

Monika Bogucka-Felczak¹

Patryk Kowalski²

Władztwo finansowe województwa śląskiego 1920–1939 (II Rzeczpospolita)

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wyniki badań dotyczących zakresu przyznanego władztwa finansowego województwu śląskiemu, istniejącemu w latach 1920–1939, przez II Rzeczpospolitą Polską. Za materiał badawczy posłużyły akty prawne z zakresu prawa konstytucyjnego i finansowego II Rzeczypospolitej Polskiej i województwa śląskiego. Dokonano także przeglądu literatury omawiającej problematykę autonomii śląskiej. Ustalono, że województwo śląskie w latach 1920–1930 cieszyło się dużą autonomią w zakresie władztwa finansowego w kilku aspektach: budżetowym, dochodowym, podatkowym i redystrybucyjnym. Jednakże autonomia ta miała pewne ograniczenia ustrojowe, które świadczyły o zależności od ówczesnego państwa polskiego.

119

Słowa kluczowe: autonomia terytorialna, władztwo finansowe, województwo śląskie, II Rzeczpospolita Polska, autonomia finansowa

Abstract

This article presents the results of research on the scope of the financial sovereignty to the Silesian Voivodeship in 1920–1939 by the Second Polish Republic. Legal acts in the field of constitutional and financial law of the Second Polish Republic and the Silesian Voivodeship were used as research material. The literature on the issues concerning the Silesian autonomy was also reviewed. It was established that the Silesian Voivodeship 1920–1939 enjoyed wide autonomy in terms of financial sovereignty in several aspects: budget, income, tax and redistribution. However, this autonomy had certain constraints on the political system which indicated a certain dependence in relation to the then Polish State.

Keywords: territorial autonomy, financial sovereignty, the Silesian Voivodeship, the Second Polish Republic, financial autonomy

¹ Monika Bogucka-Felczak – doktor habilitowana, profesor UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego, <http://orcid.org/0000-0003-0901-8824>

² Patryk Kowalski – doktor, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego, <http://orcid.org/0000-0003-3027-2683>

1. Wprowadzenie

Wiele współczesnych państw na świecie ma problemy z rodzącymi się ruchami separatystycznymi. Najczęściej jest to konsekwencją wieloetniczności państw, w których tylko jedna nacja sprawuje władzę, podczas gdy pozostałe narodowości nie uczestniczą w niej. Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że przyznanie autonomii terytorialnej „podmiotom mniejszościowym” przez „narody tytułowe” może nie tylko być skutecznym mechanizmem łagodzenia konfliktów, ale może również zapobiegać secesji (np. Bangsamoro [Mindanao], Wyspy Alandzkie, Gagauzja). Z kolei odmowa autonomii może wywołać krytyczną eskalację konfliktów mniejszościowych, prowadząc często do roszczeń o niepodległość, a czasem do gwałtownego oporu (np. Kraj Basków, Irlandia Północna) czy też faktycznej secesji (np. Turecka Republika Cypru Północnego). Ustanowienie autonomii mogłoby pozwolić na zachowanie integralności terytorialnej i zapewnienie mniejszościom wewnętrznego samostanowienia³.

120

W historii Rzeczypospolitej Polskiej przykładem terytorium autonomicznego była śląska autonomia, funkcjonująca w ramach województwa śląskiego w latach 1920–1939. Literatura przedmiotu szeroko opisywała jej status, jednakże problematyka władztwa finansowego, przyznanego temu województwu nie była dotąd przedmiotem większego zainteresowania doktryny prawa. Opisu śląskiej autonomii podejmowali się przedstawiciele nauk społecznych już w pierwszej połowie XX wieku⁴. Zdecydowanie najwięcej opracowań to te o charakterze politologicznym i historycznym, prawnicze stanowią zaś mniejszość. Monografie prawnicze o tej tematyce powstawały głównie w okresie przedwojennym i zawierały omówienie autonomii Śląska z perspektywy prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego publicznego. Brak jest w nich z reguły rozważań z zakresu prawa finansowego.

Podjęcie tej problematyki wydaje się istotne, ponieważ finanse publiczne to swoisty „układ nerwowy całego państwa”⁵, a zakres posiadane go władztwa finansowego przez podmiot wewnętrzny i publiczny kształtuje jego zdolność do realizacji zadań.

³ Zob. J. Dyrda, *Ruchy separatystyczne na świecie*, b.r., s. 6–7, <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/Dt6B10AfP> (dostęp: 13.02.2023).

⁴ Wybrane przykłady z literatury przedstawiono w dalszej części pracy.

⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 3.

Jednym z nielicznych przedstawicieli nauki prawa finansowego, sygnalizującym problematykę autonomii finansowej województwa śląskiego jako przedmiotu naukowych rozważań, jest Pani Profesor Teresa Dębowska-Romanowska. Jej zdaniem procesy decentralizacji finansowej mogą prowadzić do wyposażenia pewnej części w ramach terytorium państwa w autonomię, w tym finansową, czego przykładem był status województwa śląskiego w okresie międzywojennym. Władztwo finansowe tego województwa przejawiało się w autonomicznym prawie do gromadzenia dochodów publicznych, wydatkowaniu tych środków i posiadaniu własnego aparatu skarbowego. Zgromadzonymi dochodami województwo śląskie dzieliło się z władzami centralnymi państwa na podstawie stałej matematycznej reguły ustawowej, zwanej tangenta śląską⁶.

Chęć pogłębienia wiedzy o zakresie autonomii finansowej i szerszej niż w dotychczas spotykanych opracowaniach jej prezentacji skłoniły autorów do przyjęcia za temat badawczy zagadnienia władztwa finansowego województwa śląskiego, obowiązującego na ziemiach polskich w latach 1920–1939.

2. Województwo śląskie: geneza i ustrój

Wyróżnia się wiele przyczyn powstania autonomii śląskiej. Przede wszystkim, jak pisze U. Zagóra-Jonszta, zasadniczą przyczyną była chęć przyłączenia uprzemysłowionego obszaru do Polski⁷. Ponadto wzmagał się ruch separatystyczny i chęć utworzenia wolnego państwa śląskiego (niem. *Freistaat Schlesien*). Takie rozwiązanie popierali przede wszystkim górnoląscy przemysłowcy, wspierani głosami katolickiej partii Centrum. Pomysł ten uzyskał aprobatę angielskich, amerykańskich i czeskich przedstawicieli przemysłu. Anglicy byli zainteresowani, żeby ziemie śląskie pozostawić w graniach Rzeszy Niemieckiej (jako przeciwwagę dla Francji), Amerykanie podobnie, uważając, że Śląsk w rękach niemieckich stanowi najsilniejszą barierę przeciwko Rosji. Natomiast władze czeskie same były zainteresowane tymi ziemiami. Dlatego Polacy, chcąc odwieść Ślązaków od tego rozwiązania,

⁶ *Ibidem*, s. 69.

⁷ U. Zagóra-Jonszta, *Autonomia Śląska w ramach Państwa Polskiego (1922–1939)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 509, s. 468–469 za J. Ciągwa, *Autonomia Śląska (1922–1939)*, Katowice 1988, s. 6–7.

zapropowali im autonomię. Wpływ na ustanowienie autonomii miało też silne poczucie odrębności mieszkańców tego regionu, ich tzw. śląskość⁸.

Układ pokojowy w Wersalu zakładał, że cały uprzemysłowiony region ma przyspać Polsce. Jednak zdecydowany sprzeciw strony niemieckiej oraz postawa angielskiego premiera Lloyd George'a spowodowały, że o przynależności do jednego z państw mieli zdecydować mieszkańcy w plebiscycie. Po dwóch powstaniach śląskich w marcu 1921 r. odbył się plebiscyt, który nie wypadł dla Polski korzystnie: 60% mieszkańców opowiedziało się za pozostaniem w granicach Niemiec, co było efektem skutecznej niemieckiej propagandy. Po wybuchu trzeciego powstania śląskiego w rezultacie Polsce przypadło 30% terytorium spornego terenu i 43% ludności. Był to jednak najbardziej uprzemysłowiony obszar Górnego Śląska⁹.

Podstawy prawne dla funkcjonowania terytorium autonomicznego województwa śląskiego stanowiła Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r.¹⁰, zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego (dalej: statut), która została uchwalona przez Sejm Ustawodawczy II Rzeczypospolitej Polskiej w tym samym dniu. Żadna z konstytucji obowiązujących w okresie międzywojennym nie zawierała regulacji odnoszących się do tej autonomii terytorialnej. Drobnym wyjątkiem stanowiła Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹¹, w której w przepisach końcowych, a dokładniej w art. 81 pkt 3, utrzymano w mocy statut śląski. Województwo śląskie zostało formalnie zniesione 7 maja 1945 r. mocą Ustawy Konstytucyjnej z 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego¹², uchwaloną przez Krajową Radę Narodową.

Autonomię terytorialną województwa śląskiego gwarantował art. 2 statutu, zgodnie z którym województwo śląskie było nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej i posiadało prawa samorządne stosownie do przepisów Statutu Organicznego. Ten przepis determinował kształt autonomii. W województwie śląskim organem władzy

⁸ U. Zagóra-Jonszta, *Autonomia Śląska...*, s. 468, 469 za W. Marcoń, *Autonomia Śląska 1922–1939*, Toruń 2009, s. 16, 17 i M. Pielka, *Zarys historii autonomii Górnego Śląska*, 2012, www.historia.org.pl/2012/11/28/zarys-historii-autonomii-gornego-slaska (dostęp: 3.10.2021).

⁹ U. Zagóra-Jonszta, *Autonomia Śląska...*, s. 468, 469 za H. Rechowicz, *Wojewoda śląski dr Michał Grażyński*, Warszawa–Kraków 1988, s. 16.

¹⁰ Dz.U. z 1920 r. Nr 73, poz. 497.

¹¹ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227 – dalej: Konstytucja kwietniowa.

¹² Dz.U. z 1945 r. Nr 17, poz. 92.

ustawodawczej był Sejm Śląski, natomiast organem wykonawczym była Śląska Rada Wojewódzka, na czele której stał wojewoda. W ramach autonomii funkcjonował także Sąd Apelacyjny dla Województwa Śląskiego. Gwarantem zachowania autonomiczności ziem śląskich były przede wszystkim rozbudowane kompetencje Sejmu Śląskiego. Zgodnie z art. 6 statutu „we wszystkich sprawach, niezastrzeżonych dla Śląska, jest ustawodawstwo śląskie właściwem, o ile Województwo Śląskie jest wyraźnie wyjętem z pod zakresu działania odnośnej ustawy państwowej”¹³.

3. Władztwo finansowe

Skalę samodzielności finansowej każdej jednostki podziału administracyjnego państwa wyznaczają prawa i obowiązki wynikające z obowiązujących norm prawnych związanych z pozyskiwaniem środków publicznych i dysponowaniem nimi. Na potrzeby niniejszego opracowania autorzy przyjęli, że analizę tych norm prawnych można rozpatrywać na kilku płaszczyznach: dochodowej, wydatkowej i w zakresie administrowania dochodami.

Samodzielność dochodowa oznacza posiadanie przez podmioty zasobów finansowych, których rozmiary pozwolą na realizację zadań publicznych. W strukturze dochodów podmiotu samodzielnego powinny dominować dochody własne, tj. takie, do których źródeł przyznano temu podmiotowi prawo własności albo wykreowane przezeń, nie zaś dochody stanowiące formę zasilania zewnętrznego¹⁴. Konsekwencją posiadania własnych źródeł dochodów jest możliwość oddziaływania na kształtowanie się pochodzących z nich wpływów.

Samodzielność wydatkowa polega na zagwarantowaniu prawa do dokonywania wydatków we własnym imieniu i na własny rachunek.

Samodzielność w zakresie administrowania dochodami, przypisywana aparatowi wykonawczemu, polega na możliwości dokonywania wyboru najlepszych sposobów wykonywania zadań budżetowych na podstawie własnych planów finansowych.

¹³ Zob. szerzej M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial sovereignty of autonomous territories in 20th century Central and Eastern Europe*, „Historia Constitucional” 2022, no. 23, s. 307, <https://doi.org/10.17811/hc.v0i23.747>

¹⁴ J. Oniszczyk, *Zasada samodzielności finansowej gminy w Konstytucji z 1997 r. Omówienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, „Glosa” 1998, nr 10, s. 1.*

Analizę norm prawnych na tych płaszczyznach autorzy poprowadzili w ten sposób, że zakres władztwa finansowego województwa śląskiego został przyrównany do atrybutów władztwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego obecnych wtedy na ziemiach II Rzeczypospolitej. Takie porównanie nie oznacza przyjęcia, iż status oraz funkcje ustrojowe tych podmiotów, tj. województwa śląskiego i jednostek samorządów terytorialnych okresu międzywojnia, były tożsame. U podstaw powołania samorządu terytorialnego leży inne wartości niż u podłoża przyznania województwu śląskiemu autonomii, w tym finansowej. Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego było podyktowane z jednej strony względami technokratycznymi, tj. chęcią zwiększenia efektywności zarządzania sprawami publicznymi, z drugiej chęcią upodmiotowienia wspólnot lokalnych, rozumianych także jako związki polityczno-terytorialne i wreszcie zwiększeniem udziału obywateli w życiu publicznym. O przyznaniu autonomii województwu śląskiemu decydowały względy geopolityczne, chęć zachowania integralności terytorium państwa oraz możliwość korzystania z dochodów uprzemysłowionego regionu, za które swego rodzaju ceną miało być przekazanie prawa do samostanowienia w sprawach najważniejszych dla tego regionu. O autonomii jednostek samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym mówić nie można, co już czyni niemożliwym proste porównanie zakresu władzy finansowej śląskiej autonomii i jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny zrodził się wskutek decentralizacji, która oznacza „proces przekazywania określonego zakresu uprawnień władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych, finansowych itp. organom niższych szczebli, a w tym organom lokalnym”¹⁵. Samorząd terytorialny zatem „[p]ozostaje wmontowaną w struktury państwa formą decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym [...] także administracji rządowej, ale na podstawie ustaw komplementarnie uczestniczy wraz z nią w sprawowaniu administracji publicznej”¹⁶. Na autonomię z kolei składają się uprawnienia prawne i polityczne¹⁷. W ujęciu prawnym autonomię przeciwstawia się współzarządzaniu, a w ujęciu politycznym mówiąc o autonomii, akcentuje się niepodleganie władzom nadrzędnym¹⁸. Tak więc autonomia lokalna to wolność jednostek od ingerencji władzy, swoboda decyzyjna tych jednostek

¹⁵ *Słownik wyrazów obcych* PWN, Warszawa 1980, s. 134.

¹⁶ J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 91.

¹⁷ N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 14.

¹⁸ *Ibidem*.

w zakresie realizacji określonych celów/rezultatów, odzwierciedlenie tożsamości¹⁹. Tak rozumianej autonomii ówczesne jednostki samorządu terytorialnego nie posiadały, natomiast z takich kompetencji korzystało województwo śląskie. W art. 3 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ założono, iż „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaze przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”. Unormowania Konstytucji w wąskim zakresie zostały odzwierciedlone w ustawodawstwie zwykłym i w sposób ograniczony realizowały zasadę samodzielności, w tym finansowej samorządu terytorialnego. Przyczynami takiego stanu rzeczy, jak się wydaje, były: priorytetowe traktowanie potrzeby zapewnienia stabilności finansów całego państwa, konieczność finansowej interwencji władz centralnych w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju poszczególnych części państwa, ujednolicenie rozwiązań normatywnych na terenie całego kraju i wreszcie potrzeba godzenia interesów przedstawicieli środowisk samorządowych z terytoriów byłych zaborów. Skutkiem wielości celów odradzającej się państwowości, których realizacji nie były w stanie podołać władze centralne, był chaos legislacyjny, tymczasowość regulacji, wbrew założeniom obowiązujących aż do czasów komunistycznych. W takich warunkach ukształtowanie systemu finansów samorządu terytorialnego w zgodzie z założeniami konstytucyjnymi było mocno utrudnione i pozostało przedsięwzięciem niedokończonym.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie była, z przyczyn ideologicznych, priorytetem twórców Konstytucji kwietniowej. Zasada „szerokiego samorządu terytorialnego” została zniesiona, a na mocy art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej samorząd terytorialny służyć miał „do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”. Przyjęcie państwowej koncepcji samorządu terytorialnego oznaczało poddanie jego działalności szerokiemu nadzorowi ze strony rządu i organów samorządu wyższego stopnia. Rozdział dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny nie był konstytucyjnie gwarantowany, a zapewnienie samorządom dochodów pozwalających na realizację zadań wymagało

¹⁹ L. Pratchett, *Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'*, „Political Studies” 2004, no. 52, s. 358.

²⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

silnego dotowania ich działalności, co uzależniało ich funkcjonowanie od centrum.

Województwo śląskie, choć wyposażone w uprawnienia autonomiczne, także powstało w efekcie procesów decentralizacji terytorialnej, tj. z woli państwa. Skutki decentralizacji, jeśli chodzi o zakres przyznanych kompetencji, w tym przyznanie szerokiej autonomii, są wynikiem decyzji władz centralnych, uwarunkowanych priorytetami aktualnej polityki.

4. Władztwo dochodowe województwa śląskiego

Największe znaczenie fiskalne w systemie dochodów podmiotów publicznych mają dochody podatkowe.

W systemie podatkowym międzywojennej Polski występowało kilkadziesiąt samoistnych podatków państwowych, wiele podatków lokalnych, a także liczne tytuły podatkowe powiązane z podatkami państwowymi poprzez system dodatków oraz udziałów²¹.

126

Podatki komunalne nie odgrywały dużej roli w budżetach samorządowych, a organy jednostek samorządowych przeważnie nie miały wpływu na ich konstrukcję. Zasady wymiaru podatków, zwolnienia podmiotowe i inne elementy były zazwyczaj określane mocą rozporządzeń ministra spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu (zob. np. art. 17 ust. 3 i 4, art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych²²). Zasady wymiaru i poboru danin komunalnych oraz wpływ władz samorządowych na ów wymiar i pobór różniły się w zależności od rodzaju podatku, lokacji związków samorządowych na ziemiach leżących uprzednio w poszczególnych zaborach.

Wpływy z podatków komunalnych stanowiły co do zasady wyłączny dochód budżetowy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 1 u.f.k. uchwały związków komunalnych w sprawie pobierania samoistnych podatków komunalnych podlegały zatwierdzeniu władz nadzorczych zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości tych uchwał. Zatwierdzenia wymagały także niektóre pożyczki i uchwały dotyczące dodatków do niektórych opłat. Władzami nadzorczymi były

²¹ Por. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 15.

²² Dz.U. Nr 94, poz. 747 – dalej: u.f.k.

odpowiednio: wydziały powiatowe, wydziały wojewódzkie oraz działający w porozumieniu z ministrem skarbu minister spraw wewnętrznych²³.

Powyższe rozwiązanie wskazuje na ograniczony zakres władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego przyznany ustawą o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Samodzielność organów lokalnych była ograniczona na rzecz organów państwowych. Jej zakres obejmował uprawnienia do uchwalania podatku i wpływanie na jego wydajność, co jednak odbywało się w ramach określonych kompetencjami władzy nadzorczej. Samorządy mogły jedynie podejmować decyzje o pobieraniu świadczenia, natomiast znikomy był wpływ samorządu na wydajność tych źródeł dochodowych²⁴.

Ponadto to nie na samoistnych podatkach komunalnych, lecz na dodatkach do podatków państwowych opierał się system finansów komunalnych, co nie pozwalało na pełne rozgraniczenie źródeł dochodów państwa i samorządu. Podstawowe znaczenie dochodowe dla samorządów miały dodatki do dochodów państwa i udziały. Dodatki wprowadzono m.in. do podatków: gruntowego i budynkowego. System ten polegał na tym, że samorządy miały prawo pobierania danin w formie dodatków do podatków państwowych²⁵. Godnym odnotowania unormowaniem była regulacja zawarta w art. 69 u.f.k., który stanowił, iż „O ile ustawy nałożą na związki komunalne nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem tych zadań”. Zasada ta nie była realizowana w praktyce, choć władze centralne w poszukiwaniu rozwiązań przeciwdziałających kryzysowi gospodarczemu powierzały samorządom coraz to nowsze zadania do realizacji²⁶. Reakcją samorządów terytorialnych było obchodzenie przepisów ograniczających możliwość pozyskiwania dochodów przez te podmioty²⁷.

O władztwie podatkowym Śląska miała zdecydować jednobrzmiąca ustawa ogólnopaństwowa i śląska, która nie została wydana.

²³ Art. 36 ust. 1 u.f.k.

²⁴ Por. R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918–1990)*, Katowice 1991, s. 20.

²⁵ Zob. szerzej M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial sovereignty...*, s. 309–310.

²⁶ Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla samorządu, Warszawa 1937, s. 16 i 127, <https://sbc.org.pl/dlibra/publication/61204/edition/59608/odduluzenie-samorządu-terytorialnego-sprawozdanie-centralnej-komisji-oszczednosciowo-odduluzeniowej-dla-samorządu?language=pl> (dostęp: 23.12.2021).

²⁷ *Ibidem*, s. 107, por. także A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.

Stanowił o tym wprost art. 5 statutu, zgodnie z którym „zakres spraw Sejmu Śląskiego w dziedzinie skarbowości, a zwłaszcza stosunek systemu podatkowego śląskiego do systemu podatkowego państwowego i wzajemny stosunek administracji skarbowej państwowej i śląskiej będą ustalone w równobrzmiących ustawach: państwowej i śląskiej. Projekt tych ustaw będzie ułożony przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką”. Oznaczało to, że na terenie województwa śląskiego „tymczasowo” obowiązywały ustawy wskazane w art. 5 statutu: ustawy o podatkach i opłatach, które obowiązywały na Śląsku dnia 1 stycznia 1919 roku; ustawy o podatkach i opłatach wprowadzonych później przez rządy niemiecki, pruski lub czeski i komisje międzysojusznicze o tyle, o ile ich ważność będzie utrzymana ustawą Sejmu Śląskiego; ustawy o dodatkach do podatków bezpośrednich, uchwalone na potrzeby województwa przez Sejm Śląski, które bez zgody ministra skarbu nie będą mogły przekraczać 100%. Na terenie terytorium autonomicznego obowiązywały również te podatki i opłaty, które zostały jednolicie uregulowane przez ustawy państwowe na całym terenie Rzeczypospolitej, a których moc rozciąga się także na województwo śląskie. W wypadku tym podatki te i opłaty wchodzą w miejsce analogicznych podatków i opłat poprzednio obowiązujących²⁸.

Powyższe nie oznaczało jednak, że Sejm Śląski był pozbawiony władztwa podatkowego. Był on uprawniony do ujednolicenia podatków dotąd pobieranych na ziemiach śląskich, ale tylko jeśli nie będzie sprzeciwiało się to ustawom państwowym obowiązującym na terenie Rzeczypospolitej (art. 5 pkt 4 statutu). Sejmowi Śląskiemu przysługiwało także prawo do uchwalania dodatków do podatków bezpośrednich, uchwalanych na potrzeby województwa. Dodatki nie mogły przekraczać 100%, chyba że minister skarbu wydał na to zgodę²⁹.

Na terenie województwa śląskiego obowiązywał podział podatków na te państwowe (śląskie), lokalne oraz tytuły podatkowe powiązane poprzez system dodatków i udziałów. Ponadto, podobnie jak w II RP, funkcjonowały też dwa rodzaje budżetu, tj. państwowy i samorządowy. Regulowała to m.in. ustawa z dnia 14 kwietnia 1924 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 17-go maja 1926 r.³⁰, będąca prawie kopią polskiej ustawy komunalnej³¹.

²⁸ Zob. szerzej I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1933, s. 426 i nast.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Dz.U. Śl. z 1924 r. Nr 14, poz. 24.

³¹ Zob. szerzej M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial sovereignty...*, s. 310–311.

Co więcej, na Śląsku obowiązywała większość podatków, które obowiązywały na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjątek stanowiły m.in. podatki od lokali, energii elektrycznej i od nieruchomości, w których to ustawach wyłączono obowiązywanie regulacji podatkowych na terenie województwa śląskiego³².

Zupełnie inne znaczenie w strukturze dochodów samorządów i województwa śląskiego miały dochody transferowe.

Zasadniczym narzędziem redystrybucji finansowej pomiędzy państwo a samorząd w czasach II Rzeczypospolitej były dotacje celowe. Podstawą prawną tej instytucji był art. 35 u.f.k., zgodnie z którym ustawy przewidujące dla jednostek samorządowych dotacje ze Skarbu Państwa lub z funduszy innych związków samorządowych na określone cele komunalne lub ustanawiające udział Skarbu Państwa lub innych związków samorządowych w pokrywaniu wydatków na takie cele pozostają w mocy. Potrzeba silnego dotowania jednostek samorządu terytorialnego wynikała z ich sytuacji finansowej. Kolejne kryzysy gospodarcze oraz brak zainteresowania ustawodawcy naprawą finansów lokalnych spowodowały, że formami zasilania finansowego samorządów stały się nie tylko pożyczki bankowe, ale również pożyczki i zapomogi, zasiłki z budżetu państwa lub funduszy utworzonych w celu wsparcia samorządów. Zależność budżetów samorządowych od budżetu centralnego była zatem znaczna³³.

129

Województwo śląskie, zgodnie z art. 4 pkt 16 statutu, miało szerokie uprawnienia w zakresie pozyskiwania dochodów zwrotnych i dochodów prywatnoprawnych, służących uzupełnieniu dochodów podatkowych. Sejm Śląski w drodze ustawy zatwierdzał zamknięcia rachunkowe, zaciągał pożyczki wojewódzkie, zbywał, zamieniał i obciążał nieruchomy majątek wojewódzki i przyjmował gwarancję finansową przez Skarb Śląski. Ponadto był uprawniony do sprzedaży publicznej rent i innych obligacji wojewódzkich śląskich (w przypadku sprzedaży poza granicami Śląska tylko za zezwoleniem Ministerstwa Skarbu)³⁴.

³² Zob. I. Weinfeld, *Skarbowość...*, s. 431.

³³ Zob. szerzej M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial sovereignty...*, s. 311–312.

³⁴ Zob. szerzej I. Weinfeld, *Skarbowość...*, s. 431.

5. Samodzielność wydatkowa województwa śląskiego

Samodzielność wydatkowa województwa śląskiego nie może być kwestionowana w związku z zapewnieniem mu prawa decydowania o takich sprawach, jak nadzór nad administracją lokalną, policją, sądownictwem, opieką zdrowotną, szkolnictwem, przemysłem i handlem, polityką socjalną, rolnictwem, transportem, budownictwem. Prawo do samodecydowania o tych sferach życia społecznego oznaczało finansowanie zadań z tego zakresu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność z własnego budżetu.

Z zakresu autonomii województwa wyłączone były sprawy wojskowe, sprawy zagraniczne, wymiar sprawiedliwości i polityka celna. Sejm Śląski, Rada Wojewódzka ani wojewoda śląski nie mieli uprawnień do podejmowania decyzji w ramach powyższych obszarów administracji państwowej II RP – w tym zakresie województwo śląskie korzystało z opieki państwa. To z kolei uzasadniało transfer środków finansowych z budżetu wojewódzkiego do państwa.

Jednym z warunków zaistnienia autonomii było dzielenie się częścią uzyskanych dochodów z Polską jako państwem. Transfer finansowy określany jest jako tangenta śląska³⁵. Nie był to zatem transfer o charakterze dotacyjnym, ale swego rodzaju koszt, jaki województwo śląskie ponosić musiało w związku z realizacją przez państwo na rzecz jego mieszkańców zadań z zakresu obronności, polityki zagranicznej, wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony wysokość rocznej tangenty uzależniona była od potencjału dochodowego województwa w danym roku, co miało uzależniać wysokość tej kwoty od jego sytuacji finansowej.

Zgodnie z art. 5 statutu z dochodów budżetu śląskiego Skarb Śląski oddawał na potrzeby ogólnopaństwowe część odpowiadającą liczbie mieszkańców i sile podatkowej Śląska. Kwotę należną ustalała corocznie Rada Ministrów na podstawie wniosków Rady Wojewódzkiej i publikowała swą decyzję wraz ze szczegółowym uzasadnieniem. Kwota ta nie była ustalana w sposób dowolny, tylko za pomocą matematycznych reguł dołączonych do statutu:

Równanie nr 1:

$$\frac{c}{2} + \frac{d}{2} \times \frac{a}{b}$$

Źródło: dodatek do statutu.

³⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 42, 43.

Reguła ta określała, jaką część dochodów Skarb Śląski zatrzymywał dla siebie.

Równanie nr 2:

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

Źródło: dodatek do statutu.

Reguła ta określała, jaką kwotę Śląsk oddawał na potrzeby ogólnopństwowe.

W dodatku zamieszczono także legendę, zgodnie z którą *a* oznaczało ludność cywilną województwa śląskiego, *b* ludność cywilną Rzeczypospolitej Polskiej wraz z województwem śląskim, *c* dochód ogólny Skarbu Śląskiego z podatków i opłat pobieranych ze Śląska, bez dochodu z dodatków do podatków, a *d* dochód ogólny Skarbu Rzeczypospolitej i Skarbu Śląskiego z podatków i opłat wszelkiego rodzaju (bez dodatków do podatków). W praktyce tangenta śląska składała się z około 10–30% wszystkich dochodów³⁶.

Konieczność płacenia tangenty nie powinna być postrzegana jako ograniczenie prawa do dysponowania własnymi dochodami przez województwo śląskie, „będące nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej”. Obowiązek wpłacania tangenty wpisany był w założony kształt i zakres autonomii Śląska i powinien być traktowany jako synonim ceny, jaką to terytorium ponosiło za usługi publiczne ze strony państwa.

Samodzielność wydatkowa ówczesnych jednostek samorządu terytorialnego także kwestionowana być nie powinna – ten rodzaj samodzielności właściwie determinował samorządność. Istotą działania podmiotu wykonującego część zadań publicznych było uprawnienie do podejmowania politycznych decyzji o kierunkach wydatkowania i wielkości środków przeznaczanych na finansowanie tych zadań. Pomimo istnienia formalnych gwarancji politycznej swobody w kształtowaniu wydatków sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego okresu międzywojnia powodowała, iż swoboda ta ulegała istotnym ograniczeniom. Kryzys gospodarczy, przekazywanie samorządom kolejnych zadań przez państwo w celu ratowania budżetu centralnego

³⁶ T. Ćwienk, *Autonomia Śląska w perspektywie historycznej i współczesnej*, Katowice 2014, s. 87–88. Zob. szerzej M. Bogucka-Felczak, P. Kowalski, *Financial sovereignty...*, s. 311–312.

powodowały ogromne zadłużenie tych podmiotów i zmuszały do ograniczenia najpilniejszych wydatków lokalnych³⁷.

6. Samodzielność budżetowa województwa śląskiego

Województwo śląskie miało własny budżet, co do zasady odrębny od budżetu II Rzeczypospolitej Polskiej. Statut Organiczny wskazywał na to w dwóch przepisach. Zgodnie z art. 4 pkt 16 dla ustawodawstwa Sejmu Śląskiego było zastrzeżone ustalanie dorocznego budżetu śląskiego. Natomiast według art. 21 statutu Naczelnik Państwa zwoływał, odraczał i zamykał Sejm Śląski. Sejm powinien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie we wrześniu na sesję zwyczajną. Sesja ta nie mogła być ani odroczona, ani zamknięta przed uchwaleniem budżetu.

132

Powyższe oznaczało, iż to na śląskich organach władzy ustawodawczej ciążył obowiązek uchwalenia corocznego budżetu, będącego podstawą prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej. Ustanowiono także zakaz odraczania i zamykania sesji sejmowych przed uchwaleniem podstawowego planu finansowego obejmującego dochody i wydatki autonomii, w celu zapewnienia ciągłości realizacji gospodarki finansowej województwa śląskiego.

Podobnie jak w II RP funkcjonowały dwa rodzaje budżetu, tj. wojewódzki i samorządowe. Regulowała to m.in. wcześniej powoływana ustawa z dnia 14 kwietnia 1924 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskim z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 17-go maja 1926 r.

Własny budżet, rozumiany jako plan zarządzania finansami, miały także jednostki samorządu terytorialnego państwa polskiego. Zgodnie z art. 70 pkt 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych budżet związków komunalnych powinien być zarówno pod względem okresu budżetowego, jak i pod względem jednostki obliczeniowej dostosowany do budżetu państwa.

³⁷ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1993, s. 95.

7. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza z pewnością nie wyczerpuje całości zagadnień składających się na kwestię zakresu władztwa finansowego przyznanego województwu śląskiemu w latach 1920–1939. Niemniej jednak z powyższej analizy prawnofinansowej wynika niezbicie, że śląska autonomia cieszyła się dużym zakresem władztwa finansowego i to na wielu polach, tj. budżetowym, dochodowym i wydatkowym.

Niektóre rozwiązania prawnofinansowe świadczyły o szerokiej autonomii województwa śląskiego. W szczególności należy wyróżnić fakt, że Sejm Śląski w zakresie władztwa dochodowego był uprawniony do ujednolicenia podatków dotąd pobieranych na ziemiach śląskich (przy uwzględnieniu ustaw państwowych), przysługiwało mu także prawo do uchwalania dodatków do podatków bezpośrednich, przeznaczanych na potrzeby województwa.

Poza tym do pozostałych kompetencji Sejmu Śląskiego zastrzeżone było ustalanie rocznego budżetu śląskiego i zatwierdzanie zamknięć rachunkowych, zaciąganie pożyczek wojewódzkich, zbywanie, zamiana i obciążanie nieruchomości majątku wojewódzkiego i przyjęcie gwarancji finansowej przez Skarb Śląski. Ponadto statut zakładał odrębność systemu podatkowego i administracji skarbowej, a dochody z podatków obowiązujących na terenach śląskich stanowiły dochód województwa śląskiego.

Jednakże istniały rozwiązania, które świadczyły o silnym powiązaniu finansowym Śląska z II Rzeczypospolitą. Chodzi w szczególności o transfer finansowy dokonywany ze Skarbu Śląskiego na potrzeby ogólnopaństwowe. Kwota ta była ustalana za pomocą matematycznych reguł dołączonych do statutu. Obowiązek opłacania tangenty stanowił naturalną konsekwencję funkcjonowania województwa śląskiego w ramach państwa jednolitego, którego mieszkańcy ponoszą daniny publiczne za świadczenia ze strony państwa. Także system podatkowy województwa śląskiego powielał rozwiązania przewidziane w podatkowych ustawach krajowych, co oznacza ograniczenie przez Sejm Śląski prawa do wprowadzania konkurencyjnych rozwiązań podatkowych. Ponadto dodatki do podatków bezpośrednich przekraczające 100% musiały być poprzedzone zgodą ministra skarbu. Kształt autonomii, w tym finansowej, województwa śląskiego był zatem wyrazem pewnej równowagi między samorządnością regionu a zwierzchnictwem władzy państwowej.

Bibliografia

- Bogucka-Felczak M., Kowalski P., *Financial sovereignty of autonomous territories in 20th century Central and Eastern Europe*, „Historia Constitucional” 2022, no. 23, <https://doi.org/10.17811/hc.v0i23.747>
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2001.
- Ciałkowski R., *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918–1990)*, Katowice 1991.
- Ciągwa J., *Autonomia Śląska (1922–1939)*, Katowice 1988.
- Ćwienk T., *Autonomia Śląska w perspektywie historycznej i współczesnej*, Katowice 2014.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dyrda J., *Ruchy separatystyczne na świecie*, b.r., <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/Dt6B10AfP> (dostęp: 13.02.2023).
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
- Marcoń W., *Autonomia Śląska 1922–1939*, Toruń 2009.
- Oniszczyk J., *Zasada samodzielności finansowej gminy w Konstytucji z 1997 r. Omówienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.03.1998 r., K 40/97*, „Glosa” 1998, nr 10.
- Pielka M., *Zarys historii autonomii Górnego Śląska*, 2012, www.historia.org.pl/2012/11/28/zarys-historii-autonomii-gornego-slaska (dostęp: 3.10.2021).
- Pratchett L., *Local autonomy, local democracy and the ‘New Localism’*, „Political Studies” 2004, no. 52.
- Rechowicz H., *Wojewoda śląski dr Michał Grażyński*, Warszawa–Kraków 1988.
- Słownik wyrazów obcych* PWN, Warszawa 1980.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Warszawa 1993.
- Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1933.
- Zagóra-Jonszta U., *Autonomia Śląska w ramach Państwa Polskiego (1922–1939)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 509.
- Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.