozdziale źródeł dochodowych między państwo i samorząd terytorialny.

1. przy dochodzie podatkowym (według skali określonej w art. 23 – dział I ustawy):
 - a) ponad 1500 złotych do 24 tysiące złotych – 4% dochodu,
 - b) ponad 24 tysiące złotych do 88 tysięcy złotych – 4,5% dochodu,
 - c) ponad 88 tysięcy złotych – 5% dochodu;
2. 3% dochodu określonego w art. 43 (dział II ustawy) ustawy, poczynając od dochodu w wysokości 4800 złotych⁸⁷.

Jednocześnie zakładano utrzymanie dotychczasowej wysokości udziału miast oraz powiatowych związków samorządowych we wpływach z państwowego podatku dochodowego. Wpisano zarazem do ustawy sposób jego obliczania, ustalony przez dekret prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 roku⁸⁸, którego nie ujęto w tekście jednolitym ustawy opracowanym w 1936 roku⁸⁹.

Komisja oświadczyła jednocześnie, iż przyjęła do wiadomości oświadczenie rządu, w którym zobowiązał się zadbać (za pomocą odpowiedniej polityki nadzorczej), aby uchwalane przez miasta stawki proponowanego dodatku do państwowego podatku dochodowego nie przekroczyły połowy dopuszczalnej wielkości⁹⁰. Podkreśliła również, że uchwały związków samorządowych w tej sprawie podlegają zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą.

Dodano również, iż wpływy z udziału w państwowym podatku dochodowym i z dodatku do tego podatku (ale tylko od dochodu przewidzianego w dziale I ustawy o państwowym podatku dochodowym) dzieli się między związek samorządowy, na terenie którego znajduje się siedziba płatnika, i związek samorządowy, na terenie

⁸⁷ Ustawa o państwowym podatku dochodowym, tekst jednolity z dnia 14 grudnia 1935 r. (Dz.U. 1936 nr 2, poz. 6).

⁸⁸ W myśl dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 r. w sprawie zmiany ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. 1935 nr 85, poz. 518) udział miast i powiatowych związków samorządowych należało obliczać od połowy wpływów z podatku pobieranego według przepisów działu II, oraz od 5/7 części wpływów z podatku pobieranego według przepisów działu I ustawy o państwowym podatku dochodowym.

⁸⁹ Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Tekst jednolity z dnia 26 czerwca 1936 r. (Dz.U. 1936 nr 62, poz. 454).

⁹⁰ Mniejszość członków Komisji Administracyjno-Samorządowej przyjęła zaś projekt rezolucji, w której sejm wzywał rząd, aby w związku z propozycją przyznania miastom dodatku do podatku dochodowego uzależnił zatwierdzenie tego dodatku od odpowiedniego obniżenia dodatku do podatku od nieruchomości.

którego znajduje się opodatkowane źródło dochodu. Klucz owego podziału miał ustalić minister skarbu w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Projektowana ustawa miała wejść w życie od 1 kwietnia 1937 roku.

Sprawozdanie komisji⁹¹ przedstawił poseł Józef Kaczkowski w trakcie posiedzenia sejmiku w dniu 16 marca 1937 roku⁹². Spodziewając się, że najwięcej kontrowersji wywoła inicjatywa komisji w kierunku uzupełnienia projektu rządowego o prawo wszystkich gmin miejskich do uchwalania dodatku do państwowego podatku dochodowego, poseł sprawozdawca najwięcej czasu poświęcił na uzasadnienie owego rozwiązania⁹³. Podkreślił, iż proponowana nowelizacja ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych jest już 44. z rzędu, a aż 22 jej zmiany spowodowały zmniejszenie źródeł dochodu samorządu, na co dodatkowo nałożyły się konsekwencje kryzysu gospodarczego. Podał w szczególności, iż w roku budżetowym 1929/1930 dochody zwyczajne budżetów gmin miejskich wyniosły 510,7 miliona złotych, zaś w roku 1936/1937 prelinowano je w wysokości 317 milionów złotych. W szczególności spadek dochodów ze źródeł podatkowych wyniósł blisko 50% (z 290,2 miliona złotych do 143,3 miliona złotych).

W związku z tak gwałtownym obniżeniem wielkości dochodów gmin miejskich nastąpiła znaczna redukcja ich wydatków⁹⁴. Dalsze zmniejszenie dochodów samorządu miejskiego miało związek ze wspomnianymi już konsekwencjami kryzysu gospodarczego. W poszukiwaniu bowiem środków dla zrównoważenia budżetu

⁹¹ Sejm 1935–1938. Druk nr 443.

⁹² Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 19–43.

⁹³ Wskazał, iż w 1935 r. (według danych Związku Miast Polskich) spośród 489 miast liczących do 20 tysięcy mieszkańców: 1) 144 miasta nie posiadały żadnych urzędów ani zakładów dobra publicznego poza szkołami powszechnymi; 2) tylko 93 miasta posiadały ochronki i przedszkola; 3) tylko w 24 miastach istniały biblioteki, czytelnie i domy ludowe; 4) jedynie w 50 miastach były przychodnie i ośrodki zdrowia, a w 17 miastach funkcjonowały stacje opieki nad matką i dzieckiem; 5) wodociągi i kanalizację posiadało mniej niż 25% miast. W Warszawie zaś 30% ulic było „niezabrukowanych”, 2/3 domów nie posiadało kanalizacji, a 1/3 domów – nawet wody. Ibidem, t. 21.

⁹⁴ W szczególności: na drogi i place (do 48,25%), na oświatę (do 59,81%), kulturę i sztukę (do 34%), bezpieczeństwo publiczne (do 66%). Gdy w roku budżetowym 1929/1930 na oświatę i kulturę wydano 31,5 miliona złotych, na zdrowie publiczne 32 miliony złotych, a na opiekę społeczną 7,9 miliona złotych, to w roku 1936/1937 przeznaczono na te cele odpowiednio: 8 milionów złotych, 3,8 miliona złotych, 2,4 miliona złotych. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r. t. 19–23.

państwa między innymi zmniejszono wpływy z danin na rzecz budżetów miejskich o 22 959 000 złotych⁹⁵. Poseł Józef Kaczkowski przestrzegał zarazem przed poglądami, że rezultaty akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej samorządu terytorialnego⁹⁶ sprawią, że miasta wkroczą na drogę pomyślnego rozwoju, że znów będą inwestować. Przytoczył tu opinię wiceprzewodniczącego Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej (z 11 lutego 1937 roku), który stwierdził w szczególności, iż pomimo przeprowadzenia akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej „powszechnym prawie zjawiskiem są budżety wegetacyjne” i że koniecznym jest uwolnienie miast od niektórych powierzonych im zadań, a także powiększenie ich uprawnień finansowych.

Przedstawiony stan kondycji finansowej miast spowodował, iż Związek Miast Polskich, miasta z 12 województw oraz Rada m. st. Warszawy przesyłały do rządu i sejmu rezolucje stwierdzające konieczność uruchomienia nowych źródeł dochodu budżetów miejskich i przestrzegające zarazem przed konsekwencjami zaniechania takich działań. Poseł Józef Kaczkowski stwierdził wręcz, iż samorząd miejski ogarnął „bezwład gospodarczy”. Oświadczył, iż rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy z 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w niewielkim tylko stopniu poprawia sytuację finansową miast⁹⁷.

⁹⁵ Nastąpiło to na podstawie ustawodawstwa z okresu od ostatniego kwartału 1934 r. do początku 1936 r., a zwłaszcza dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. 1935 nr 88, poz. 544).

⁹⁶ Dochody zwyczajne związków samorządowych w roku budżetowym 1935/36 wynosiły 445 400 000 złotych. Natomiast ogólna suma ich zobowiązań opiewała na 1 153 865 000 złotych, z czego 924 747 000 złotych przypadało na miasta (w tym 728 539 000 złotych obciążało miasta wydzielone, a 196 208 000 złotych – miasta niewydzielone), 143 629 000 złotych – na powiatowe związki samorządowe, a 85 489 000 złotych – na gminy wiejskie. Akcją oddłużeniową objęto ogółem 927 związków samorządu terytorialnego, których zobowiązania opiewały łącznie na kwotę 1 093 517 000 złotych, z czego umorzono (w wyniku indywidualnych procesów oddłużeniowych) 348 517 000 złotych (31,4%). W szczególności 921 773 000 złotych stanowiło zobowiązania wobec wierzycieli publicznoprawnych (z czego umorzono 327 419 000 złotych – 34,9%), a 171 774 000 złotych – wobec wierzycieli prywatnoprawnych (z czego umorzono 21 148 000 złotych – 12,3%). *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu*, Warszawa 1937, s. 49–55.

⁹⁷ Wskazał, iż poza przesunięciem na małe miasta wpływów z dodatku do państwowych podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji, przewidywał bowiem dodatkowo tylko samoistny podatek od gruntów budowlanych, który – jak podkreślał projektodawca – nie posiadał większego znaczenia fiskalnego i miał służyć raczej jako instrument polityki budowlanej. *Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.*, t. 54–55.

Rozważając drogi wyjścia z tego impasu, Komisja Administracyjno-Samorządowa doszła do wniosku, iż najlepszym rozwiązaniem będzie przyznanie gminom miejskim nowych źródeł dochodów, które między innymi przywrócić im zdolność kredytową. Dlatego komisja (uzupełniając projekt rządowy) proponowała rozszerzyć na wszystkie miasta prawo do uchwalania dodatku do państwowego podatku dochodowego⁹⁸. Poseł Józef Kaczkowski poinformował również, że obecny na posiedzeniu komisji (z upoważnienia prezesa Rady Ministrów) wiceminister skarbu poparł to stanowisko⁹⁹.

Z kolei poseł Kornel Krzeczunowicz podkreślił, iż obciążenie podatników proponowanym dodatkiem do podatku dochodowego może osiągnąć ok. 70 milionów złotych. Wyraził obawę, czy życie gospodarcze osłabione wieloletnim kryzysem udźwignie ten ciężar, nawet po uwzględnieniu oświadczenia rządu, iż za pomocą odpowiedniej polityki nadzorczej sprawi, że stawka tego dodatku nie przekroczy 50% dopuszczalnej wysokości¹⁰⁰.

Poseł Walerian Zaklika postawił zaś tezę, iż liczba podatków i opłat stanowiących dochody samorządu terytorialnego jest „zupełnie dostateczna”, i zauważył równocześnie, że najważniejszą przyczyną jego trudności finansowych jest „wysychanie i zanikanie” owych „licznych” źródeł, wywołane aktualnym przesileniem gospodarczym i niekorzystną koniunkturą na rynkach¹⁰¹. Poinformował, iż dochody samorządów z danin publicznych w roku budżetowym 1934/1935 zmniejszyły się o połowę w stosunku do roku 1928/1929. Zauważył, iż nastąpiło to w sytuacji, gdy nie skurczyła się liczba źródeł dochodów związków komunalnych z danin publicznych. Twierdził, iż tak silny spadek owych dochodów wywołało zjawisko „kurczenia się i zaniku” życia gospodarczego.

⁹⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., ł. 19–23.

⁹⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r., ł. 54–55.

¹⁰⁰ W związku z tym ponowił projekt rezolucji (odrzuconej wcześniej przez większość członków Komisji Administracyjno-Samorządowej), w której sejm wzywał rząd, aby uzależnił zatwierdzenie tego dodatku od odpowiedniego obniżenia dodatku do podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu podał, iż w województwach zachodnich (gdzie dodatek komunalny do podatku dochodowego już istniał), dodatek do podatku od nieruchomości stanowi 3% podstawy opodatkowania, gdy w pozostałych województwach wynosił 16–23%
Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., ł. 26–27.

¹⁰¹ Wskazał także na inne przyczyny trudności finansowych samorządu terytorialnego: nie zawsze racjonalną politykę gospodarczą prowadzoną przez związki samorządowe, a także przerzucanie na samorząd zadań przerastających jego możliwości.

Uważał, że poprawa sytuacji finansowej samorządu terytorialnego zależy od „uzdrowienia” życia gospodarczego, a nie od tego, czy zostaną nałożone nowe podatki. Postulował zatem zaniechanie ustanawiania nowych ciężarów fiskalnych, zagrażających poprawiającej się koniunkturze gospodarczej i odradzającej się przedsiębiorczości. Zwrócił także uwagę, iż proponowany dodatek wywoła zróżnicowanie wysokości obciążenia podatkiem dochodowym w poszczególnych miastach, a w ślad za tym „nieracjonalną wędrówkę kapitałów”. Przewidywał bowiem, że wyszukując miejsca na siedzibę, przedsiębiorcy będą wybierać miasta z korzystniejszymi dla nich warunkami fiskalnymi, co spowoduje sztuczne, nieodpowiadające warunkom naturalnym rozlokowanie kapitałów i podmiotów gospodarczych¹⁰².

Posel Jan Hołyński określił wniosek Komisji Administracyjno-Samorządowej, uzupełniający rządowy projekt nowelizacji ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych o możliwość uchwalania przez wszystkie miasta dodatku do państwowego podatku dochodowego, jako „wywracający podstawy i zasady, na których mają być oparte finanse komunalne”. Uznał bowiem, iż dochody z tego dodatku będą nieproporcjonalnie wielkie w stosunku do uzyskiwanych przez samorządy z wszystkich innych źródeł podatkowych¹⁰³.

Debata sejmowa w dniu 16 marca 1937 roku nad projektem nowelizacji ustawy z 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych została przerwana i projekt został odesłany do Komisji Skarbowej, celem ponownego rozpatrzenia¹⁰⁴.

W dniu 18 maja 1937 roku prezydent Rzeczypospolitej wydał zarządzenie o otwarciu (z dniem 19 maja 1937 roku) sesji nadzwyczajnej sejmu, dla „załatwienia” blisko 30 projektów ustaw, w tym nowelizującej ustawę z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹⁰⁵. Jak zauważył poseł Stanisław Widacki, świadczyło to o tym, iż rząd potwierdza rangę i pilność rozwiązania tego problemu, a także liczy się z uchwałami zapadłymi jednomyślnie na zjeździe delegatów

¹⁰² Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 33–36. Zob. też J. Horoszewski, *Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego*. „Samorząd Miejski” 1937, nr 11, s. 536–537.

¹⁰³ Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r., t. 37–38.

¹⁰⁴ Ibidem, t. 43.

¹⁰⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu w dniu 21 maja 1937 r., t. 4–6.

Związku Miast Polskich, domagającymi się, aby do czasu zasadniczego uregulowania finansów samorządu terytorialnego szybko, doraźnie i znacząco powiększyć dochody miast. Za najodpowiedniejszy instrument dla realizacji tego celu uznano przede wszystkim rozszerzenie na wszystkie miasta prawa poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego¹⁰⁶.

Jednakże – ku zaskoczeniu posłów i samorządowców – przedmiotem obrad Komisji Skarbowej uczyniono pierwotny projekt rządowy (który nie przewidywał rozszerzenia dotychczasowych uprawnień miast o pobieranie dodatku do podatku dochodowego), który w trakcie poprzedniej sesji sejmu rząd zgodził się uznać za niewystarczający i przystał na propozycję (posła Widackiego) jego uzupełnienia o przysługujące wszystkim miastom prawo uchwalania dodatku do państwowego podatku dochodowego.

W tej niespodziewanej sytuacji poseł Stanisław Widacki ponowił swój wniosek, a delegacja Związku Miast Polskich udała się do prezesa Rady Ministrów z prośbą o przychylne stanowisko w tej sprawie. Premier, doceniając wagę znaczenia inwestycji miejskich i zatrudnienia bezrobotnych, poparł przedstawione mu postulaty. Jednakże, gdy sprawa znalazła się w porządku obrad Komisji Skarbowej, wicepremier – a jednocześnie minister skarbu – wyraźnie negatywnie odniósł się do propozycji przyznania wszystkim miastom prawa poboru dodatku do państwowego podatku dochodowego. Podkreślił, iż jego resort zgodził się na reformę finansów komunalnych w kształcie projektu rządowego, któremu zarzucił zarazem, że nie jest wolny od usterek z punktu widzenia techniki i polityki podatkowej.

W tej sytuacji poseł Stanisław Widacki zgłosił wniosek, by Komisja Skarbowa w swym sprawozdaniu zarekomendowała sejmowi odrzucenie rządowego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Komisja Skarbowa po trzech posiedzeniach poparła 1 czerwca 1937 roku (większością 10 głosów, przy sprzeciwie 9 członków) wniosek

¹⁰⁶ Poseł Widacki (jednocześnie członek Zarządu Związku Miast Polskich) poinformował zarazem, iż większość uczestników zjazdu stanowili radni, których nie można podejrzewać o „entuzjastyczne” uchwalanie nowych podatków. Sprawozdanie stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r., t. 55. Zob. też *Sprawozdanie z XIV Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) w Warszawie w dniach 26 – 27 kwietnia 1937 r.*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 10, s. 56.

postać Widackiego, mając na uwadze także oświadczenie ministra skarbu, że na sesję zwyczajną 1937/1938 „przyjdzie z wnioskami, otwierającymi nowe, wydadne źródła dochodów dla samorządu”¹⁰⁷. Większość posłów opowiedziała się za przyjęciem wniosku Komisji Skarbowej i odrzuciła rządowy projekt nowelizacji ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹⁰⁸.

5. Zmiany w sposobie podziału między związki samorządowe ich udziałów we wpływach i dodatków do państwowego podatku dochodowego

Z dniem 8 czerwca 1938 roku otwarta została przez prezydenta Rzeczypospolitej nadzwyczajna sesja sejmowa służąca rozpatrzeniu taksatywnie wyliczonych projektów ustaw, w tym o poprawie finansów samorządu terytorialnego¹⁰⁹, który minister skarbu skierował do sejmiku 25 stycznia 1938 roku (trzy dni wcześniej przyjęła go Rada Ministrów)¹¹⁰. Ostatecznie został on uchwalony w dniu 5 sierpnia 1938 roku jako ustawa o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych¹¹¹.

¹⁰⁷ Sejm 1935–1938, Druk nr 514.

¹⁰⁸ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r., t. 76. Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 276–287.

¹⁰⁹ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 10 czerwca 1938 r., t. 5–6.

¹¹⁰ Sejm 1935–1938. Druk nr 647. Wnosząc do sejmiku projekt ustawy o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego, rząd powtórzył swe stanowisko z 1937 r. o potrzebie podjęcia prac nad reformą finansów samorządowych. Ponownie zauważył, iż jej przygotowanie wymaga dłuższego czasu. Przedłożony projekt ustawy wpływał zatem z konieczności poczynienia „natychmiastowych przesunięć” w wadliwej strukturze dochodów budżetów samorządu terytorialnego, której nie mogła usunąć przeprowadzona z „wielkimi ofiarami” akcja oddłużeniowa (choć stworzyła w większości wypadków warunki do uporządkowania gospodarki samorządowej). M. Porowski pisał zaś, powołując się na obliczenia Głównego Urzędu Statystycznego, że około 190 miast zamknęło niedoborami swe zwyczajne budżety na 1936/1937 r. M. Porowski, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24, s. 1758.

¹¹¹ Dz.U. 1938 nr 59, poz. 455. Zob. też rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu z dnia 31 marca 1939 r. o wykonaniu ustawy z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1939 nr 36, poz. 236).

Jeśli chodzi o interesującą nas konstrukcję wykorzystania państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych, to należy zauważyć, że ustawa ta przewidywała jedynie korektę w podziale wpływów z udziału w podatku dochodowym (i przemysłowym) pomiędzy poszczególne związki samorządowe¹¹².

Z dotychczasowych postanowień art. 9 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych wynikało, że udział we wpływach z państwowego podatku dochodowego przysługiwał temu związkowi samorządowemu, na terenie którego znajdowała się siedziba zarządu opodatkowanego podmiotu, a nie temu, na którego obszarze znajdował się źródło jego dochodu (zakład, przedsiębiorstwo lub majątek nieruchomy). A przecież poszkodowany związek samorządowy miał, ze względu na zatrudnionych pracowników, większe wydatki na zdrowie publiczne, opiekę społeczną, utrzymanie szkół powszechnych i innych składników infrastruktury.

Dodane do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych przepisy (art. art. 9a, 9b, 9c i 9d) regulujące szczegółowo podział między związki samorządowe udziału we wpływach, a także (w województwach poznańskim i pomorskim i górnośląskiej części województwa śląskiego) dodatku do państwowego podatku dochodowego¹¹³ zapewniały znacznie bardziej racjonalny ich współudział w korzystaniu z tego źródła dochodów¹¹⁴.

¹¹² Najważniejsze były jednak postanowienia ustawy zakładające, że w okresach budżetowych: 1938/1939, 1939/1940 i 1940/1941 związki samorządu terytorialnego będą otrzymywać ze Skarbu Państwa dotacje w kwocie 10 milionów złotych rocznie. Kwota ta ulegała podziałowi między: 1) gminy miejskie liczące poniżej 10 tysięcy mieszkańców (3 miliony złotych); 2) pozostałe gminy miejskie (3 miliony złotych), powiatowe związki samorządowe na pokrycie niedoborów budżetowych gmin wiejskich (3 miliony złotych); 3) wojewódzkie związki komunalne: poznański (600 tysięcy złotych) i pomorski (400 tysięcy złotych). Odnosząc się do wypowiedzianych w trakcie debaty sejmowej o projekcie owej ustawy stwierdzeń „o wielkiej ofierze Skarbu Państwa” na rzecz związków samorządowych, w postaci trzech corocznych dotacji po 10 milionów złotych, poseł D. Dratwa przypomniał, że od 1926 r. zmniejszono o połowę ich udział w podatku dochodowym, który obecnie przynosi im 32 miliony złotych. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 8 lipca 1938 r., t. 27–30.

¹¹³ Należało je zastosować po raz pierwszy przy obliczaniu udziału związków samorządowych, we wpływach z państwowego podatku dochodowego za rok 1939. Reguła ta odnosiła się także do należnego uprawnionym związkom samorządowym dodatku do państwowego podatku dochodowego.

¹¹⁴ Senacka Komisja Administracyjno-Samorządowa szacowała, że wprowadzenie owego mechanizmu podziału wpływów z udziału związków samorządowych w podatku dochodowym spowoduje „przesunięcia” na kwotę około 3–3,5 miliona złotych, głównie

6. Podsumowanie

Rozwiązania prawne umożliwiające związkom samorządowym w Polsce międzywojennej zasilanie ich budżetów w postaci udziałów we wpływach oraz dodatków do państwowego podatku dochodowego, stanowiącego najważniejsze źródło wśród dochodów podatkowych państwa, podlegały istotnym zmianom, a jeszcze częściej inicjowano próby ich przebudowy. Poszukiwanie i wdrożenie rozwiązań docelowych w tym zakresie utrudniała jednak rozciągająca się na całe międzywojenne dwudziestolecie tymczasowość ustanowionego systemu finansów komunalnych.

Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie stale rosnących ich zadań.

Naruszały one jednak (analogicznie jak dodatki do innych podatków państwowych) zapowiedź konstytucji marcowej (art. 69), że „Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone”. Ten rygorystycznie sformułowany nakaz nie mógł być jednak dotrzymany, między innymi dlatego, że do września 1939 roku nie utworzono (zapowiadanego przez ustawy zasadnicze z 1921 i 1935 roku) samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim (istniał jedynie na podstawie przepisów popruskich w województwach poznańskim i pomorskim). Niedokończona budowa organizacji samorządu terytorialnego uniemożliwiała stabilne przypisanie zadań związkom samorządowym na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego państwa, a w ślad za tym – ostateczną decyzję o przyznaniu im odpowiednich źródeł dochodowych.

Ustawowo określone uprawnienia związków samorządowych do udziału we wpływach oraz ustanawiania dodatków do państwowego podatku dochodowego naruszało także (wynikającą z istoty samorządu) zasadę autonomii związków samorządowych

kosztem większych miast. Spodziewano się w szczególności, że Warszawa poniesie w ciągu roku ubytek około 2 400 000 złotych, Poznań – 180 tysięcy złotych, Łódź – 120 tysięcy złotych. Skorzystać miały głównie: Tomaszów, Pabianice, Dąbrowa Górnicza i miasta zagłębia naftowego. Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia Senatu w dniu 15 lipca 1938 r., t. 51. Zob. A. Witkowski, *Działania na rzecz poprawy...*, s. 318–328.

w zdobywaniu środków finansowych na wykonywanie zadań publicznych. Nie można jednak pomijać faktu, że podatek dochodowy obciążał podatników i źródła dochodu położone na terenie poszczególnych miast i gmin, które – ze względu na zatrudnionych pracowników – miały większe wydatki na zdrowie publiczne, opiekę społeczną, utrzymanie szkół powszechnych i innych składników infrastruktury publicznej.

Należy także podkreślić, iż w praktyce życia samorządowego nie była respektowana zasada, wyrażona w art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, zapowiadająca, że o ile ustawy nałożą na związki samorządowe nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych z ich realizacją. Dobitnie świadczy o tym fakt, że jeszcze w dniu 27 lutego 1939 roku sejm uznał za niezbędne przyjąć rezolucję, w której podkreślił „konieczność zaniechania” naruszania owej zasady o fundamentalnym znaczeniu dla zachowania równowagi budżetów związków samorządowych.

Analiza przeobrażeń przedstawionej konstrukcji prawnej, umożliwiającej częściowe wykorzystanie państwowego podatku dochodowego na rzecz budżetów związków samorządowych, wskazuje, że formą dominującą – ze względu na skalę i zakres terytorialnego jej zastosowania (cały kraj) – był udział w jego wpływach, który przypominał dotację Skarbu Państwa. Starano się jednak wbudować do tego mechanizmu pewne bodźce skłaniające zainteresowane związki samorządowe do wysiłku na rzecz zwiększania wpływów państwowego podatku dochodowego na ich terenie. Racjonalizowano także podział owego udziału w sytuacjach, gdy siedziba zarządu opodatkowanego podmiotu oraz źródła jego dochodu znajdowały się na terenie różnych związków samorządowych. Należy też podkreślić, że w 1925 roku zmniejszono o połowę wysokość udziałów związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego, co uzasadniano zwolnieniem ich z pokrywania części kosztów utrzymania policji państwowej.

Z kolei uprawnienie do ustanawiania dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego przysługiwało jedynie gminom i powiatowym związkom samorządowym na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego. Stało się tak mimo starań środowisk samorządowych na rzecz upowszechnienia tego instrumentu finansowego, który oddawał do decyzji

organu stanowiącego związku samorządowego ustanowienie i skalę (w ramach granic określonych ustawowo) dodatkowego obciążenia podatników na swoim terenie.

Trzy projekty nowelizacji ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, które między innymi rozszerzały uprawnienie do nakładania dodatku do państwowego podatku dochodowego na związki samorządowe w całym kraju, zostały odrzucone przez sejm (w 1923 roku, 1936 roku i 1937 roku). Przytoczone w artykule wypowiedzi popierających je posłów i senatorów wskazują w szczególności na poważne w związku z tym zaniedbania w rozwoju urządzeń i zakładów dobra publicznego, jeszcze w 1935 roku – zwłaszcza w mniejszych miastach. Przypomnijmy też, że w roku budżetowym 1929/1930 dochody zwyczajne budżetów gmin miejskich wyniosły prawie 511 milionów złotych, zaś w roku 1936/1937 preliminowano je w wysokości 317 milionów złotych. Spadek dochodów ze źródeł podatkowych wyniósł blisko 50% (z nieco ponad 290 milionów złotych do lekko powyżej 143 milionów złotych).

W wyniku tak gwałtownego obniżenia wielkości dochodów gmin miejskich nastąpiła znaczna redukcja ich wydatków na drogi i place (do 48,25%), oświatę (do 59,81%), kulturę i sztukę (do 34%) i bezpieczeństwo publiczne (do 66%). Gdy w roku budżetowym 1929/1930 na oświatę i kulturę wydano 31,5 miliona złotych, na zdrowie publiczne – 32 miliony złotych, a na opiekę społeczną – 7,9 miliona złotych, to w roku 1936/1937 przeznaczono na te cele odpowiednio: 8 milionów złotych, 3,8 miliona złotych, 2,4 miliona złotych.

Jak wykazano w poniższym zestawieniu, zaplanowane w latach 30. w preliminarzach budżetowych związków samorządowych wielkości ich udziału we wpływach państwowego podatkowego wynosiły odpowiednio: 51 267 000 złotych (1932/1933), 39 483 000 złotych (1933/1934), 36 836 000 złotych (1934/1935), 31 367 000 złotych (1935/1936), 34 348 000 złotych (1936/1937), 32 123 000 (1937/1938), 34 987 000 złotych (1938/1939).

Stanowiły one w ogólnych dochodach ujętych w preliminarzach budżetowych związków samorządowych odpowiednio: 6% (1933/1934), 6% (1934/1935), 5% (1936/1936), 6% (1936/1937), 5%, (1937/1938), 5% (1938/1939)¹¹⁵.

¹¹⁵ Obliczenia własne.

Udział we wpływach podatku dochodowego miał największe znaczenie dla budżetów miast wydzielonych, gdzie wynosił odpowiednio: 25 718 000 złotych (1933/1934), 24 675 000 złotych (1934/1935), 21 009 000 złotych (1935/1936), 23 656 000 złotych (1936/1937), 23 113 000 złotych (1937/1938), 26 305 000 złotych (1938/1939).

Przewyższał zatem ich dochody z podatków samoistnych, osiągających kwoty: 17 175 000 złotych (1934/1935), 12 991 000 złotych (1935/1936), 12 640 000 złotych (1936/1937), 12 180 000 złotych (1937/1938), 12 176 000 złotych (1938/1939).

Z kolei dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego (przysługujący tylko związkom samorządowym w byłej dzielnicy pruskiej) wynosił w preliminarzach budżetowych odpowiednio: 20 435 000 złotych (1932/1933), 15 689 000 złotych (1933/1934), 17 364 000 złotych (1934/1935), 17 220 000 złotych (1935/1936), 15 458 000 złotych (1936/1937), 15 522 (1937/1938), 18 056 000 złotych (1938/1939).

Tabela 1. Zestawienie preliminowanych w latach 30.: udziału we wpływach i dodatku do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych

Okres budżetowy	Udział związków samorządowych we wpływach państwowego podatku dochodowego (w złotych)		Dodatek na rzecz związków samorządowych do państwowego podatku dochodowego (w złotych) (obowiązywał tylko w byłej dzielnicy pruskiej)
	Ogółem	W tym udział miast wydzielonych	
1932/1933	51 267 000	[brak danych]	20 435 000
1933/1934	39 483 000	25 718 000	15 689 000
1934/1935	36 836 000	24 675 000	17 364 000
1935/1936	31 367 000	21 009 000	17 220 000
1936/1937	34 348 000	23 656 000	15 458 000
1937/1938	32 123 000	23 113 000	15 522 000
1938/1939	34 987 000	26 305 000	18 056 000

Źródło: M. Białecki, *Wydatki i dochody związków samorządu terytorialnego według preliminarzy budżetowych na rok 1933/34*, s. 8–14, [w:] *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1933/34*, Warszawa 1934; s. s. 8–14, *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1934/35*, Warszawa 1934, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1935/36*, Warszawa 1935, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1936/37*, Warszawa 1936, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1937/38*, Warszawa 1937, s. 1–14; *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1938/39*, Warszawa 1938, s. 1–12.

Bibliografia

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o urządzeniu gmin i ordynacji wyborczej do gmin (Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim 1866, nr 9).

Ustawa dnia 12 sierpnia 1866 r. obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim o reprezentacji powiatowej i ordynacji wyborczej powiatowej (Dz.u.kr. 1866, nr 21).

Ustawa z dnia 14 października 1870 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Lwów (Dz.u.kr. 1870, nr 79).

Ustawa z dnia 3 lipca 1896 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla miast nieobjętych ustawą z dnia 13 marca 1889 r. (Dz. u. kr., nr 24) i znaczniejszych gmin w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.u.kr. nr 51).

Ustawa państwowa z dnia 25 października 1896 r. o podatkach osobistych bezpośrednich (Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w Radzie państwa reprezentowanych 1896 nr 220).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1898 r. dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim, zaprowadzająca w myśl art. XIII ustawy państwowej z dnia 25 października 1896 r. (Dz. u. p. nr 220) o bezpośrednich podatkach osobistych, uwolnienie osobistego podatku dochodowego od wszystkich kompetencji ustawodawstwa krajowego podlegających dodatków (Dz.u.kr.1898 nr 75).

Ustawa z dnia 13 marca 1899 r. zaprowadzająca ustawę gminną dla 30 miast: Biała, (...), (Dz.u.kr. nr 24).

Ustawa z dnia 6 października 1901 r. nadająca statut miejski królewskiemu stołecznemu miastu Krakowowi (Dz.u.kr. 1901 nr 108).

Ustawa z dnia 31 grudnia 1909 r. o uwolnieniu podatku osobisto-dochodowego wprowadzonego ustawą państwową z dnia 25 października 1896 r. (Dz.ust. Państwa nr 220) od wszelkich dodatków podlegających kompetencji ustawodawstwa krajowego (Dz.u.kr. 1910 nr 18).

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 140).

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. 1919 nr 13, poz. 141).

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich (Dz.P.P.P. 1919 nr 14, poz. 150).

- Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz.P.P.P. 1919 nr 14, poz. 151).
- Ustawa z dnia 1 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1919 nr 64, poz. 385).
- 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 (gminnych) (Dz.U. 1919 nr 88, poz. 479).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1919 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. obowiązującej w byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1919 nr 98, poz. 520).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym, (Dz.U. 1920 nr 82, poz. 550, tj. Dz.U. 1936 nr 2, poz. 6).
- 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. 1922 nr 2, poz. 6.).
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. (Dz. U. 1920, nr 82, poz. 550) o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym (Dz.U. 1922 nr 29, poz. 232).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. (Zbiór Praw dla Państw Królestwa Pruskiego, s. 259) i ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. (Dz. U. nr 98, poz. 520), obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 33, poz. 266).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie niektórych zmian w przepisach o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej na mocy pruskiej ustawy z dnia 19 czerwca 1906 r., ustawy z dnia 19 grudnia 1919 r. oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1922 r. (Dz.U. 1923 nr 67, poz. 521).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. 1923, nr 94, poz. 747). Tekst jednolity z 26 czerwca 1936 r. (Dz.U. 1936 nr 62, poz. 454.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 1923 r. o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin, niektórych innych dochodów publicznych oraz kredytów, udzielanych przez instytucje państwowe i samorządowe (Dz.U. 1923 nr 127, poz. 1044).
- Ustawa z dnia 10 stycznia 1924 r. w przedmiocie przepisów o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej (Dz.U. 1924 nr 13, poz. 110).
- Ustawa z dnia 22 lipca 1925 w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz.P.P. P. 1919 nr 61, poz. 363; Dz.U. 1925 nr 83, poz. 565).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej (Dz.U. 1925 nr 129, poz. 918).

Ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o uzupełnieniu prowizorium budżetowego na czas od 1 maja do 30 czerwca 1926 r. i o prowizorium budżetowym na czas od 1 lipca do 30 września 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 63, poz. 376).

Ustawa z dnia 12 czerwca 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (Dz.U. 1937 nr 46, poz. 350).

Ustawa z dnia 12 lutego 1931 r. o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych (Dz.U. 1931 nr 16, poz. 82).

Ustawa z dnia 22 października 1931 r. o kryzysowym podatku do podatku dochodowego (Dz.U. 1931 nr 99, poz. 760).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1938 nr 59, poz. 455).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1926 r. w sprawie pobierania w r. 1927 nadzwyczajnego 10%-go dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1926 nr 121, poz. 697).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 grudnia 1927 r. w sprawie pobierania w okresie od 1 stycznia 1928 r. do 31 marca 1929 r. nadzwyczajnego 10% dodatku do podatków bezpośrednich, opłat stemplowych, podatku spadkowego i od darowizn, jako też do wpłacanych, względnie przymusowo ściąganych zaległości wyżej wymienionych danin (Dz.U. 1927 nr 114, poz. 972).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. w sprawie zmiany ustaw: z dnia 12 lutego 1931 r. o poborze 10% dodatku do niektórych podatków i opłat stemplowych oraz z dnia 22 października 1931 r. o kryzysowym podatku do państwowego podatku dochodowego (Dz.U. 1934 nr 96, poz. 868).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 r. w sprawie zmiany ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. 1935 nr 85, poz. 518).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. 1935 nr 88, poz. 544).

Ustawa skarbową z dnia 25 marca 1929 r. na okres od 1 kwietnia 1929 do 31 marca 1930 r. (Dz.U. 1929 nr 20, poz. 183).

Ustawa skarbową z dnia 29 marca 1930 r. na okres od 1 kwietnia 1930 r. do 31 marca 1931 r. (Dz.U. 1930 nr 24, poz. 2210).

Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (Dz.U. 1946 nr 19, poz. 129).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 1919 r. w przedmiocie pobierania od samorządu kosztów utrzymania policji państwowej (Dz.U. 1920 nr 5, poz. 28).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1922 r. celem wykonania ustawy 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. 1922 nr 2, poz. 6; Dz.U. 1922 nr 34, poz. 294).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 14 lipca 1923 r. w przedmiocie tekstu ustawy o państwowym podatku dochodowym, w brzmieniu obowiązującym od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 35, poz. 228; Dz.U. 1923 nr 77, poz. 607).

Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w celu wykonania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1924 nr 31, poz. 317).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1938 r. o poborze dodatku samorządowego do podatku dochodowego na obszarze powiatów: lipnowskiego, nieszawskiego, rypińskiego, włocławskiego, kaliskiego, kolskiego, konińskiego i tureckiego (Dz.U. 1938 nr 42, poz. 352).

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu z dnia 31 marca 1939 r. o wykonaniu ustawy z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. 1939 nr 36, poz. 236).

Okólnik nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 stycznia 1938 r. o gospodarce finansowo-budżetowej i ustaleniu preliminarzy budżetowych związków samorządowych na r. 1938/39 (Dz.Urz. MSW 1938 nr 1, poz. 3).

Pozostałe materiały źródłowe

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 września 1921 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 17 grudnia 1921 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 14 maja 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 1923 r.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 31 lipca 1923 r.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 2 sierpnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 4 grudnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 5 grudnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 21 grudnia 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 10 stycznia 1924 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 lipca 1925 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 16 marca 1937 r.

- Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 21 maja 1937 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 4 czerwca 1937 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 10 czerwca 1938 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 8 lipca 1938 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 27 lutego 1939 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 11 sierpnia 1923 r.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Senatu w dniu 15 lipca 1938 r.
Sejm Ustawodawczy 1919–1922. Druk nr 2937.
Sejm 1922–1927. Druki nr: 474, 674, 888, 2222.
Sejm 1935–1938. Druk nr 231.
Sejm 1935–1938. Druki nr: 369, 385, 409, 419, 443, 514, 647.
Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich w 1920 r. i w I kwartale 1921 r., „Samorząd Miejski” 1921.
Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu, Warszawa 1937.
Sprawozdanie z XIV Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) w Warszawie w dniach 26–27 kwietnia 1937 r., „Samorząd Miejski” 1937, nr 10.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1934/35, Warszawa 1934.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1935/36, Warszawa 1935.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1936/37, Warszawa 1936.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1937/38, Warszawa 1937.
Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1938/39, Warszawa 1938.

Literatura

- Adamczyk Elżbieta, *Z dziejów skarbowości związków komunalnych: Skarbowość miast Polski w początkach odrodzonej państwowości (1919–1923)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2017, nr 78, s. 249–265.
Białecki Mieczysław, *Wydatki i dochody związków samorządu terytorialnego według preliminarzy budżetowych na rok 1933/34*, [w:] *Preliminarze budżetów związków samorządowych na rok 1933/34*, Warszawa 1934, s. 1–12.
Borodo Andrzej, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993.
Gliniecka Jolanta, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2001.
Grenowski Józef, *Zagadnienie rozgraniczenia dochodów Państwa i samorządu*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 24, s. 1281–1291.
Hanusz Antoni, Czerski Piotr, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Kraków 2004.
Harasimowicz Jerzy, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952.

- Horoszowski Józef, *Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 11, s. 535–541.
- Jaroszyński Maurycy, *Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1933, nr 1–2, s. 118–140.
- Jaroszyński Maurycy, *Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1937, nr 3–4, s. 293–308.
- Kronika. Rząd a Samorząd. Podatek dochodowy*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 6, s. 362–366.
- Kurowski Leon, *Charakterystyka ogólna prawa o dochodach komunalnych*, [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 569–576.
- Lubicz Kazimierz, *Kierunki reformy finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 1938, nr 8, s. 113–116.
- Nowelizacja ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 1, s. 36–58.
- Ostrowski Karol, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958.
- Opydo Jerzy, *Dodatki do podatku dochodowego*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*, Warszawa 1939, s. 732–735.
- Pacanowska Regina, *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.* [w:] *Metamorfozy społeczne. Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. Janusz Żarnowski, Warszawa 2014, s. 85–107.
- Pastuszyński Stefan, *Gospodarka finansowa samorządu*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 6, s. 281–287.
- Porowski Marcei, *Konieczności państwowe a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1937, nr 24, s. 1755–1759.
- Ruśkowski Eugeniusz, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.
- Tarnowska Anna, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, s. 41–59.
- Weinfeld Ignacy, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934.
- Wielgus Piotr, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w praktycznym zastosowaniu*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1–3, s. 21–36.
- Witkowski Andrzej, *Samoistny podatek wyrównawczy wśród działań na rzecz równoważenia budżetów gmin wiejskich w Polsce międzywojennej*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12(20), s. 525–557.
- Witkowski Andrzej, *Działania na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce w latach trzydziestych XX w.*, Rzeszów 2025.
- Zawadzki Aleksander Władysław, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.
- Zieliński Ludwik, *Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1–3, s. 1–20.

► STRESZCZENIE

Udział we wpływach i dodatki do państwowego podatku dochodowego na rzecz związków samorządowych w Polsce międzywojennej

Celem niniejszego artykułu jest analiza rozwiązań prawnych umożliwiających związkom samorządowym w Polsce międzywojennej zasilanie ich budżetów, w postaci udziałów we wpływach oraz dodatków do państwowego podatku dochodowego, stanowiącego najważniejsze źródło wśród dochodów podatkowych budżetu państwa. Obie wskazane formy dochodów budżetów związków samorządowych stanowiły dlań wydajną, najbardziej dogodną i najmniej kosztowną sposobność pozyskiwania środków na finansowanie ich stale rosnących zadań.

O ile od 1923 roku prawo do udziału we wpływach państwowego podatku dochodowego (zmniejszonego w 1925 roku o połowę) posiadały gminy miejskie i powiatowe związki samorządowe w całym kraju, o tyle prawo ustanawiania dodatku do państwowego podatku dochodowego przysługiwało przez cały okres Polski międzywojennej tylko związkom samorządowym w byłej dzielnicy pruskiej, pomimo licznych postulatów środowisk samorządowych i kilku inicjatyw ustawodawczych, aby obowiązywało ono także w pozostałej części kraju.

Nieustannie bowiem poszukiwały one wydajnych i stabilnych źródeł dochodowych, pozwalających finansować powierzane im nowe zadania, gdyż w praktyce nie była respektowana zasada (wyrażona w art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) zapowiadająca, że o ile ustawy nałożą na związki samorządowe nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych z ich realizacją.

Udział we wpływach państwowego podatku dochodowego miał największe znaczenie dla budżetów miast wydzielonych. Jego wielkość przewyższała bowiem ich dochody z podatków samoistnych.

► SUMMARY

Share in the State Income Tax Revenues and Additional Allowances Benefitting Local Government Associations in Interwar Poland

The aim of this article is to review the legal solutions enabling local government associations in the interwar Poland to acquire resources for their budgets, in the form of revenue sharing as well as allowances to the state income tax, which was the most

important part of the tax revenues of the state budget. These two forms of income for the budgets of local government associations were the most convenient and the least costly way for the latter entities to acquire resources for financing their increasingly complex tasks.

From 1923, the right to receive a share in the state's income tax revenues (decreased by half in 1925) was held by urban communes and district local government associations throughout the country, however the right to establish a municipal allowance in addition to the state income tax was held during the entire interwar period in Poland, only by local government associations in the former Prussian district, despite numerous proposals voiced by local government community as well as several legislative initiatives suggesting it should also apply in the other parts of the country.

Indeed, local governments were constantly looking for efficient and stable sources of revenues which would make it possible to provide funding for new tasks assigned to them, and this was linked with the common failure to respect the principle (specified in Art. 69 of the Act dated 11 August 1923 on the temporary regulation of municipal finances), stipulating that if new tasks were assigned to local government associations by legal acts, these should also ensure adequate sources of income to cover the expenditures related to implementation of such tasks.