

47 2 14

336 : 943.8 (niezorganizacja)

~~3029~~ / II

PRZEDMOWA.

Należycie zorganizowana skarbowość, obok silnej armji, stanowią najlepszą rękojmię niepodległości każdego państwa. Nasze dzieje przedrozbiorowe są aż nadto jaskrawym dowodem prawdziwości powyższych słów. Jeżeli utraciliśmy niepodległy byt państwowy, to przedewszystkiem dlatego, że skarb był pusty, a w związku z tem i nasze siły zbrojne niewielkie. Uchylanie się najbardziej zasobnych warstw społecznych od świadczeń na rzecz skarbu państwa oraz ogólna dezorganizacja administracji skarbowej, oto dwie najbardziej ujemne cechy naszej skarbowości przedrozbiorowej.

Z chwilą odzyskania niepodległości, świadomość wyrażonej na wstępie zasady, musiała siłą faktu znaleźć odpowiednie zrozumienie. Zmontowanie aparatu skarbowego natrafiało jednak na specjalne trudności. Brak dostatecznej ilości odpowiednich sił fachowych, różnorodność ustawodawstwa skarbowego, pozostałego po zaborcach, ciągły spadek waluty, uniemożliwiający planową gospodarkę skarbową — składały się na trudności z którymi trzeba było walczyć.

Dzięki nadzwyczajnemu wysiłkowi aparatu skarbowego, który niejednokrotnie brak doświadczenia zastępował najdalej posuniętą ofiarną pracą, doprowadziliśmy do zorganizowania administracji skarbowej. Dziś aparat skarbowy doskonali się, z każdym dniem i zasadniczo nie ustępuje administracjom innych państw o wiekowej tradycji i wyrobieniu.

Nasze ustawodawstwo skarbowe może i wykazuje pewne wady. Przyczyn tego należy jednak szukać przedewszystkiem w specjalnych warunkach, wśród których to ustawodawstwo powstawało. Najważniejszym zadaniem administracji skarbowej w pierwszych latach niepodległości, było możliwie szybkie gromadzenie zasobów pieniężnych, potrzebnych dla normalnego istnienia Państwa. Przy takim nastawieniu nie można było bawić się w dłuższe studia dla precyzyjnego opracowania obowiązujących ustaw i przepisów w dziedzinie skarbowej. Konieczność nakazywała w możliwie krótkich terminach zapewnić Państwu odpowiednie wpływy budżetowe i wobec tej konieczności musiały ustąpić na drugi plan inne mniejważne względy. W chwili obecnej mamy już z małemi wyjątkami — jednolite ustawodawstwo skarbowe, które zapewnia Państwu odpowiednie dochody i umożliwia planową gospodarkę skarbową.

Pierwszy zatem okres prac nad budową polskiej skarbowości został zasadniczo zakończony. Okres ten, mimo swych ujemnych może

nieraz stron, stanowić będzie chlubną kartę w dziejach skarbowości polskiej. Być może, że jesteśmy zablisko tego okresu, aby w dostatecznej mierze ocenić jego doniosłość. Zrobi to niewątpliwie przyszłość.

Stowarzyszenie Urzędników Skarbowych, pragnąc utrwalić dzieje wysiłku aparatu skarbowego w pierwszym, wstępnym jego okresie, przystąpiło, z racji dziesięciolecia Państwowości Polskiej, jeszcze w 1928 roku, do opracowania wydawnictwa, które miało się ukazać pod tytułem: „Dziesięciolecie Skarbowości Polskiej”. Zamierzenia zakrojone były na szerszą skalę. Obok strony fachowej zamierzone było również opracowanie historii rozwoju dawnego „Związku Pracowników Skarbowych”, powstałego w styczniu 1919 roku, a przekształconego następnie na Stowarzyszenie Urzędników Skarbowych — organizację reprezentującą ogół pracowników skarbowych.

Niestety, zbieranie materiałów i opracowywanie poszczególnych działów przeciągnęło się przez dłuższy okres czasu tak, że wydanie dzieła p. t. „Dziesięciolecie Skarbowości Polskiej” stało się nieaktualne. Skromne środki pieniężne Stowarzyszenia Urzędników Skarbowych oraz ciężkie położenie materialne ogółu pracowników skarbowych nie pozwalają również w chwili obecnej na wydanie większego dzieła, któreby szczegółowo ujmowało to wszystko, co w zakresie skarbowości miało miejsce od chwili powstania Państwa Polskiego.

Pozostały jednak pewne materiały, zebrane w toku prac nad zamierzonym wydawnictwem i w związku z tem wyłoniła się kwestja, czy wogóle zaniechać wydania nawet już zebranych materiałów, czy też wydać je, chociażby w skromniejszym zakresie.

Mimo ciężkich warunków finansowych, Stowarzyszenie Urzędników Skarbowych — z uwagi na doniosłość historyczną zebranych prac — postanowiło własnym nakładem wydać ważniejsze materiały, będące już do dyspozycji, pozostawiając resztę materiałów do przyszłego wydawnictwa w zakresie skarbowości, które będzie sobie uważało za obowiązek opracować i wydać w dobie lepszej konjunktury.

Tak się przedstawia historia niniejszego wydawnictwa p. t. „Odrodzona Skarbowość Polska” i tem tłumaczyć należy sposób ujęcia poszczególnych kwestyj w artykułach przez autorów. Niektóre działy doprowadzone zostały do końca 1928 roku, inne do końca 1930 roku.

W tem miejscu Zarząd Centralny S. U. S. pozwala sobie wyrazić głębokie podziękowanie autorom artykułów niniejszego wydawnictwa oraz tym wszystkim kolegom, którzy współdziałali przy jego opracowaniu i wydaniu.

ZARZĄD CENTRALNY
STOWARZYSZENIA URZĘDNIKÓW SKARBOWYCH
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.

DR. WOJCIECH HEJNOSZ.

RZUT OKA NA DZIEJE SKARBOWOŚCI POLSKI PRZEDROZBIOROWEJ.

WSTĘP.

(*Stan dotychczasowych badań. Podział artykułu*).

Całokształt dziejów skarbowości dawnej Rzeczypospolitej czeka dotychczas swego osobnego opracowania; poza tem bowiem, co w tym przedmiocie znajdzie się — w formie ogólnych przeważnie uwag — w różnych opracowaniach całości dziejów Polski,¹⁾ dalej poza tem, co na ten temat powiedzieli historycy jej ustroju,²⁾ nie mamy w literaturze naszej innego przedstawienia całości tej materji. Nieco lepiej przedstawia się sprawa, jeżeli chodzi o prace, dotyczące czy to poszczególnych zagadnień, czy też okresów; zwłaszcza dotyczy to prac, poświęconych badaniu stosunków, panujących w zaraniu naszych dziejów, w epoce piastowskiej. Do dawniejszych bowiem studjów (żeby wspomnieć tylko o najważniejszych) **Smolki**,³⁾ **Piekosińskiego**⁴⁾ z nowszych **Widajewicza**⁵⁾ przybyła ostatnio wspaniała monografia **Balzera**,⁶⁾ omawiająca na szerokim tle porównawczem daniny książące w pierwotnej Polsce.⁷⁾ Stosunkami tych czasów jak i późniejszych zajmowali się

¹⁾ N. p. *Bobrzyński*, *Dzieje Polski w zarysie*; *Rutkowski*, *Zarys gospodarczych dziejów Polski w czasach przedrozbiorowych*. Poznań 1923 i t. p.

²⁾ *Balzer*, *Historja ustroju Polski*, wykłady uniwersyteckie; *Kutrzeba*, *Historja ustroju Polski w zarysie*, t. I, wyd. VI.

³⁾ *Mieszko Stary i jego wiek*, Warszawa 1881.

⁴⁾ O powstaniu społeczeństwa polskiego w wiekach średnich i jego pierwszym ustroju, Kraków 1881; *Ludność wieśniacza w Polsce w dobie piastowskiej*, Kraków 1896.

⁵⁾ *Powołowe — poradne*, danina ludności wiejskiej w dobie Piastowskiej, Lwów 1913; *Danina stołu książęcego w Polsce Piastowskiej*, Lwów 1926.

⁶⁾ *Narzas w systemie danin pierwotnej Polski*, Lwów 1928.

⁷⁾ Należałoby tu też wspomnieć o pracach *Bujaka*, *Tymienieckiego*, *Arnolda*, *Grodeckiego* i in., w których znaleźć można wiele materiału do naszego przedmiotu.

m. i. Kutrzeba,¹⁾ Rutkowski,²⁾ Pawiński,³⁾ Kleczyński;⁴⁾ nowszymi zaś Jasiński,⁵⁾ Korzon.⁶⁾ Prace te jednakże całego materiału nie wyczerpują i wiele kwestyj pozostaje otwartych; trzeba bowiem pamiętać, że tak, jak ogół urzędów dawnej Polski, i urządzenia skarbowe cechuje wielka różnorodność, nawet rzec można — zawiłość, która tylko drogą mozolnych poszukiwań i monograficznych opracowań daje się wyjaśnić.

W artykule niniejszym przyjdzie się — z konieczności — ograniczyć do pobieżnego zaledwie przedstawienia najważniejszych urzędów i stosunków z tej dziedziny. Cały materiał dzielimy następująco: w części I-ej zajmujemy się jednolitym skarbem książęco - królewskim, od początków państwa polskiego do schyłku XVI w., rozróżniając znowuż w tym czasie okres „prawa książęcego” od następnego (po przywileju koszyckim), a na wstępie poświęcając parę uwag stosunkom przedhistorycznym. Dalszym dziejom skarbowości, do rozbiorów Rzeczypospolitej, poświęcamy część II-ą, rozpatrując z osobna stosunki skarbu królewskiego i skarbu publicznego.

¹⁾ Najważniejsze: Szos królewski w Polsce, Kraków 1900; Urzędy koronne i nadworne w Polsce, ich początki i rozwój do r. 1504, Lwów 1903; Starostowie, ich początki i rozwój do końca XIV w., Kraków 1903.

²⁾ Skarbowość polska za Aleksandra Jagiellończyka, Lwów 1909.

³⁾ Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego, Warszawa 1881.

⁴⁾ Poglówne generalne w Polsce i oparte na niem popisy ludności, Kraków 1893.

⁵⁾ Beitrage zur Finanzgeschichte Polens im XVIII Jahrhundert, Poznań 1910.

⁶⁾ Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta, Wyd. II. Warszawa 1897-8.

CZEŚĆ I.

JEDNOLITY SKARB KSIĄŻĘCO - KRÓLEWSKI.

A. Doba przeddziejowa.

(Początki skarbowości. Posługi, daniny. Wpływ rozwoju stosunków gospodarczych na daniny. Rozwój skarbowości w związku z rozwojem państwa).

Kiedy z początkiem drugiej połowy X w. Polska wystąpiła na widownię dziejową, przedstawiała już typ państwa stosunkowo dobrze rozbudowanego i wykształconego. Jasne jest więc, że do stanu tego mogła dojść tylko drogą dłuższej, w każdym razie kilkunastulewowej ewolucji. Niestety o procesie tym mamy tylko bardzo skąpe i niedokładne wiadomości.

Oдноśnie skarbowości jedno tu tylko można stwierdzić, a mianowicie, że początki jej są niewątpliwie tak dawne, jak początki państwa samego: skarbowość bowiem — obok sądownictwa i obrony wojskowej — stanowi jedną z najpierwotniejszych funkcji państwa.¹⁾

W związku swoim zaspokajało zapewne państwo swe — bez wątpienia — skromne i raczej dorazowe potrzeby przede wszystkim drogą takichże sporadycznych, do okoliczności dostosowanych świadczeń ludności, których główny ciężar polegał pierwotnie na wszelakiego rodzaju **posługach osobistych** ludności; te z czasem ustępują coraz więcej miejsca **daninom**, prowadząc w ten sposób do rozwoju właściwej skarbowości.²⁾ Na ewolucję taką wpływała zapewne — obok przyczyn, tkwiących niejako w samej naturze posług, a więc obok tego, że wiele posług w miarę rozwoju stosunków traciło swoją rację bytu i stawało się bezużytecznymi, lub że skutkiem również takiej zmiany do spełniania tych posług trzeba było już specjalnego przygotowania lub wprawy, do czego zatem ogół ludności się nie nadawał — także i ta okoliczność,

¹⁾ Por. Widajewicz, Danina siołu książęcego, s. 71.

²⁾ Na przemianę tego rodzaju mamy kilka przykładów z czasów historycznych, n. p. zamiana „stróży” na daninę zbożową. Por. Balzer, Narzaz s. 114, 185 n.

że daniny były na ogół również i dla państwa dogodniejsze; usługi bowiem miały swoją wartość tylko w miarę istnienia potrzeb: o „gospodarowaniu” niemi nie mogło być prawie mowy. Daniny natomiast — w przeważnej przynajmniej mierze — pozwalały zarówno na swobodniejszą zmianę ich przeznaczenia, jak i na gromadzenie większych zapasów celem zużycia ich w stosowniejszej porze. Im przedmiot daniny znajdował powszechniejsze zastosowanie i łatwiej dawał się gromadzić i przechowywać, tem lepiej się nadawał do tego celu: i tu leży wytlomaczenie dalszej znowu ewolucji danin w kierunku jednej ich formy — daniny pieniężnej.

W rozwoju danin decydującą prawie rolę odgrywał układ stosunków gospodarczych;¹⁾ a więc w czasie najpierwotniejszym, kiedy głównym zajęciem ludności było łowiectwo,²⁾ daniny mogły polegać na oddawaniu części zdobyczy. Mało jednak jest prawdopodobnem, by już w tym okresie rozwoju gospodarczego doszło do wytworzenia się stałych danin. Natomiast zdaje się nie ulegać wątpliwości, że doszło do tego w następnym okresie, kiedy głównym przedmiotem gospodarstwa stała się hodowla bydła.³⁾ Z rozwojem gospodarki rolnej i uprawy zboża na szerszą skalę przyszły daniny w zbożu, a w końcu zaczyna się upowszechniać w obrocie gospodarczym pieniądz, który też stopniowo wypierał wszelkie inne formy danin, gdy sam został w ich system wciągnięty.

Jeżeliby teraz chodziło o powiązanie poszczególnych stadiów rozwoju państwowości polskiej z naszkicowanym tu wyżej schematem rozwoju urządzeń skarbowych, to trzeba będzie stwierdzić, że nie mamy żadnych prawie bezpośrednich wskazówek, któreby nam to zadanie ułatwić mogły. Dotyczy to zwłaszcza rozwoju usług, co do których możemy tylko z pewnem uzasadnieniem przypuścić, że pewna ich część, szczególnie do pomocy przy wymiarze sprawiedliwości się odnosząca, związana jest z początkami organizacji opolnej;⁴⁾ powstanie jednak ich większości, t. j. dotyczących bądź obrony kraju, bądź osoby panującego względnie jego dworu i urzędników, jest najprawdopodobniej dziełem późniejszej doby, przyczem pierwszej grupie należałoby dać pierwszeństwo przed drugą. To ostatnie przypuszczenie popiera okoliczność, że tylko książę o silnej władzy mógł sobie pozwolić na wprowadzenie ciężarów, których interes publiczny bezpośrednio nie uzasadniał, oraz ta

dalsza, że nawet jeszcze w czasach historycznych spotykamy się z faktem powstawania tego rodzaju usług (stróża bobrów i sokołów).¹⁾

Również powiązanie rozwoju danin z poszczególnymi etapami rozwoju państwowości nie jest zadaniem łatwiejszem; możnaby sądzić, że przynajmniej danina t. zw. opolna, biorąc swą nazwę od podmiotu opodatkowanego, t. j. opola, powstała równocześnie z tą organizacją. Jednakże pewne względy, a przede wszystkim przedmiot tego świadczenia²⁾ każe przenieść chwilę jego powstania do czasów późniejszych, do okresu (i to nawet późniejszego) rozwoju władzy książęcej.³⁾ W tym też najprawdopodobniej okresie i inne daniny (o których tyle wzmianek znajdujemy w dokumentach od XII w. począwszy) wzięły swój początek, i to — w głównym przynajmniej swoim zrębie — przed rozpoczęciem doby historycznej naszych dziejów, lub tuż niedługo po tym momencie; przemawia za tem najpierw ta okoliczność, że — mimo usiłowań w tym kierunku⁴⁾ — nie zdołano wykazać wprowadzenia pokazniejszej ilości danin w dobie historycznej, a także i ta, że o tych wszelkich daninach dowiadujemy się przeważnie właśnie przy sposobności ich zanikania, bo z przywilejów immunitetowych. Poważnym argumentem za powyższem przypuszczeniem jest też i ten dalszy, że cały ów system danin był ściśle związany z ówczesną, drużynną organizacją wojskową, której powstanie w dobie przeddziejowej powszechnie się przyjmuje.⁵⁾ Trzeba zatem stwierdzić, że ogół tych urządzeń, które określa się mianem „ciężarów prawa książęcego”, rozwinął się już w okresie poprzedzającym wystąpienie Polski na widowni dziejowej

B. Okres prawa książęcego.

(Ciężary prawa książęcego. Usługi — ich podział: wojskowe; związane z zarządkiem państwa, utrzymaniem porządku publicznego, pomocą w łowach. „Stan przygodny” — „stały”. Podział danin ze względu na przedmiot. Daniny w bydło: „narzaz”, „opole”. „Sep” jako danina zbożowa. Pieniądz w systemie danin. Danina miodowa. Podział danin ze względu na podstawę ich wymiaru: „podworowe — podymne” i „powołowe — poradne”. Kto podlegał tym ciężarom. Przyczyny ich zaniku. Dochód z dóbr książęcych, mennicy, cel i innych opłat. Wydatki. Zarządek skarbu, skarbiec. Stosunki monetarne).

¹⁾ Por. Balzer, Narzaz s. 112.

²⁾ Rutkowski, Zarys gosp. dziejów Pol., s. 30 n.

³⁾ Balzer, Narzaz s. 107, 109, 167, 174 i t. d.

⁴⁾ Tamże s. 33 n.

¹⁾ Por. W. Jajewicz, Powołowe-poradne, s. 21.

²⁾ Zob. dalej.

³⁾ Por. Balzer, Narzaz, s. 432.

⁴⁾ W. Jajewicz, Powołowe - poradne, s. 21; Danina stołu książęcego, s. 74.

⁵⁾ Balzer, Narzaz, s. 202 n.

Głównym źródłem dochodów skarbu w tym okresie są świadczenia ludności, stanowiące razem t. zw. **ciężary prawa książęcego** (ius-ducale).¹⁾ Jak już wyżej wspomniano, ciężary te polegały bądź na **posługach** (servitium, servitus), bądź na **daninach** (ius fiscale, census). Zazadka tylko spotykamy się w dokumentach z ogólnymi określeniami tych ciężarów; najczęściej są one wymieniane każdy z osobna, nazywane najrozmaitszymi nazwami, zarówno polskimi jak i łacińskimi, tworzonemi według najrozmaitszych kryteriów, skutkiem czego nieraz ta sama rzecz określana jest najrozmaiciej, i odwrotnie, ta sama nazwa określa różne świadczenia (zwłaszcza przy relucji posług na daniny lub jednej daniny na drugą). Wiele z tych nazw jest już dzisiaj dla nas trudną do rozwiązania zagadką.²⁾

Przyglądnijmy się bliżej tym ciężarom z osobna, zaczynając od posług.³⁾ Dadzą się one podzielić najogólniej na cztery następujące grupy: 1) służące celom wojskowym; 2) mające na celu pomoc w wykonywaniu zarządu państwem; 3) dotyczące utrzymania bezpieczeństwa publicznego; 4) pomoc w łowach.

Z pierwszej grupy źródła wspominają częściej o obowiązku **budowania grodów** (gród, opus castri), **kopania** koło nich **rowów** lub **sypania wałów** (fossatum), **wyłębywania** w zimie **lodu** na tych rowach (**zamróz**) oraz **utrzymywania straży** w grodach, a może i na granicach kraju (**stróża**, custodia). Nadto była ludność obowiązana do **udziału w wojnie** (wojna, expeditio bellica), w związku z tem do **utrudniania** nieprzyjacielowi **przejścia** przez lesiste przeważnie w tym czasie okolice, a to przez ściąganie drzew i zawalanie niemi dróg (**przesieka**), w końcu do **ściągania** uciekającego nieprzyjaciela (**pogoń**).

Posługi drugiej grupy miały przede wszystkim na celu ułatwienie księciu, jego dworowi i urzędnikom możności przenoszenia się z miejsca na miejsce, co przy ówczesnym sposobie rządzenia krajem miało wielką doniosłość.⁴⁾ Znajdujemy tu więc wzmianki o obowiązku **dostarczania koni** czy to pod wierzch (**podwoda**), czy też do pojazdów (**pojazd**, equitatura), a nadto **transportowania** różnych rzeczy (**przewód**, conductus).

W związku z organizacją opolną pozostają posługi, których celem było utrzymanie bezpieczeństwa publicznego i zapewnienie wymiaru

¹⁾ Bobrzyński, Dzieje Polski, wyd. IV, I. s. 18 n., Balzer, Narzaz, s. 5 n., Kutrzeba, Historia ustroju Pol., I. s. 90.

²⁾ Balzer, Narzaz, s. 11 n.

³⁾ Z dzisiejszego punktu patrzenia na skarbowość możnaby mieć pewne wątpliwości, czy należy się tu zajmować temi *posługami*. Jednakże, gdy się uwzględni ich rolę w całokształcie ówczesnej gospodarki państwowej, to wątpliwości te muszą zniknąć.

⁴⁾ Por. Widajewicz, Danina stołu książęcego, s. 47.

sprawiedliwości, zwłaszcza karnej. W tym ostatnim celu była obowiązana ludność osady, na której terytorjum dopuszczono się zbrodni, do **ściągania złoczyńcy** po śladach aż do granic osady (stąd nazwa powinności: **ślad**, vestigium), a na wypadek nieujęcia go, oznajmienia o tem mieszkańcom sąsiedniej osady, do której prowadził ślad. Ze względów zaś bezpieczeństwa publicznego każdy obowiązany był **spieszyć** napadniętemu z **pomocą** na jego wezwanie czyli krzyk (nazwa powinności: **krzyk**).

O dwu posługach ostatniej grupy t. j. łowieckiej wspomniano już wyżej, a mianowicie o **stróży bobrów i sokołów**; do tego należy jeszcze dodać obowiązek strzeżenia przełai przy ciągu zwierząt, zwłaszcza jeleni (**przełaja**, custodia cervorum).¹⁾

Na pograniczu niejako między posługami a daninami stoi świadczenie, zwane **stan** (statio), zwłaszcza w pierwotnej formie, jako t. zw. **stan przygodny**,²⁾ polegający na obowiązku goszczenia księcia, jego dworu i urzędników, ile razy zjawia się oni w jakiej osadzie; obowiązek ten obejmował zapewne nie tylko dostarczenie pełnego utrzymania zarówno dla ludzi, jak i towarzyszących im zwierząt, ale także świadczenia całego szeregu posług z tem związanych.³⁾ Stan w tej postaci sięga niewątpliwie czasów najpierwotniejszych, z natury swej jest świadczeniem dorazowym, niedającym się ująć w pewne stałe ramy i takim też w przeważnej mierze pozostaje. Wśród przedmiotów świadczonych tytułem tej powinności głównie jest wymieniane bydło domowe (przeznaczone na ubój), a ponadto inne produkty, jak drób, jaja, sól i t. p. Najczęściej oczywiście musiały ponosić ten ciężar osady, położone przy główniejszych szlakach, podczas gdy inne, na uboczu leżące przypadkowo chyba tylko, a w każdym razie znacznie rzadziej mogły znaleźć sposobność do jego świadczenia, — co było rażącą niesprawiedliwością. Możliwe zatem, że z tej przyczyny doszło z czasem, przynajmniej w niektórych dzielnicach Polski do przekształcenia tej powinności na daninę stałą (**stan stały**), uiszczaną już nie w bydło ale w innych przedmiotach (miód, siano, zboże, pieniądze) i to według różnych systemów (podworowy, powołowego).⁴⁾

Inne daniny, uiszczane w tym czasie, dadzą się podzielić — ze względu na przedmiot świadczenia — na trzy główne grupy, a to na daniny w bydło, zbożu i pieniądzech. Na czoło wybijają się daniny w bydło. Widzieliśmy już wyżej, że bydło stanowiło główny przedmiot świadczenia stanu przygodnego; teraz zobaczymy je jako wyłączny

¹⁾ Balzer, Narzaz, s. 6.

²⁾ Por. Widajewicz, Danina stołu książęcego, s. 47 n.; Balzer, Narzaz s. 110, 370.

³⁾ Por. Widajewicz, Danina stołu książęcego, s. 47 n.; Balzer, Narzaz, s. 110, 370.

⁴⁾ Zob. dalej. Por. też Balzer, Narzaz, s. 381 n.

przedmiot dwu dalszych danin, a mianowicie narzazu i opola. **Narzaz** — jak on się przedstawia w świetle wyników badań prof. **Balzera**¹⁾ — trzeba uważać nie tylko za najdawniejszą daninę w bydło, ale w ogóle za najstarszą daninę stałą. Przedmiotem jej pierwotnie (i prawdopodobnie jeszcze dość długi czas późniejszy, może aż do XIII w.) była wyłącznie nierogaczna (ewentualnie jej części: szoldry, boki wieprzowe); z czasem, w miarę jak hodowla innych gatunków bydła się upowszechniała, spotykamy w narzazie krowę, owcę — barana, wołu, a nawet konia (wyjątkowo), przyczem w różnych dzielnicach państwa stosunki pod tym względem różnie się kształtowały. Dadzą się też stwierdzić przypadki późniejszej relucji tej daniny na pieniądze względnie łupieżę. Była ona wybierana corocznie, systemem podworowym, t. zn. że opodatkowaniem było bydło, znajdujące się w każdym poszczególnym gospodarstwie (dwór); możliwym jest, że stopę podatkową stanowił system dziesięcinny. Nazwa sama, — wbrew temu, co dotychczas prawie powszechnie przyjmowano: na rzeź (bydło przeznaczone) — pochodzi od pewnej manipulacji przy wybieraniu tej daniny, a mianowicie od sposobu liczenia jej przez robienie narzeźów, t. j. nacięć na przeznaczonym do tego kawałku drewna.

Przedmiotem drugiej daniny bydłowej, t. j. **opola**, było wyłącznie bydło rogacze, a mianowicie każde opole miało oddawać corocznie krowę i wołu. Już sama ta okoliczność przemawia za tem, że czas powstania tej daniny odnieść należy do czasów późniejszych, kiedy hodowla większych gatunków bydła się rozwinęła. Jak widzimy, był to podatek skontyngentowany, przyczem każde opole, bez względu na swój obszar i swoje zasoby, oddawało ową daninę w tej samej wysokości.²⁾

W związku pewnym z daninami w bydło pozostaje danina w **sianie**; wchodziło ono już zapewne w skład przedmiotów, świadczonych z tytułu stanu przygodnego (za czem przemawia m. i. ta okoliczność, że jest ono wymieniane jako składnik stanu stałego). Jako jednostka miernicza wspominane są wozy siana.³⁾

Sep czyli **osep** (annona) opiewa nazwa daniny zbożowej; jako najdawniejszy, a zarazem najważniejszy jej składnik występuje owies, mniejszą rolę odgrywało w niej żyto, a pszenica wspominana jest tylko wyjątkowo.

Stosunkowo późno zjawia się w systemie danin pieniądz, i to nie w formie jakiejś nowej daniny, ale jako relucja bądź posług, bądź danin

¹⁾ *Balzer, Narzaz*, s. 15 n. 205, 225, 253 n. Odmienny pogląd na tę daninę w nowszej literaturze zob. *Widajewicz, Danina*, s. 3 n.

²⁾ *Balzer, Narzaz*, s. 358, 428; *Widajewicz, Danina*, s. 37.

³⁾ *Widajewicz, Danina*, s. 60 n.

w naturze. Daninę pieniężną zwano **obrazem** — **obrazem** (moneta), a to od słowa: obrzezywać, obcinać monetę (nie zaś — jak przeważnie do niedawna się przyjmowało — od wizerunku — obrazu władcy na monecie umieszczonego).¹⁾ Do połowy XIII w. występują jako surogat pieniądza łupieżę zwierzęce, przedewszystkiem kunie, a także wiewiórcze, gronostajowe i łasicowe; spotyka się też w tym charakterze okruszyny soli.²⁾

Z dalszych ważniejszych przedmiotów danin trzeba wspomnieć jeszcze o **miodzie**, który prawdopodobnie już dość wcześnie był częścią składową danin; spotykamy go też jako składnik stanu stałego, oraz w całym szeregu innych danin.³⁾

Ze względu na podstawę wymiaru dzielono daniny na: 1) **podworowe - podymne** i 2) **powołowe - poradne**. Wspomniano już wyżej o tem, że narzaz, a więc najstarsza stała danina, był wybierany systemem podworowym. Inaczej być prawie nie mogło; kiedy bowiem nastąpiła potrzeba wprowadzenia stałej daniny, to cóż prostszego było, jak obciążyć nią poszczególne warstwy pracy gospodarczej, a więc dwory i dymy i zażądać od nich części tego produktu, którym one głównie w czasie tym rozporządzały, t. j. bydła. Oprócz bydła wchodzi w skład podworowego jeszcze inne przedmioty, jak miód, zboże.⁴⁾

Kiedy następnie rozszerzono obowiązek uiszczania daniny stałej i na zboże, trzeba było oglądać się za inną, słusniejszą podstawą wymiaru: podstawą tą mogła być przedewszystkiem ilość wziętej pod uprawę zboża ziemi, którą znów mierzono bądź według ilości sztuk zajętych przy uprawie wołów (powołowe, post boves), lub wprost według jednostki mierniczej ziemi, zwanej radłem (poradne).⁵⁾ Z czasem (XIII w.) płacono powołowe - poradne w zbożu i pieniądzu,⁶⁾ a w końcu przywilej koszycki ustala ten ostatni jako wyłączną formę poradnego. Oprócz zwyczajnego, dorocznego podatku, zjawia się od czasu do czasu poradne jako nadzwyczajna (niekiedy o podwyższonym wymiarze) danina, do której uiszczania obowiązana była cała ludność, choćby nawet na niemieckiem siedziała prawie (zwalnijacem od ciężarów prawa książęcego).⁷⁾

¹⁾ *Balzer, Narzaz*, s. 66 n.

²⁾ *Piekosiński, Moneta polska w dobie piastowskiej*, s. 392 n.; *Gumowski, O grzywnie i monecie piastowskiej*, s. 280.

³⁾ *Widajewicz, Danina*, s. 57 n.; *Balzer, Narzaz*, s. 119 n., 620 n.

⁴⁾ *Balzer, Narzaz*, s. 253; *Widajewicz, Danina*, s. 12 n.

⁵⁾ *Por. Bujak, Studja nad osadnictwem Małopolski*, s. 353 n.

⁶⁾ *Widajewicz, Powołowe-poradne*, s. 116 n.

⁷⁾ *Rutkowski, Zarys gosp. dziejów Polski*, s. 105.

Tak zatem najogólniej przedstawiały się świadczenia iuris ducalis; jak nowsze wykazują badania,¹⁾ ciężarom tym początkowo podlegał prawdopodobnie ogół ludności, a więc także i (formujące się zresztą dopiero) rycerstwo. W szczególności wspominają źródła o t. zw. **przewodzie rycerskim** (prewod militare), polegającym na obowiązku rycerstwa przewożenia rzeczy (wzgl. osób), bądź jeżeli chodziło o pośpiech (jeńcy — kłodnicy, świeżo ubita dziczyzna i t. p.), bądź ze względu na ich większą wartość (złoto, wino). Dadzą się też wskazać wzmianki o obowiązku rycerstwa świadczenia pewnych danin.²⁾ Zasadniczo wolnem było od ciężarów prawa książęcego duchowieństwo, wolną też była od nich ludność osad na prawie niemieckiem lokowanych. Ostatecznie zatem — w dobie późniejszej — cały ciężar tych powinności spoczął na barkach ludności wieśniaczej, siedzącej w osadach, prawu polskiemu podległych.

Z rozwojem nadań immunitetowych, najpierw dla kościoła (pocz. XIII w.), a następnie też i dla rycerstwa (pocz. drugiej połowy XIII w.) krąg obowiązanych do ponoszenia w mowie będących ciężarów coraz więcej się zacieśniał. Ale z drugiej strony dzięki tym nadaniom powiększa się liczba osób obowiązanych do służby wojskowej o własnym koszcie, czyli wykszałca się stan rycerstwa - ziemian, co pozwala na redukcję rycerstwa drużynowego, a z tem odpada większe zapotrzebowanie na dotychczasowe świadczenia, które też faktycznie coraz więcej zanikają, aż ostatecznie w przywileju koszyckim z r. 1374 zostają formalnie zniesione.³⁾

Z tą chwilą wybija się na pierwszy plan drugie źródło dochodów skarbu, t. j. **dobra książęce**. Nie trzeba osobno przypominać, że dobra te były olbrzymie, obejmowały bowiem całe terytorjum państwa, którego książę był panem nie tylko w publiczno-, ale i prywatno-prawnem znaczeniu; wyjątek stanowiły tu tylko drobne stosunkowo kawałki ziemi, które na mocy osobnych nadań władały osoby prywatne, czy instytucje kościelne.⁴⁾ W dobrach tych prowadzili książęta niekiedy

¹⁾ Balzer, Narzaz, s. 262 n.; Wojciechowski Z., Prawo rycerskie w Polsce przed statutami K. W., s. 101 n.

²⁾ Balzer, Narzaz, s. 265 n.

³⁾ Nie znaczy to, by z tą chwilą na całym terytorjum państwa polskiego znikły wszelkie ślady tych dawnych urzędzeń. Wystarczy wskazać, że np. jeszcze w drugim przywileju krak. z 1433 r. zastrzega sobie Jagiełło daninę w owsie na Rusi; dochowały się też na tym terenie do późniejszego czasu (pocz. XVI w.) całe osady na prawie książęcym. Por. w tym względzie Hejnosz, Ius. Ruthenicae. Przeżytki dawnego ustroju społ. na Rusi. Hal. w XV w., Lwów 1928.

⁴⁾ Bobrzyński, Dzieje Polski, I s. 78.

gospodarkę folwarczną, przeważnie hodowlaną, a to przy pomocy ludności służebnej, rozmieszczonej w pobliskich osadach.

Dalszem źródłem znaczniejszych dochodów księcia była **mennica**; już od zarania naszych dziejów (Bolesław Krzywousty) mamy wzmianki o przysługującym książętom prawie wybijania monety. Niektórzy z nich (Mieszko Stary) nawet kilka razy do roku wypuszczali nową, gorszą monetę, wycofując z obiegu lepszą starą, z czego ciągnęli wprawdzie zyski, ale kosztem ubożenia społeczeństwa. Od połowy XIII w. większy dochód przynosiły książętom (krakowskim) kopalnie soli, koło których gospodarczego podniesienia i uporządkowania znaczne położył zasługi Kazimierz W.; on też zorganizował w Olkuszu i Chęcinach kopalnie ołowiu i srebra, a w innych miejscowościach wydobywanie i przetapianie rudy żelaznej.

Wczesne są też wzmianki o istnieniu **opłat celnych** (teloneum) na rzecz księcia; początkowo opłaty te miały raczej charakter myt, a dopiero z biegiem czasu (XIV w.) zaczęły się dzielić na cła i myta właściwe. Pobierano je nie tylko na granicach kraju, ale także wewnątrz, zwłaszcza koło większych centrów handlowych.¹⁾

Pewne dochody czerpali też książęta z **opłat**, pobieranych od ludności za korzystanie z pewnych urzędzeń państwowych, a to na mocy przysługującego im t. zw. regale.²⁾ I tak: za przejazd przez most pobierano opłatę, zwaną **mostne** (solutio a pontibus), za zawarcie interesu na targu opłacano t. zw. **targowe** (forale);³⁾ w sądach uiszczano opłaty za wydanie wyroku (**pomocne**, **pamiętne**, **memoriale**), tudzież kary (**czesne**). Nadmienić też trzeba, że papieże odstępowali niekiedy, zwłaszcza pod koniec tego okresu, część pobieranego na ich rzecz świętopietrza na potrzeby państwa.

Zebrane w ten sposób zasoby szły najpierw na **utrzymanie księcia**, jego rodziny i dworu; z nich też utrzymywała się częściowo rosnąca coraz więcej rzesza **urzędników książęcych**, którzy jednakże zasadniczo mieli uposażenie w dobrach. Przedewszystkiem jednak, zwłaszcza w początkach tego okresu, większa część owych wszelakich danin w naturze szła na utrzymanie wspomnianych już **drużyn wojennych** książąt.⁴⁾ Pewną część dochodów obracano na budowę grodów obronnych, a za Kazimierza W. także na wznoszenie okazalszych budowli, jak kościoły,

¹⁾ Kutrzeba, Historia ustr. Pol. I s. 91.

²⁾ Por. Dąbkowski, Prawo prywatne polskie, II s. 207, 241 n. tudzież: Przewóz wodny. Studium z hist. pr. pol. s. 263 n.

³⁾ Por. Maleczyński, Najstarsze targi w Polsce s. 125 n.

⁴⁾ Bobrzyński, Dzieje Polski, I s. 80.

zamki i t. p.; coś trzeba też było odłożyć na obdarowywanie różnych osób, czy instytucyj i to nie tylko w kraju, ale i za granicą.¹⁾

Ogólny zarząd skarbowości w tym okresie należał do osobnych urzędników, zwanych **skarbnikami** (thesaurarii), występującymi już od XII w. Ich zastępcami (i pomocnikami?) są **podskarbiowie** (vice-subthesaurarii), którzy z czasem, po zjednoczeniu różnych dzielnic w jedną całość państwową — drogą przeciwstawienia tym poszczególnym skarbnikom dzielnicowym — wybijają się na pierwszy plan i obejmują naczelny zarząd skarbowości (druga połowa XIV w.). Organami pomocniczymi i wykonawczymi byli początkowo **kasztelanowie**, którzy obok innych funkcyj sprawowali także funkcje skarbowe, ściągali wszelkie daniny, przez ludność świadczone i t. p. Organizacja zarządu dóbr książęcia była dostosowana do ogólnej organizacji państwa t. j. opierała się na ustroju grodowym; naczelnik grodu czyli comes castellanus (kasztelan) był zarazem zarządcą dóbr książęcych, na terytorjum grodu położonych. Kiedy z początkiem XIV w. doszło do wytworzenia urzędów starościńskich, **starostowie** (capitanei) objęli zamiast kasztelanów zarząd dóbr królewskich i, o ile te nie stanowiły ich uposażenia, albo je wydzierżawiano za rocznym czynszem, albo też oddawano w zastaw. Prócz tych form pośredniego zarządu dobrami istniał w pewnych dzielnicach (Małopolska) bezpośredni zarząd, jako t. zw. **wielkorządy** (Kraków).

Jak technicznie było urządzone gromadzenie zasobów skarbowych i ich wydatkowanie, o tem brak nam bliższych wiadomości; zapewne wszelkie daniny w naturze gromadzono w centrach kasztelanji, t. j. grodach, skąd je w miarę potrzeby wydawano. Dochody pieniężne, w początkach nieznaczne, z czasem jednak coraz większego nabierające znaczenia, pozostawały najprawdopodobniej w przechowywaniu skarbników; chociaż bowiem mamy dość wczesne wzmianki o istnieniu skarbcza królewskiego, to jednak mało jest prawdopodobnem, by służył on również za miejsce przechowywania gotówki. Zasadniczo bowiem przechowywano w nim przedmioty, nie przeznaczone do codziennego użytku, jak insygnia królewskie, relikwie, kosztowności oraz archiwalia.

W końcu słów parę o **stosunkach monetarnych** tego okresu. Istnienie pieniędzy polskich da się stwierdzić od czasów panowania Mieszka I; jednostkę monetarną stanowiła **grzywna** srebra (marca), która dzieliła się na 4 wiardunki (fertones), wiardunek zaś liczył 6 skojców (scotus). Jako moneta najczęściej kursowały denary, równające się $\frac{1}{10}$ części skojca; z czasem denary te były tak cienkie, że stempel można było wybijać tylko po jednej stronie (t. zw. brakteaty). Najmniejszą

częstkę grzywny stanowił obol, zwany też półdenarem. Kiedy po r. 1300 rozpowszechniło się użycie groszy praskich, przyjął się i u nas system groszowy (na grzywnę liczono 48 groszy); w obiegu były przeważnie półgroszki i kwatniki ($\frac{1}{4}$ grosza). Złota było niewiele, a monety złote (dukaty) pojawiały się dopiero za Łokietka. Prawo wybijania monety stanowiło regale książęce; książęta jednakże odstępywali niekiedy to prawo osobom względnie instytucjom prywatnym (biskupstwa, miasta). Wybijanie monet powierzone było t. zw. **mincerzom**, którzy ponadto pełnili inne jeszcze funkcje skarbowe (pobór opłat celnych, targowego).

C. Rozwój nowożytnej skarbowości.

(Przywilej koszycki. Dochody zwyczajne. Łanowe. Dobra królewskie — ograniczenia w rozporządzaniu niemi — sposoby gospodarowania. Dochody z żup solnych, cel i myt. Olbora olkuska i mennica. Opłaty, głównie żydowskie. Dochody nadzwyczajne: pobór, szos, czopowe, subsidium charitativum duchowieństwa, podatek czynszowy. Zawiązek skarbu stałego — kwarta. Skarb rawski. Wydatki — na dwór, utrzymanie wojska. Organizacja zarządu skarbowego. Poborcy i szafarze. Ściąganie poborów. Gotówka. Moneta. Skarbowość litewska).

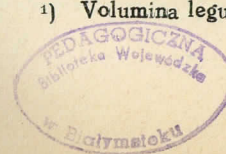
Przywilej koszycki Ludwika Węgierskiego z r. 1374, znosząc ciężary prawa książęcego i wprowadzając stały powszechny podatek 2 grosze z łanu — rozpoczął nowy okres w dziejach naszej skarbowości.

Przechodząc do omówienia **dochodów** skarbu w tym okresie, zaczniemy od podziału ich na dwie grupy: zwyczajne i nadzwyczajne. Do **zwyczajnych** należał najpierw świeżo wprowadzony podatek; zwano go **poradlnem**, **łanowem**, **podymnem**, a niekiedy **królestwem**.¹⁾ Opłacać go miała już nie tylko ludność, prawu polskiemu poddana, ale także i ta, która dotychczas od poradlnego była zwolniona, o ile tylko ziemię uprawiała (kmiecie i mieszczanie; folwarki natomiast szlachty i duchowieństwa od łanowego były wolne). Podatek ten był o tyle niesprawiedliwy, że przy jego wymiarze nie brano zupełnie pod uwagę ani rozmiaru, ani jakości gruntu; a ma to tem większe znaczenie, że — jak dalej zobaczymy — łanowe było podstawą wybierania podatków nadzwyczajnych (poborów), już znacznie uciążliwszych.

Głównem oparciem skarbowości były jednak i w tym okresie **dobra królewskie**. Ponieważ zaczęły one — dzięki hojności Jagiellonów — gwałtownie się pomniejszać (co groziło przerzuceniem ciężaru

¹⁾ Volumina legum I. 269; Rutkowski, Skarbowość polska za Aleksandra Jag. s. 26.

¹⁾ Balzer, Skarbiec i archiwum koronne w dobie przedjagiellońskiej, s. 208.



utrzymania państwa na barki społeczeństwa), przeto zaczęto ograniczać coraz bardziej swobodę królów w dysponowaniu niemi. I tak postanowiono najpierw, że pewne szczegółowo oznaczone dobra (wielkorządy krak. dobra ziemi sandomierskiej) nie mogą być zastawiane; następnie statutem nieszawskim z r. 1454 zobowiązał się król nie zastawiać dóbr, należących do starostw grodowych, w ustawie zaś piotrkowskiej z r. 1504 zabroniono królowi darowywać lub zastawiać dobra królewskie bez zgody sejmu (wzgl. senatu), a nawet w razie takiej zgody można je było zastawiać tylko pod warunkiem wytrzymania sumy dłużnej (sub conditione extenuationis), t. j. że dochody z tych dóbr miały iść na stopniowe umorzenie długu, wobec czego dobra te po pewnym czasie powinny były wrócić do króla.¹⁾ Ponieważ jednak ustaw tych nie przestrzegano i dobra królewskie dalej topniały, przeto szlachta do swego programu politycznego „egzekucji praw” włączyła również sprawę zwrotu tych dóbr, które wbrew powołanym wyżej ustawom dostały się w ręce prywatne; program ten został jednak tylko w części wykonany.

Sposoby eksploatacji tych dóbr nie uległy w tym okresie ważniejszym zmianom; trzymano je więc w bezpośrednim zarządzie skarbu (ekonomie królewskie), bądź wydzierżawiano lub zastawiano,²⁾ albo też — bez żadnego już pożytku dla skarbu — nadawano w t. zw. gołe dożywocie (de plano), jako „panis bene merentium”.

Dalsze ważne źródło dochodów skarbu stanowiły **żupy solne**, do których zaliczano nie tylko kopalnie w Bochni i Wieliczce, ale także t. zw. żupy ruskie, t. j. warzelnie soli w ziemi przemyskiej i sanockiej, dalej warzelnie w innych stronach kraju się znajdujące (Bydgoszcz, Toruń), a w końcu komory, czyli składy solne, zakładane celem ułatwienia sprzedaży soli. Żupy te oddawano niekiedy w zarząd „do wiernych rąk”,³⁾ przeważnie jednak były w dzierżawie. Dochody z tego źródła były wcale pokaźne; wystarczy dla ilustracji podać, że kiedy dochód z dóbr ziemskich królewskich za Stefana Batorego wynosił przeciętnie 48 — 52 tysięcy złp. rocznie, to z samych żup krakowskich wpływało do skarbu tytułem rocznego czynszu dzierżawnego po 56 tysięcy złp.⁴⁾

Podobnie jak żupy, wydzierżawiano też przeważnie **cła i myta**. Największy dochód przynosiły cła koronne (wielko- i mało-polskie), mniejsze dochody dawały cła: ruskie, podlaskie, wołyńskie i kijowskie.

¹⁾ Vol. leg. I 298.

²⁾ Zastaw polegał wówczas na oddaniu dóbr w posiadanie i użytkowanie wierzyciela, więc też zastawy te były połączone ze znacznym uszczerbkiem dochodów skarbu.

³⁾ T. zn. zarządca obowiązany był oddać szczegółowy rachunek z zarządu i nadwyżkę odprowadzić do skarbu.

⁴⁾ Por. Pawiński, Skarbowość w Polsce za Stefana Batorego s. 35, 43.

Oprócz tych istniały jeszcze cła wodne (włocławskie), oddawane w zarząd „do wiernych rąk”. Tutaj też wspomnieć trzeba o dochodach z opłat, jakie uiszczali kupcy, zawijający z towarami do portów w Gdańsku, Elblągu i Rydze (t. zw. **funtcol**). Ustawami z r. 1496 i 1504 zwolniono szlachtę i duchowieństwo od opłaty cła, jeżeli towary, które wywozili, pochodziły z ich produkcji, lub przywożone miały służyć dla ich własnego użytku (okoliczności te stwierdzano przysięgą na komorze).

Dalszy dochód skarbu stanowiły **olbora olkuską i mennica**. Olborą zwano udział skarbu w dochodzie z produkcji rudy ołowianej w Olkuszu, z której wydobywano srebro. Produkcją tą zajmowali się mieszkańcy Olkusza (gwarkowie) na swoją rękę, a byli tylko obowiązani oddawać $\frac{1}{10}$ część kruszcu na rzecz skarbu. W Olkuszu znajdowała się również mennica (mynca) państwowa, która jednak nie zawsze funkcjonowała. Oprócz niej istniały, za osobnymi przywilejami królewskimi, prywatne mennice (Toruń, Gdańsk, Malborg), które pewną część swego zysku odstępywały skarbowi.

Wpływały też do skarbu pewne **opłaty**, oparte na różnych tytułach; i tak wszystkie miasta, miasteczka i wsie królewskie, obowiązane do dostarczania podwód, płaciły od r. 1564 zamiast tej powinności t. zw. **podwodne**. Niektóre znowu miasta, klasztory i Żydzi opłacali **stacyjne**, w miejsce pierwotnego obowiązku dawania utrzymania królowi w czasie jego podróży. Z okazji koronacji króla płaciły miasta królewskie **koronacyjne**, którego wysokość była podwójna, gdy i królowa była koronowana. W pierwszej połowie XVI w. przybyło tu jeszcze **pogłówne żydowskie**, opłacane przez głowy rodzin po 1 złp.

Te dochody zwyczajne nie zawsze jednak wystarczały na pokrycie wydatków skarbu i w pewnych razach (wojny, wykupno ziemi) trzeba się było uciekać do uchwalania **nadzwyczajnych podatków**. Pierwszy raz miało to miejsce w r. 1404, kiedy chodziło o wykupno ziemi dobrzyńskiej. Głównym takim podatkiem był t. zw. **pobór** (contributio), pod którą to nazwą kryje się właściwie cały szereg podatków bezpośrednich i pośrednich. W skład jego wchodziło przede wszystkim łanowe, wielokrotnie powiększone (trzy-sześciokrotnie i w.), do którego dodawano podatek od przemysłów, młynów, wiatraków, foluszy, browarów i t. d.; z czasem też rozciągnięto pobór na zagrodników i komorników. Szlachta, która nie miała kmieci (zagrodowa), opłacała również pobór, ale w niższym wymiarze (połowę).¹⁾

Miasta płaciły podatek, zwany **szosem** (exactio civilis). Pierwot-

¹⁾ Pawiński, Skarbowość, s. 145 n.; Rutkowski, Skarbowość, s. 38.

nie szos był podatkiem wyłącznie miejskim, obracany na potrzeby miast. W razie uchwalenia poboru miasta odstępywały część pewną szosu skarbowi państwa; z czasem jednak (XV w.) miasta przestały decydować w tej sprawie, a uchwały, dotyczące tego podatku, zapadają na zjazdach generalnych, później na sejmach, które oznaczają nietylko jego wysokość, ale także podstawy, według jakich miał być wybierany (grunta miejskie, domy, rzemiosła).

Zwyczajnie razem z poborem uchwalano też (od drugiej połowy XV w.) **czopowe** (cisa), t. j. podatek pośredni od wyrobu i sprzedaży gorących napojów (piwo, gorzałka, miód, wino). Dochód z tego podatku był bardzo pokaźny, równał się prawie łanowemu.

Duchowieństwo oddawało — w razie uchwalenia poboru — t. zw. **subsidiūm charitativum**; była to pewna ryczałtowa suma, dobrowolnie do skarbu wpłacana. Prócz tego nakładano na większych właścicieli ziemskich (szlachtę, duchowieństwo) **podatek od czynszów**, płaconych przez knieci, bądź też płynących od pożyczonych pieniędzy.

W ten sposób przedstawiały się więc najważniejsze dochody nadzwyczajne skarbu w tym okresie. Ale pozostała nam do omówienia jeszcze jedna instytucja, która rzeczowo raczej do następnego należałaby rozdziału; ze względu jednak na powstanie jej w omawianym okresie czasu tu się nią pokrótce zajmiemy. Chodzi o t. zw. **kwartę**, która była pierwszym wyraźnym krokiem w kierunku rozdzielenia skarbu na królewski (nadworny) i publiczny (koronny). Uworzono ją na sejmie piotrkowskim r. 1563 dzięki zabiegom posłów, by na utrzymanie wojsk zaciężnych, niezbędnych jako t. zw. obrona potoczna na wschodniej granicy Rzeczypospolitej, stworzyć jakieś stałe źródło dochodów. Król zgodził się odstąpić na ten cel czwartą część ze wszystkich swoich dochodów (starostw, żup i cel), ¹⁾ ale z tem, że o tę czwartą część zostaną te dochody podniesione; faktycznie zatem oddano na obronę potoczną $\frac{1}{5}$ część z dochodów dóbr królewskich. ²⁾ Kwartę opłacali więc posiadacze dóbr królewskich; w szczególności płacili ją też posiadający t. zw. gołe dożywocie, którzy dotychczas nic do skarbu nie dawali. Celem ustalenia jej wysokości przeprowadzono w latach 1564-6 lustrację wszystkich dóbr królewskich; lustracja taka miała być powtarzana co 5 lat, jednak tego nie przestrzegano.

Ponieważ kwarta za pierwsze lata, wpłynąwszy do skarbu królewskiego, nie została użyta na właściwy cel, przeto na sejmie lubelskim 1569 postanowiono, że ma ona być oddawana do rąk komisji, złożonej z podskarbiego koronnego i deputatów, wybranych z pośród senatu

¹⁾ Vol. leg. II. 617.

²⁾ Dokładnie to określiła konstytucja z r. 1567. Vol. leg. II. 723.

i koła poselskiego, i trzymana osobno na zamku rawskim (stąd nazwa „**skarb rawski**“). Do komisji tej należało również szafowanie zasobami tego skarbu; a były one dość znaczne, bo już w pierwszych latach wynosiły po 80 — 90 tysięcy złp. rocznie. Prócz wspomnianej $\frac{1}{5}$ części z dochodów królewskich przeznaczyła konstytucja do tego skarbu jeszcze t. zw. **annaty**, t. j. opłaty, jakie wyższe duchowieństwo (arcybiskupi, biskupi i opaci) składało najpierw na rzecz stolicy apostolskiej, a które w myśl ustawy z r. 1567 miały pozostać w kraju i być użyte na „obronę potoczną“; nie wiele jednak z tych annat do skarbu rawskiego wpłynęło. ¹⁾

Szybciej aniżeli dochody wzrastały potrzeby skarbu; były one w głównym zarysie te same, jak w okresie poprzednim, t. j. **utrzymanie dworu i wojska**. Ponieważ z wspólnego czerpano skarbu na pokrycie wszystkich tych wydatków, przeto często się zdarzało, że brakło pieniędzy na najkonieczniejsze potrzeby. Dobrze stosunki te ilustruje powiedzenie Zygmunta Augusta na sejmie 1562 r.; kiedy mianowicie podnoszono przeciwko niemu zarzut zbyt hojnego szafowania dobrami skarbowymi, odpowiedział: „Niech wszyscy słyszą, — zastawiałem, bom nie miał co jeść“. ²⁾

Wśród wydatków na dwór największą pozycję stanowiły jurgielty i strawne dla urzędników dworskich i czeladzi; do tego należy dodać wydatki na kuchnię, piwnicę, stajnie i t. d. Do króla też należało przyjmowanie i obdarowywanie upominkami poselstw zagranicznych; stała tutaj pozycję roczną stanowiły t. zw. upominki tatarskie, t. j. różne datki, składane przez Rzeczpospolitą chanom krymskim. ³⁾ Mniejsze wydatki pociągały za sobą poselstwa polskie, wysyłane za granicę. Od utworzenia sejmu przybył skarbowi nowy wydatek, a mianowicie na strawne czyli djety dla posłów ziemskich, wypłacane im przez czas trwania sejmu.

Większość jednak dochodów skarbowych szła na **utrzymanie wojska**; już w XV w. okazała się konieczność utrzymywania na wschodnich krańcach Rzeczypospolitej stałego wojska, w którym to celu stworzono skarb rawski. Nadzwyczajne wydatki, spowodowane prowadzeniem wojen, pokrywano nadzwyczajnymi podatkami, wyżej przedstawionymi; gdy te nie wystarczały, uciekano się do pożyczek i to zarówno w kraju,

¹⁾ Pawiński, Skarbowość, s. 142.

²⁾ Tamże, s. 224.

³⁾ Niekiedy upominki te były takiej wartości, że — jak podaje Pawiński (tamże, s. 221) — w r. 1578 wyniosły 5 — 6% wszystkich dochodów skarbu.

jak i za granicą, dając w zastaw dobra królewskie, a niekiedy nawet klejnoty koronne.¹⁾

Na czele zarządu skarbowego stoi **podskarbi koronny** (po łacinie jednak od XV w. *thesaurarius regni*); jego zastępcą i pomocnikiem jest **podskarbi nadworny** (*vicethesaurarius curiae*). Wzajemny stosunek tych urzędów określony został ustawą z r. 1504;²⁾ oddaje ona cały zarząd skarbowości w ręce podskarbiego kor., powierzając mu opiekę nad insygniami król., zarząd wszelkich dochodów z dóbr król. oraz zarząd mennicy; urzędowi podskarbiego nadwornego przypisała ustawa ta jedynie funkcje zastępcze. Stałym pomocnikiem podskarbiego kor. jest **pisarz skarbowy**, który ma sobie podporządkowanych pisarzy niższego rzędu; oprócz tego król mianuje osobnego **pisarza głównego**, którego zadaniem specjalnem było czuwanie nad dochodami stołu król. Nadzór skarbcza powierzony był zwykle jakiejś osobie stanu duchownego jako **kustoszowi** (*custos thesauri*). Zresztą aparat administracyjny skarbu nie był i nie potrzebował być silnie rozbudowanym; ściąganie bowiem zwyczajnych procentów skarbu nie nastroczało większych trudności, gdyż starostowie i dzierżawcy sami wprost je do skarbu odprowadzali. W razie zaś uchwalenia nadzwyczajnych podatków wybierał też sejm z reguły specjalnych **poborców**, którzy zbierali po ziemiach i powiatach (zwyczajnie przy pomocy t. zw. **sukkoletorów**) pieniądze i oddawali je wybranym znowuż przez sejm do gospodarowania temi pieniędzmi **szafarzom**; w ten sposób znaczna część dochodów publicznych wymykała się z pod zarządu podskarbiego, a szlachta uzyskiwała większy wpływ na gospodarkę skarbową, o co też od dłuższego już czasu walczyła.

Zasady ściągania nadzwyczajnych podatków wyszczególniane były za każdym razem w **uniwersałach poborowych**, rozsyłanych do grodów i tam publikowanych. Podatki te wybierano na podstawie t. zw. **rejestrów**, które raz sporządzone służyły na kilka lub nawet kilkanaście lat. Jeżeli ktoś nie uścił należnego podatku, poborca wykazywał go staroście, który sprawę osądzał i ewentualnie przeprowadzał egzekucję.³⁾

Gotówki skarb nie posiadał zazwyczaj wiele, gdyż dochodami dysponowano często już naprzód, wydając **asygnacje** do poszczególnych dzierżawców;⁴⁾ nie było też w tym czasie oznaczonej stałej siedziby centrali skarbu.

¹⁾ Rutkowski, Skarbowość, s. 55; Pawiński, Skarbowość, s. 250.

²⁾ Vol. leg. I 297.

³⁾ Rutkowski, Skarbowość, s. 44; Pawiński, Skarbowość s. 284.

⁴⁾ Rutkowski, Skarbowość, s. 10; na innem miejscu (s. 61) zwraca uwagę, że asygnacje te były poniekąd zawiązkiem pieniędzy papierowych.

Mniej więcej na środek tego okresu przypada też **zmiana systemu monetarnego**; będącą dotychczas w powszechnem użyciu grzywnę srebrną zaczyna wypierać nowy pieniądz, t. zw. **floren** lub **złoty** (zwany w przeciwstawieniu do węgierskiego — polskim). Wartość złotego, początkowo dość chwiejna, ustala się w końcu na 30 gr. Floreny, bite ze złota, nosiły miano dukatów, liczone zaś w monecie srebrnej — florenów pieniężnych. Oprócz tego były w użyciu talary srebrne, których wartość ciąglej ulegała zmianie.

Jeszcze parę uwag o **skarbowości Litwy**, która w okresie tym z Koroną się połączyła. W chwili przyłączenia za Jagiełły panowały tam stosunki, przypominające pod wielu względami nasze z okresu prawa książęcego; skarbowość księcia oparta była głównie na posługach i daninach w naturze.¹⁾ Gdy te stopniowo zanikały, wysuwał się na pierwszy plan dochód z dóbr książęcych (XV w.), bardzo rozległych, któreimi zarządzali tywunowie i namiestnicy. Nadto płynęły dochody z monopoli (towary leśne, sól), oraz ceł i myt. Od r. 1450 pojawiają się podatki; uchwalano je w razie jakichś nadzwyczajnych wydatków (potrzeby wojenne), jako jednorazowe opłaty. Główny rodzaj podatków bezpośrednich stanowiły: **pogołowszczyzna** (wybierana jednak od dymów) i **srebrszczyzna**, opłacane przeważnie przez ludność wieśniaczą. Z początkiem drugiej połowy XVI w. pojawiają się podatki pośrednie, nałożone na napoje, tudzież na przetwory zbożowe (mąka, krupy).

Jak w Koronie tak i tu nie było rozdziału dochodów i wydatków na publiczne i książęce; dochody zbierał razem skarb książęcy i pokrywał z nich wszelkie potrzeby państwa i księcia.

Odrębne początkowo stosunki i urzędy W. Księstwa Litewskiego zostały po unji lubelskiej dostosowane w znacznej mierze do urzędów Korony; zaprowadzono taki sam zarząd skarbu, który sprawowali podskarbiowie wielcy i nadworni litewscy. Zebrane dochody szły na wspólne potrzeby całej Rzeczypospolitej; jeżeli król z dworem przebywał na Litwie, wtedy utrzymanie jego spoczywało na skarbie litewskim.

Początkowo posiadało W. Ks. Litewskie swoją odrębną monetę i dopiero po unji lubelskiej zaprowadzono wspólną stopę; jednak Litwa zachowała swój odrębny stempel.

¹⁾ Kutrzeba, Historia ustr. Pol. II 128 n.; Rutkowski, Zarys gosp. dziej. Pol. s. 249 n.

CZĘŚĆ II.

SKARB W PODZIALE.

A. Skarb królewski.

(*Ustawa z 1590 r. Skarb królewski: dochody, wydatki. Zarząd*).

Już w ciągu XV w., a jeszcze wyraźniej w XVI w. pojawiają się próby przeciwstawienia skarbu publicznego skarbowi królewskiemu; jednakże dopiero **ustawa z 1590 r. podział taki przeprowadziła**.¹⁾ Przeznaczyła ona pewną część prowentów skarbowych na stałe i wyłączone zaopatrzenie „stołu królewskiego“, a mianowicie: 1) część dóbr nieruchomości (ekonomie); 2) żupy; 3) szczegółowo oznaczone cła; 4) dochód z mennicy; 5) pieniądze podwodne i 6) funtcol; reszta zaś dochodów należała odtąd do skarbu publicznego. Z czasem zaszły pewne zmiany w tak unormowanym uposażeniu skarbu królewskiego; i tak w r. 1632 Zygmunt III odstąpił skarbowi publicznemu dochód z mennicy, ustawą zaś z r. 1768 postanowiono wpłacać ze skarbu publicznego na rzecz króla 1½ miliona złp. (czego jednakże nie czyniono).²⁾ Pierwszy rozbiór Polski podciął całkowicie skarb królewski, pozbawiając go najważniejszych źródeł dochodu; to też nie było innego wyjścia, jak przyznać królowi dodatkowe uposażenie ze skarbu publicznego. Przeznaczono więc na ten cel cztery starostwa i kwotę 7 milionów złp., zmniejszoną następnie do 4 milionów złp.; nie wystarczało to jednak, skutkiem czego musiano niejednokrotnie ze skarbu publicznego pokrywać długi królewskie (co zresztą i przedtem bywało).

Ustawa z r. 1590 rozdzieliła tylko źródła dochodów, natomiast o wydatkach, które dotychczas pokrywane były z wspólnego skarbu nie postanawiała. Pozostały tu zatem stosunki, wytworzone przez dotychczasową praktykę.

¹⁾ Vol. leg. II. 1334.

²⁾ *Kutrzeba, Historia ustr. Pol.* I s. 272.

Wyodrębnionym skarbem królewskim zarządzał **podskarbi nadworny**, którego urząd z zastępczego tylko, jakim był dotychczas, stał się samoistnym, stałym, w odrębną wyposażonym funkcję. Później stworzono dla zarządu skarbem królewskim osobną izbę skarbową (kamerę) pod przewodnictwem podskarbiego, przekształconą w r. 1781 w „komisję ekonomiczną”.

B. Skarb publiczny.

(Dochody. Dobra ziemskie. Nowe podatki: podymne (nowe), hiberna, pogłówne generalne. Cła. Stałe opłaty: subsidium charitativum duchowieństwa i pogłówne żydowskie. Podatki miejskie. Czopowe, szelężne. „Ofiara wieczysta”. Opłaty specjalne. Rozchody: wojsko, urzędnicy, inne wydatki. Budżety. Zarząd skarbu. Trybunał skarbowy (radomski). Komisje wielkie. Dalsze reformy. Skarbowość sejmików. Zakończenie).

Po podziale w r. 1590 pozostała przy **skarbie publicznym** reszta dóbr ziemskich, niektóre cła i opłaty oraz wszelkie podatki. Dobrami gospodarowano na tych samych zasadach jak poprzednio z tą zmianą, że uchwałą sejmu z r. 1632 wprowadzono **nową kwartę** (w wysokości dawnej) na potrzeby artylerji; oprócz tego wprowadzono t. zw. **kwardruplę** w wysokości jednorocznej kwarty, płaconą w pierwszym roku przez nowych posiadaczy królewszczyzn. Dalszą zmianę przeprowadził sejm w r. 1775, który uchwalił t. zw. **reformę emfiteutyczną starostw**. Reforma ta polegała na tem, że starostwa (tenuty), w razie wakansu, nie miały już być nadawane, lecz drogą licytacji puszczone w 50-letnią dzierżawę. Ponadto podniesiono na tym sejmie kwartę do 1½, a w r. 1789 do dwu (i ewentualnie więcej). W końcu uchwałą sejmu z r. 1792 postanowiono sprzedać królewszczyzny; widocznie więc reforma emfiteutyczna nie przyniosła spodziewanych rezultatów.

Ponieważ jednak — z jednej strony — potrzeby państwa wzrastały, z drugiej zaś szlachta w ciągu XVI w. wywalczyła sobie zupełną wolność od podatków, przeto trzeba było oglądać się za nowymi sposobami napełnienia pustego skarbu. Ustawą więc z r. 1629¹⁾ wprowadzono nowy podatek, t. zw. **podymne** (fumalia),²⁾ polegający na obowiązku opłacania pewnych, zróżnicowanych według klas, kwot od domów (dymów), tak po miastach jak i wsiach, zarówno królewskich, duchownych i szlacheckich; szlachta jednak wolną była od tego podatku. W zamian za ciążący na dobrach królewskich i duchownych obowią-

¹⁾ Vol. leg. III. 605.

²⁾ Należy je odróżnić od dawnego podymnego czyli łanowego.

zek dawania stacji wojsku podczas zimy wprowadzono podatek, zwany **hiberną** lub **chlebem zimowym**. Od r. 1662 zjawia się coraz częściej t. zw. **pogłówne generalne** (w przeciwstawieniu do żydowskiego zwane chrześcijańskim, czasem zaś określane jako subsidium charitativum), pobierane od wszystkich, a więc także od szlachty i duchowieństwa. Poraz pierwszy uchwalono je w r. 1520. Początkowo uchwalane w razie wyjątkowej potrzeby zostało w r. 1717 wprowadzone jako podatek stały, który zniósł dopiero sejm rozbiorowy (1773-5).

Stałym źródłem dochodów były cła, a to zarówno lądowe, jak wodne; miały one nadal charakter ceł przewozowych, t. j. pobierano je tak od przywozu, jak i wywozu. W latach, w których uchwalano pobór, wprowadzano też t. zw. **czwarty grosz celny**; polegał on na tem, że do każdych trzech groszy cła zwyczajnego dodawano jeszcze czwarty grosz. Ustawą z r. 1764 wprowadzono t. zw. **cło generalne**, od którego już i szlachta nie była wolna; zniesione ustawą z r. 1766, zostało ponownie przywrócone przez wspomniany wyżej sejm rozbiorowy.

W r. 1717 zmieniono w **stałe opłaty**: subsidium charitativum duchowieństwa i pogłówne żydowskie. Subsidium charitativum opłacało duchowieństwo pewną ryczałtową sumą, której rozdział na poszczególnych płatników samo załatwiała. Pogłówne żydowskie, unormowane początkowo w wysokości 1 złp., było później (XVII i XVIII w.) pobierane w pewnych ryczałtowych sumach, których rozdziałem i wybieraniem zajmowała się starszyzna żydowska. Uchwałą sejmu konwokacyjnego z r. 1764 przywrócono dawny sposób opłacania tego pogłównego i podniesiono je na 2 złp. od głowy, na sejmie rozbiorowym (1773-5) na 3 złp., a jeszcze dalszą podwyżkę przeprowadziła uchwała sejmu wielkiego z r. 1792.

Miasta opłacały jak dawniej szos, który ustąpił z czasem miejsca podymnemu; od kupców pobierano nadto pewną ryczałtową kwotę jako t. zw. **donatywę kupiecką**. Osobno byli opodatkowani po miastach rzemieślnicy, przekupnie, komornicy i wyrobnicy.

Od trunków pobierano **czopowe**, które miało charakter podatku bądź pośredniego, bądź bezpośredniego, pobieranego zarówno od produkcji jak i sprzedaży. Ponieważ czopowe z czasem pozostawiono sejmikom, więc sejm uchwalał niekiedy inny podatek, t. zw. **szelężne**, w wysokości 10% wartości likworów.

Jako radykalny środek napełnienia pustego skarbu (w związku z powiększeniem ilości wojska) uchwalono na sejmie wielkim w r. 1789 „**ofiara wieczysta**” zwaną też „**ofiara dziesiątego grosza**”, jako podatek, który w myśl wyraźnego przepisu szlachta miała pokryć z własnego dochodu, a nie przerzucać go na poddanych. Specjalne komisje miały prze-

prować lustrację dochodów i każdy szlachcic miał zapłacić dziesiątą część ustalonego w ten sposób rocznego dochodu; duchowieństwo miało płać 20% od swoich dochodów. „Ofiara” jednak nie spełniła pokładanych w niej nadziei; rzeczywisty bowiem wpływ z tego podatku wyniósł zaledwie 1/4 część spodziewanej sumy.

Oprócz tych podatków wprowadzono w różnych czasach cały szereg **opłat specjalnych**, jak podatek od tabaki, papier stemplowy, stempel od mianowania na urzędy (duchowne i świeckie), tudzież od nobilitacji, indygenatów i orderów.¹⁾ W r. 1768 zezwolono na utworzenie loterii, jako przedsięwzięcia prywatnego, z którego miały płynąć do skarbu pewne dochody.

Jak poprzednio, tak i teraz **wojsko** stanowiło główną troskę skarbu; dość wspomnieć, że wydatki na ten cel wynosiły w pierwszej połowie XVIII w. ponad 90% wszystkich dochodów skarbu publicznego.²⁾ Cała bowiem siła zbrojna państwa spoczęła teraz na wojskach zaciężnych, utrzymywanych w całości na koszt skarbu.

Drugim, stale wzrastającym wydatkiem państwa były **uposażenia urzędników**; początkowo kwestja ta nie istniała prawie, gdyż urzędnicy mieli zaopatrzenie bądź w dochodach z dóbr, bądź w opłatach, z funkcjonowaniem urzędu związanych. Z czasem jednak liczba urzędników wzrastała, dóbr zaś nie przybywało, a nawet — po reformie emfiteutycznej starostw — zaczęło ubywać, wobec czego sumy, idące na uposażenie, stawały się coraz pokaźniejsze. Tutaj też należy wspomnieć o wydatkach na utrzymywanie poselstw, wysyłanych do innych państw, tudzież obcych poselstw, w kraju bawiących.

W okresie tym zjawiają się już **budżety** dochodów i wydatków skarbu publicznego. Pierwszy taki budżet uchwalono w r. 1717 jako stały; stanowił on też podstawę gospodarki państwowej aż do r. 1768, w którym uchwalono nowy budżet. Ten nie wszedł jednak w życie, wobec czego istotną zmianę przyniósł dopiero budżet z r. 1775.³⁾

Zarząd skarbu publicznego sprawował **podskarbi wielki**; jednakże wspomniani już poprzednio szafarze znacznie ograniczali jego władzę. Dalszem jej ograniczeniem był utworzony z początkiem XVII w. **trybunał skarbowy**, który od miejsca jego urzędowania zwano radomskim; składał się on z deputatów, wybieranych przez senat i izbę poselską i stanowił władzę sądową w całym szeregu spraw skarbowych.⁴⁾ Początkowo powoływany od czasu do czasu, został w r. 1717 przekształ-

¹⁾ Kutrzeba, Historia ustr. Pol. I. 276 n.

²⁾ Rutkowski, Zarys gosp. dziej. Pol. I, s. 244.

³⁾ Kutrzeba, Historia ustr. Pol. I. 279.

⁴⁾ Por. Ralacz, Trybunał skarbowy kor., Kwart. hist. XXXVIII s. 416 n.

cony w sąd stały i jako taki utrzymał się do czasu utworzenia komisji skarbowych (wielkich). Uczynił to sejm konwokacyjny z r. 1764; oprócz komisji wojskowej dla Korony, utworzono dwie **komisje skarbowe**, a to osobną komisję skarbu koronnego i osobną litewskiego. Komisje te składały się z delegatów, wybieranych przez sejmy, a mianowicie 4 z senatu i 12 z izby poselskiej pod prezydencją podskarbi wielkich, czyli ministrów skarbu. Komisje te objęły zarząd całego skarbu (także i rawskiego), a nadto funkcje trybunału skarbowego; były one władzą naczelną, odpowiedzialną tylko przed sejmem, a ponieważ ministrowie odpowiadali przed królem, przeto wytworzyła się pewna dwoistość zarządu, łagodzona przez to, że komisje urzędowały stosunkowo krótki czas (miesiąc na kwartał), w międzyczasie zaś zarządzali skarbem ministrowie.

Dalszą reformę przyniósł r. 1775, kiedy powołano do życia **Radę Nieustającą**; utworzono w niej osobny departament skarbowy z jednym z podskarbi (wielkim lub nadwornym) na czele. Rada Nieustająca była naczelną władzą, wspólną dla Korony i W. Ks. Litewskiego, której zostały podporządkowane wszelkie inne urzędy, a wraz z nimi i komisje wielkie. Konstytucja majowa zniósła Radę Nieustającą i wprowadziła t. zw. **Straż** jako naczelną władzę, do której wchodził jeden z podskarbi jako minister skarbu z głosem stanowczym. Straży podporządkowano komisje wielkie, ponieważ jednak nie zmieniono ich organizacji (pochodziły nadal z wyboru sejmu), więc dwoistość zarządu została zatrzymana. Dopiero wydana po Konstytucji ustawa z 1791 r. usunęła ją, postanawiając, że komisje mają bezwzględnie wypełniać rozporządzenia Straży; dalsza zaś ustawa z tego roku utworzyła wspólną komisję dla Korony i W. Ks. Lit. Stąd zwano teraz komisje wielkie **komisjami obojga narodów**; pozatem pozostawiono ich poprzedni skład z tą zmianą, że przewodnictwo w nich należy do tych naczelników odnosnych władz (tu podskarbi), którzy nie wchodzi w skład straży.¹⁾ Takim pozostał zarząd skarbowości aż do upadku Rzeczypospolitej.

Oprócz tej państwowej skarbowości istniała jeszcze jakiś czas w tym okresie odrębna **skarbowość sejmików** (wojewódzka). Rozwój jej datuje się od początków XVII w., t. j. od czasu t. zw. rządów sejmikowych. Sejmiki wytworzyły początkowo odrębną skarbowość dla zaspakajania swych partykularnych potrzeb; z czasem jednakże przejęły one częściowo główną funkcję skarbu publicznego, a mianowicie opłacanie wojska. Odbywało się to w ten sposób, że posłowie danej ziemi (województwa) deklarowali na sejmie pewną sumę, hetmani zaś stosownie do tego przydzielali im poszczególne oddziały wojskowe do opłace-

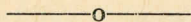
¹⁾ Balzer, Historia ustr. Pol.

nia. Ponieważ przez to wzrosły wydatki sejmików, więc zaczęły one ściągać do swoich odrębnych skarbów prócz osobnych podatków wojewódzkich (których była wielka różnorodność) także niektóre podatki państwowe (czopowe, pobór).

Sprawy te załatwiały przeważnie osobne **sejmiki** t. zw. **gospodarcze**; uchwalały one najpierw ilość i rodzaj podatków, jakie mają być wybrane, następnie ustanawiały poborców (z reguły dla każdego podatku osobnego) i szafarzów. Zarazem też postanawiano, na jaki cel mają być użyte wybrane pieniądze; oczywiście największe sumy szły na żołnierza, i to nie tylko przez hetmanów przydzielonego, ale i przez sejmiki w własnym zakresie werbowanego (żołnierz powiatowy lub obrona domowa). Ale nieraz poważne kwoty wydaje się na potrzeby wyłącznie lokalne, jak budowa kościoła, odnowienie ksiąg sądowych, wykup z niewoli i t. p.¹⁾

Ten odrębny aparat skarbowy nieraz wiele pozostawiał do życzenia i często się trafiało, że wojsko nie otrzymywało swych zasług; by go usprawnić, tworzone (od r. 1655) **sądy skarbowe powiatowe** (na wzór trybunału skarbowego), przed które poborcy pozywali retentorów, sami zaś składali przed temi sądami rachunki.

W ten sposób doszło do zupełnego prawie rozbicia skarbu publicznego, co oczywiście nie pozostało bez ujemnych skutków dla państwa. To też na sejmie w r. 1717 przeprowadzono reformę, odbierając sejmikom ich funkcje w zakresie skarbowości publicznej i znosząc powiatowe sądy fiskalne, jako już zbędne. Ostateczny kres odrębnej skarbowości sejmików położył sejm z r. 1768.



Rozbiory unicestwiły twórczy wysiłek wielkiego sejmu, nie pozwalając wprowadzić w życie jego reform, które i w dziedzinie skarbowości niosły niejedną dodatnią zmianę. Wystarczy przypomnieć „ofiary wieczystą”, która nie tyle swoim efektem materialnym, ile swoją wewnętrzną, genetyczną stroną najlepszą rokowała nadzieje: była ona widomym znakiem tego, że czynnik w państwie decydujący — szlachta — dojrzał w końcu najsłabszą stronę skarbowości — jej niesprawiedliwość, polegająca na wyłącznym prawie opodatkowaniu klas gospodarczo najsłabszych (mieszczan i chłopów) — i że gotów był, choćby własnym kosztem, złu zaradzić.

¹⁾ Uwagi powyższe oparte są przeważnie na materiale Aktów Gr. i Ziem. (t. XX—XXIV); por. też *Pawiński*, Rządy sejmikowe w epoce królów elekcyjnych, s. 120 n.

Ale i z upadkiem Rzeczypospolitej nie zamarły całkowicie wysiłki myśli polskiej w dziedzinie skarbowości: ilekroć bowiem, w jakiegokolwiek bądź formie, trafiała się sposobność podjęcia pracy w tym kierunku, zawsze ją — niekiedy z pięknymi rezultatami — podejmowano; dość wspomnieć choćby o działalności Ksawerego Druckiego-Lubeckiego, twórcy Banku Polskiego, który lepiej, niż może ktokolwiek przed nim zrozumiał, że **dobry skarb — to warunek i podstawa niepodległości**.

HERMAN WIESENBERG

WSPOMNIENIA Z 1917-18 ROKU.

PRACE nad zorganizowaniem skarbowości polskiej rozpoczęły się już w drugiej połowie 1917 r. W tym celu stworzono oddzielną instytucję, która nosiła nazwę „Biuro Organizacyjne Departamentu Skarbu Tymczasowej Rady Stanu”. Kierownictwo biura spoczywało w rękach Dr. Jerzego Michalskiego, późniejszego ministra skarbu, współpracownikami zaś byli początkowo: p. Bolesław Markowski, późniejszy Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu, Dr. Lubomir Wyszatycki, Dr. Achilles Rosenkranz, Dr. Włodzimierz Kraus i autor niniejszych wspomnień. Następnie w skład biura weszli: Lucjan Lubowidzki oraz ś. p. Konstanty Sienkiewicz, późniejszy szef sekcji samorządowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ponadto biuro zapewniło sobie współpracę wybitniejszych prawników z grona adwokatów i notariuszów oraz pomoc fachową ze strony ówczesnych kierowników poszczególnych działów gospodarstwa narodowego. Na pomoc ze strony fachowych urzędników skarbowych nie można było wówczas liczyć, ponieważ polacy skarbowcy z b. dzielnicy rosyjskiej zostali ewakuowani do Rosji, bądź też znajdowali się tam już przed wojną na służbie państwowej i do kraju jeszcze nie wrócili, polacy skarbowcy zaś z b. dzielnicy austriackiej byli jeszcze na służbie austriackiej bądź w Małopolsce, bądź też w b. generał - gubernatorstwie lubelskim. Biuro mieściło się w Warszawie przy ul. Karowej Nr. 31 w gmachu Towarzystwa Hygienicznego.

Pracę rozpoczęto od przygotowania urzędowego przekładu rosyjskich ustaw skarbowych.

Żadnych uprawnień władzy skarbowej biuro nie posiadało, podobnie jak nie miał jej podówczas Departament Skarbu Tymczasowej Rady Stanu, albowiem władza spoczywała jeszcze w rękach okupantów, którzy do wszelkich poczynąń ze strony Polaków odnosili się nieżyczliwie i lekceważąco, nie kryjąc się wcale z tem, że niezawisłej władzy nie oddadzą w ręce polskie nawet po utworzeniu państewka polskiego w granicach odpowiadających ideologii rządów austriackiego i niemieckiego. O szykanach, na jakie byli narażeni pierwsi urzędnicy polscy ze strony okupantów świadczy np.

ten fakt, że początkowo nie udzielono im zezwolenia na sprowadzenie rodzin z Małopolski do Warszawy i potrzeba było energicznych interwencji u komisarza niemieckiego przy Tymczasowej Radzie Stanu, hr. Lerchenfelda, aby zezwolenie uzyskać.

Tu trzeba nadmienić, że do zakresu Departamentu Skarbu tymczasowej Rady Stanu należało wydawanie opinii o projektach rozporządzeń skarbowych okupantów, tudzież zarząd dotacjami otrzymywanymi od władz okupacyjnych. Z opinią Departamentu Skarbu nie liczyły się jednak wcale władze okupacyjne, czego najlepszym dowodem jest sprawa podatku majątkowego w b. generał-gubernatorstwie lubelskim. Na czele Departamentu Skarbu stał p. Kazimierz Natanson, jego zastępcą był ś. p. adwokat Józef Eysymont, późniejszy naczelnik wydziału w Ministerstwie Skarbu, współpracownikami zaś byli: p. Chorzelski, p. Kochanowski, ś. p. Gebethner oraz p. Bronisława Burchardówna.

Niedługo cieszyło się Biuro Organizacyjne samoistnym bytem. Po powstaniu bowiem w końcu października 1917 r. Rady Regencyjnej i po utworzeniu pierwszego gabinetu Ministrów z Dr. Janem Kantym Steczkowskim, jako Ministrem Skarbu, ustąpił z kierownictwa Biura Dr. Jerzy Michalski, urzędnicy zaś Biura, jakkolwiek urzędowali dalej w lokalu przy ul. Karowej Nr. 31, zostali wcieleni do Ministerstwa Skarbu, mieszczącego się pierwotnie przy ul. Królewskiej Nr. 3, a następnie przy ul. Nowy Świat Nr. 69 w oficynie poprzecznej.

Prace nad organizacją skarbowości przeszły na ówczesne „Królewsko - Polskie Ministerstwo Skarbu”, które prowadziło je w czterech sekcjach, a mianowicie: 1) w sekcji I, obejmującej sprawy ogólne personalne i gospodarcze, tudzież sprawę szkolenia kandydatów na stanowiska urzędników skarbowych, pod kierownictwem podsekretarza stanu p. Antoniego Wieniawskiego; 2) w sekcji II, obejmującej sprawy kredytowe i walutowe, pod kierownictwem szefa sekcji ś. p. Zacherta; 3) w sekcji III, obejmującej sprawy budżetowe, kasowe, rachunkowe, tudzież sprawy podatków bezpośrednich i opłat, pod kierownictwem szefa sekcji p. Władysława Byrki, późniejszego podsekretarza stanu w Ministerstwie Skarbu i czasowego kierownika tegoż Ministerstwa; 4) w sekcji IV, obejmującej sprawy podatków pośrednich, monopolów i ceł, pod kierownictwem p. Jossego, późniejszego czasowego kierownika Ministerstwa Skarbu. Suwerennej władzy skarbowej Ministerstwo Skarbu wcale nie posiadało — sprawowało tylko w dalszym ciągu funkcje b. Departamentu Skarbu Tymczasowej Rady Stanu i b. Biura Organizacyjnego.

Aż do czasu zawarcia pokoju brzeskiego nastrój w ówczesnym Ministerstwie Skarbu był dość optymistyczny. Polegając na obietnicach, powtarzanych kilkakrotnie przez okupantów, sądzono, że z dniem 1 lipca 1918 r. da się przejąć skarbowość na obszarze b. Królestwa Kongresowego z rąk okupantów. Wobec tego główną troską była sprawa przygotowania

personelu dla przyszłych władz skarbowych. Zdawano sobie sprawę z tego, że polaków - skarbowców było na służbie rosyjskiej wogóle b. mało i że nawet po ich powrocie do kraju ilość ich nie wystarczy do obsadzenia nawet stanowisk kierowniczych w przyszłych urzędach skarbowych. Również i na kolegów skarbowców ze służby austriackiej nie można było w owym czasie liczyć, ponieważ rząd austriacki bardzo niechętnie zwalniał ich ze służby i zgóry oświadczył, że na urzędników skarbowych polaków ze służby austriackiej nie możemy liczyć przy organizowaniu urzędów skarbowych w b. Królestwie Kongresowym.

Wobec tego należało tem intensywniej przystąpić do zorganizowania pierwszych kursów skarbowych. Program tych kursów obejmował wszystkie działy skarbowości. Wykładającymi byli częściowo urzędnicy ówczesnego Ministerstwa, częściowo profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego. Słuchacze i słuchaczki kursów rekrutowali się przeważnie z bezrobotnych urzędników bankowych, pracowników umysłowych, zatrudnionych dawniej w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, z absolwentów wyższych szkół handlowych i częściowo z młodzieży uniwersyteckiej; przeważnie wszyscy kandydaci mieli ukończoną szkołę średnią.

W tym czasie jak grom z jasnego nieba spadła na kraj wiadomość o zawarciu pokoju brzeskiego. Tak ciężkiej chwili nie przeżywalismy ani przedtem, ani później. Byliśmy przygotowani na rozpędzenie wszystkich ówczesnych władz polskich i na zwolnienie, a nawet na internowanie urzędników. Kto był świadkiem brutalnego nad wyraz zachowania się wojska niemieckiego i policji niemieckiej względem demonstrującej przeciw traktatowi młodzieży warszawskiej, kto widział jak 17—18-letni rekruci niemieccy, przysłani do Królestwa na wyżywienie, maltretowali z wyższego rozkazu bezbronną ludność na Krakowskim Przedmieściu, ten nie mógł już mieć wątpliwości co do wartości manifestów cesarskich, dotyczących sprawy polskiej.

Po zamianowaniu drugiego Królewsko - Polskiego gabinetu Ministrów z Dr. Janem Kantym Steczkowskim, jako Prezesem i Ministrem Skarbu na czele, nastąpiło pewne uspokojenie wśród urzędników; tem bardziej, iż coraz większem było przeświadczenie, iż traktat brzeski jest oznaką słabości a nie siły państw centralnych. Dochodziły już słuchy o grodzie panującym w Niemczech i Austro - Węgrzech. Od niektórych urzędników okupacyjnych polaków z Poznańskiego dowiedzieliśmy się, że wszyscy niemieccy urzędnicy oficerowie i żołnierze otrzymali rozkaz, by co miesiąc wysyłali z Polski po 5 klg. żywności do Niemiec.

Zabraliśmy się więc ponownie do pracy i przede wszystkim kontynuowaliśmy zajęcia na pierwszych kursach skarbowych, które trwały od 11 lutego do 30 kwietnia 1918 r. Przez czas trwania kursów wypłacało Ministerstwo stypendja w wysokości przeciętnej 150 mk. miesięcznie. Dla przeważającej części słuchaczy kursów było to jedyne źródło utrzymania.

Jak wiadomo sytuacja ekonomiczna była w owym czasie dla ludności, a zwłaszcza dla inteligencji zawodowej, bardzo ciężką. Po ukończeniu kursów odbyły się egzaminy i kandydaci uznani za uzdolnionych, otrzymali świadectwa. Po egzaminach nastąpiło uroczyste zamknięcie kursów w obecności ówczesnego Ministra Skarbu Steczkowskiego, oraz zdjęcie fotograficzne uczestników.

Na zasadzie porozumienia z władzami okupacyjnymi zarówno niemieckimi jako też austro - węgierskimi część egzaminowanych kandydatów została przyjęta na praktykę do okupacyjnych urzędów skarbowych. Praktykanci otrzymywali od rządu polskiego w dalszym ciągu stypendja, od władz okupacyjnych zaś dodatek w wysokości 2 — 3 marek, względnie koron dziennie; nadto odbywający praktykę na prowincji mieli pewne ułatwienia żywnościowe. Pod względem osobowym podlegali polskiemu Ministerstwu Skarbu, pod względem zaś służbowym — władzom okupacyjnym. Z tego powodu tarć żadnych nie było. Praktykanci obowiązani byli przysyłać co miesiąc wprost do Ministerstwa Skarbu sprawozdanie o sposobie odbywania praktyki, o ważniejszych spostrzeżeniach z dziedziny prac powierzonych im przez władze okupacyjne etc. Sprawozdania te były szczegółowo badane w Ministerstwie Skarbu, które dawało praktykantom pisemnie fachowe wskazówki w sprawach, poruszonych w sprawozdaniach.

Ponadto urządzone zostały dla odbywających praktykę w urzędach okupacyjnych warszawskich studja dodatkowe w postaci seminarjów, prowadzonych pod kierownictwem autora słów niniejszych przy pomocy p. Władysława Kozłowskiego, późniejszego prezesa Stowarzyszenia Urzędników Skarbowych. Seminarja odbywały się w godzinach wieczornych w gmachu gimnazjum im. Królowej Jadwigi przy al. Ujazdowskich. Niejednokrotnie bywali na nich Bolesław Markowski i Edward Zienkowski, który prowadził w owym czasie dział podatków bezpośrednich w Ministerstwie Skarbu, a następnie piastował urząd prezesa Izby Skarbowej Warszawskiej.

W czerwcu 1918 r. zorganizowało Ministerstwo Skarbu drugie kursy skarbowe na tych samych zasadach, co kursy pierwsze. Kategorja jednak słuchaczy drugich kursów była nieco odmienną niż pierwsza, gdyż zgłosił się podówczas do Ministerstwa Skarbu cały szereg b. urzędników skarbowych ze służby rosyjskiej, którzy po przewrocie bolszewickim zdążyli już wrócić do kraju. Z powodu szczupłości etatów, wyznaczonych przez władze okupacyjne dla Ministerstwa Skarbu, można było tylko nieznaczna ilość tych urzędników zatrudnić w Ministerstwie; należał do nich między innymi Leon Hejdukowski, obecny inspektor ministerjalny. Przeważającą liczbę tych urzędników skierowano na drugie kursy skarbowe, a to w tym celu, aby dać im pewne środki utrzymania w postaci stypendjum. Ponadto na kursy te przyjęto sporą liczbę b. oficerów z armji generała Dowbora Muśnickiego, którzy również bez żadnych środków wrócili do kraju. Kursy te

trwały około dwóch miesięcy i zakończone zostały w końcu sierpnia 1918 r. takimi samymi egzaminami jak kursy pierwsze.

Absolwenci egzaminowani zostali również delegowani na praktykę do okupacyjnych urzędów skarbowych. Celem sprawdzenia na miejscu postępu praktykantów w pracach skarbowych autor częstokroć był delegowany przez Ministerstwo Skarbu do władz okupacyjnych skarbowych. Na tem miejscu miło mu jest stwierdzić, że praktykanci nasi dokładali wszelkich starań, aby w możliwie jaknajkrótszym czasie zapoznać się z pracami wymiarowemi i poborowemi. Po odbytych lustracjach wyrażałem zawsze w Ministerstwie Skarbu to przekonanie, że z całym spokojem możemy wziąć na siebie zadanie przejęcia i zorganizowania skarbowości.

Wreszcie zorganizowane zostały 3-cie kursy skarbowe w podobny sposób jak poprzednie; trwały one również około 2-ch miesięcy i zostały zakończone w drugiej połowie października 1918 r.

Ponadto urządzone specjalne kursy dla przyszłego personelu kancelaryjnego; na kursy te uczęszczały wyłącznie kobiety. Chodziło głównie o wyszkolenie słuchaczek w stenografji i w bieglem pisaniu na maszynie.

W miarę pogarszania się sytuacji państw centralnych na froncie zachodnim władze okupacyjne stawały się przystępniejszemi dla myśli przekazania administracji skarbowej polskiemu Ministerstwu Skarbu. Rozmowy „dyplomatyczne“ na ten temat były coraz częstsze i intensywniejsze a w toku ich stawiano nam rozmaite warunki. Tak np. domagali się okupanci austriacko - węgierscy, aby naczelnik skarbowości w b. generał - gubernatorstwie lubelskiem otrzymał urząd instruktora przy przyszłych polskich władzach skarbowych, a jednocześnie spełniał funkcje urzędnika łącznikowego między naszym a austriackim Ministerstwem Skarbu. Władze okupacyjne wyobrażały sobie, że nawet po oddaniu administracji skarbowej w ręce polskie będą jeszcze nadzorowały nasze czynności, czyli, że będziemy tylko pozornie niezawisłym państwem.

Na podstawie bezpośrednich obserwacji autor może stwierdzić, że nawet w miesiącu wrześniu 1918 r. nie przeczuwały władze okupacyjne zbliżającego się pogromu ich mocodawców. O wiele lepiej orjentowało się w sytuacji politycznej nasze Ministerstwo Skarbu, które już w drugiej połowie września 1918 r. powołało do życia w łonie Ministerstwa specjalną komisję, mającą za zadanie przygotowanie planu przejęcia skarbowości od władz okupacyjnych i zorganizowanie władz skarbowych na obszarze b. Królestwa Kongresowego. Przewodniczącym tej komisji był ówczesny kierownik Ministerstwa Skarbu A. Wieniawski, członkami zaś byli: E. Zienkowski, ś. p. J. Eysymont, B. Markowski, L. Hejdukowski, Dr. St. Zakrzewski, późniejszy naczelny dyrektor Polskiego Monopolu Tytoniowego, pełniący służbę w naszym Ministerstwie od pierwszej połowy 1918 r., oraz autor niniejszych wspomnień. Praca w komisji była bardzo intensywna — codziennie prawie trwała do późnej nocy, czuliśmy bowiem wszyscy, że wkrót

ce może nadejść chwila, w której na własne barki weźmiemy administrację skarbową. Duszą komisji byli A. Wieniawski i B. Markowski. Nie można też pominąć milczeniem wybitnych zasług w tej pracy W. Kozłowskiego, L. Hejdukowskiego, Dr. St. Zakrzewskiego, W. Zielińskiego, późniejszego naczelnika wydziału w Dyrekcji Polskiego Monopoli Tytuniowego, B. Burhardówny, obecnej referentki w Departamencie Kasowym Ministerstwa Skarbu, oraz J. Starkmanówny, praktykantki skarbowej w ówczesnym Ministerstwie Skarbu.

Komisja Organizacyjna przysłała po dłuższych naradach do jednomyślnego przekonania, że po przejęciu skarbowości od okupantów należy unikać wstrząsu i zamętu, że kompetencje przyszłych władz skarbowych powinny być jasne i ściśle określone, że ludność nasza bądź co bądź przyzwyczaiła się już do systematów podatkowych i form postępowania wymiarowego, wprowadzonych przez władze okupacyjne, i że nie należy przez nagłą zmianę dotychczas pobieranych podatków i innych danin publicznych, choćby bardzo niesympatycznych i niedoskonałych, wywoływać nagłych zmian w kalkulacjach gospodarstw indywidualnych, że z powodu przejęcia skarbowości nie można skarbu naszego choćby przez jeden dzień pozabawiać dochodu z podatków i innych danin publicznych, że nasze Ministerstwo Skarbu jest jeszcze organizacyjnie i fachowo za słabe, aby mogło bezpośrednio wykonywać nadzór nad nowoorganizowanymi władzami skarbowymi, wreszcie, że z uwagi na rozbić społeczeństwa na najrozmaitsze obozy polityczne i społeczne przyszłe nasze władze skarbowe winny być jak najzupełniej apolityczne, a przeto wyodrębnione z administracji ogólnej.

Wychodząc z powyższych przesłanek, postanowiła Komisja w ścisłym porozumieniu ze wszystkimi wybitniejszymi fachowcami zajętymi wówczas w Ministerstwie Skarbu: 1) że w okresie następującym bezpośrednio po przejęciu skarbowości należy przejściowo utrzymać w mocy dotychczasowe okupacyjne systemy podatkowe i formy postępowania skarbowo-administracyjnego, że zatem w dotychczasowej, wprowadzonej przez okupantów, organizacji skarbowości winna nastąpić tylko zmiana osób i niezależnienie władz skarbowych od władz administracji politycznej; 2) że należy stworzyć gęste stosunkowo ogniska instrukcyjne i nadzorcze, a to z uwagi na niedostateczną jeszcze fachowość przyszłych naszych urzędników skarbowych, rekrutujących się przeważnie z praktykantów i kandydatów z innych zawodów.

Ten ostatni wzgląd spowodował ustanowienie t. zw. Delegacji Ministerstwa Skarbu. Delegacja obejmowała terytorjalnie kilka powiatów, obszar jej odpowiadał mniej więcej obszarowi dawnych rosyjskich gubernji. Na czele Delegacji stanąć miał prezes i oprócz personelu pomocniczego (kancelaryjnego) składać się ona miała z czterech członków: 1) do spraw podatków bezpośrednich, 2) do spraw podatków pośrednich, 3) do spraw

opłat stemplowych oraz 4) do spraw kasowych i rachunkowych. Delegacje nie były pomyślane jako władze skarbowe II instancji, rozstrzygające w toku instancji odwołania i inne środki prawne; te atrybucje były przyznane komisjom odwoławczym względnie Ministerstwu Skarbu. Delegacje miały sprawować funkcje organu nadzorczego nad władzami skarbowymi I instancji, nadto miały instruować te władze i służyć im fachową pomocą i wskazówkami przy wymiarze i poborze podatków i innych danin publicznych i przy ich zarachowywaniu. Wreszcie było zadaniem Delegacji niezwłocznie po przejęciu skarbowości od władz okupacyjnych wprowadzić w urządowanie urzędników, mianowanych uprzednio przez Ministerstwo Skarbu, zapewnić naszym władzom skarbowym odpowiednie lokale, urządzenie biurowe, materiały piśmienne, światło, opał, służbę pomocniczą i t. p. Inna organizacja była przewidziana tylko dla władz skarbowych na obszarze m. st. Warszawy, gdzie funkcje Delegacji miał spełniać bezpośrednio zarząd skarbowy na obszar m. stoł. Warszawy z prezesem na czele.

Niezwłocznie po zakreśleniu powyższego planu organizacyjnego, a jeszcze na kilka tygodni przed wypadkami listopadowymi 1918 r. zamianowało Ministerstwo Skarbu prezesów Delegacji i przy ich pomocy przystąpiła Komisja Organizacyjna do wyboru kandydatów na członków delegacji oraz na stanowiska służbowe tak kierownicze, jako też pomocnicze we wszystkich przyszłych władzach skarbowych oraz w kasach i kontroli skarbowej (zwanej pierwotnie strażą skarbową); prace te zostały posunięte aż do przygotowania dekretów nominacyjnych.

Wypadki listopadowe 1918 r. nie zastały nas zatem nieprzygotowanych do zorganizowania skarbowości na obszarze b. Królestwa Kongresowego. Dzięki zakreślonemu zgóry planowi i pracom przygotowawczym, dokonanych przez komisję mogliśmy w decydującej chwili bez szczególnych trudności z zupełnym spokojem podołać ciążącemu na nas zadaniu. W trakcie naszych prac przygotowawczych załamała się potęga mocarstw centralnych. Przedewszystkiem zaczęła się rozpadać monarchja austro-węgierska i w ostatnich dniach października 1918 r. władze okupacyjne austro-węgierskie oświadczyły nareszcie gotowość oddania w nasze ręce całej administracji skarbowej na obszarze b. generał-gubernatorstwa lubelskiego. Należy nadmienić, że już w połowie października 1918 r. autor był wysłany do generał-gubernatorstwa lubelskiego celem omówienia z miarodajnymi czynnikami okupacyjnymi szczegółów, związanych z przejęciem skarbowości w ręce władzy polskiej.

Nareszcie nadeszła chwila decydująca. W dniu 2 listopada 1918 r. Bolesław Markowski i autor niniejszego otrzymali od Ministerstwa Skarbu pisemne polecenie za Nr. 74 W. 1 udania się do Lublina i okupacji austro-węgierskiej w charakterze delegatów Królewsko-Polskiego Ministerstwa Skarbu i przejęcia na rzecz naszego Ministerstwa Skarbu urzędów skarbowych od władz okupacyjnych. Polecenie powyższe było wystawione zarów-

no w języku polskim jakoteż niemieckim. Z faktu tego, jak i z otrzymanych ustnie wskazówek zdawało się wynikać, że przejęcie skarbowości nastąpi w rzeczywistości z rąk okupanta. Wypadki jednak ukształtowały się zgoła odmienne, o czym zresztą poniżej.

Już nazajutrz, t. j. dnia 3 listopada 1918 r. wyjechaliśmy z dworca Wiedeńskiego, mając bilety zakupione do Lublina via Siedlce, Łuków i Lubartów, droga bowiem na Dęblin była zamkniętą z powodów, które były nam narazie niewiadome. Dojechaliśmy koleją jednak tylko do Parczewa, gdzie oznajmiono nam, że na dalszym odcinku pociągi nie kursują. Wobec tego byliśmy zmuszeni wysiąść w Parczewie i tu dopiero od miejscowej ludności dowiedzieliśmy się, że władze okupacyjne niemieckie zerwały most kolejowy, znajdujący się za Parczewem i że linja, oddzielająca okupację niemiecką od austro-węgierskiej, jest silnie obsadzona przez wojska okupacyjne niemieckie. Pewnych jednak wiadomości o tem, co się stało i co się dzieje na terenie okupacji austro-węgierskiej nie zdołaliśmy zebrać.

Na szczęście jechali z nami w tym samym przedziale kolejowym dwaj ziemianie, których oczekiwały na stacji ich własne pojazdy. Dowiedziawszy się o celu naszej podróży, z całą gotowością podjęli się odstawić nas końmi do Lublina. Jednym z tych ziemian był ś. p. Szafrąński (imienia już nie pamiętam), który zabrał nas do swego majątku, położonego w pow. lubartowskim i tam też z uwagi na spóźnioną porę przenocowaliśmy. Od oficjalistów ś. p. Szafrąńskiego dowiedzieliśmy się, że załoga okupacyjna austro-węgierska została w Lubartowie rozbrojona i że pieczę nad utrzymaniem porządku publicznego objął miejscowy komitet obywatelski, wreszcie, że władze okupacyjne niemieckie zamknęły wszelką komunikację między obszarem okupacji niemieckiej a obszarem okupacji austro-węgierskiej.

Nazajutrz zrana, t. j. dnia 4 listopada 1918 r. odesłał nas ś. p. Szafrąński własnym powozem do Lubartowa. Tu dowiedzieliśmy się od młodych chłopców pod karabinem, utrzymujących porządek w mieście, że wiadomości zakomunikowane nam przez oficjalistów są prawdziwe. Chłopacy, dowiedziawszy się o celu naszej podróży pomogli nam w wyszukaniu furmanki do Lublina, dokąd przybyliśmy 4 listopada 1918 r. przed wieczorem. Tego samego dnia nawiązał B. Markowski kontakt z Juljanem Zdanowskim, komisarzem Rady Regencyjnej przy gen. - gub. austro-węgierskiem w Lublinie. Stwierdziliśmy, że wogóle nie mamy od kogo skarbowości przejmować, ponieważ przed naszym przyjazdem ustała wogóle wszelka władza okupacyjna, a rządy objął w swe ręce imieniem Rady Regencyjnej J. Zdanowski.

Nazajutrz, t. j. 5 listopada 1918 r. odbyliśmy konferencję z J. Zdanowskim, na której zaznajomiliśmy go z naszymi planami zorganizowania skarbowości, przygotowanymi w Warszawie, a po uzyskaniu jego zgody udaliśmy się niezwłocznie do lokalu b. Wydziału Skarbowego gen. - gubernatorstwa lubelskiego. Wydział ten był naczelną władzą okupacyjną skar-

bową, t. j. okupacyjnem Ministerstwem Skarbu. W Wydziale zastaliśmy szeregi byłych okupacyjnych urzędników skarbowych narodowości polskiej, którzy zgłosili życzenie pozostawienia ich w polskiej służbie skarbowej. Nadto zastaliśmy tam absolwenta kursów skarbowych Wacława Jakackiego, późniejszego naczelnika urzędu skarbowego podatku i opłat skarbowych w Radomiu, który odbywał praktykę przy lubelskich okupacyjnych władzach skarbowych. P. Jakackiego powołaliśmy na sekretarza; w tym charakterze oddał on nam b. cenne usługi, będąc należycie obznajmiony z ówczesnymi lubelskimi stosunkami politycznymi, społecznymi i urzędniczymi.

Urzędowanie rozpoczęliśmy od niezwłocznego wysłania do wszystkich powiatów okupacji austro-węgierskiej telegraficznych poleceń należytego zabezpieczenia kas skarbowych, pozostawionych przez okupantów, tudzież pozostałych po nich zapasów tytoniu, soli, cukru i spirytusu. Polecenia te zostały wykonane częściowo przez miejscowe komitety obywatelskie, częściowo przez organizacje wojskowe P. O. W. W telegramach uczyniliśmy wzmiankę o tem, że z ramienia Rządu Polskiego objęliśmy administrację skarbową na obszarze b. okupacji austro-węgierskiej.

Ponieważ komunikacja z Ministerstwem Skarbu w Warszawie była przerwaną wypadło czasowo zorganizować w Lublinie swego rodzaju centralną władzę skarbową na obszar b. okupacji austro-węgierskiej pod nazwą „Wydział Lubelski Ministerstwa Skarbu w Warszawie”. Personel Wydziału został skompletowany z grona b. urzędników skarbowych okupacyjnych narodowości polskiej; nadto zaangażowaliśmy b. urzędników akcyzowych rosyjskich, polaków, przebywających wówczas w Lublinie. Przy pomocy tego personelu ułożyliśmy plan akcji wymiarowej i poborowej we wszystkich działach danin państwowych na najbliższy okres, tudzież preliminarz dochodów i wydatków na czas do końca 1918 r.

Nadto już 5 listopada 1918 r. zostały wystosowane telegraficzne wezwania do prezesów i członków delegacji, ustanowionych już uprzednio przez Ministerstwo Skarbu w Warszawie (zgodnie z planem organizacyjnym), aby niezwłocznie zgłosili się do Wydziału w Lublinie. Z prezesami i członkami delegacji w miarę ich przybywania odbywały się konferencje, na których ustalono ostatecznie skład osobowy wszystkich władz skarbowych I instancji na obszarze b. okupacji austriackiej. Delegacje przystąpiły bezzwłocznie do uruchomienia władz skarbowych.

W czasie prac organizacyjnych, a mianowicie w dniu 7 listopada 1918 r. utworzył się w Lublinie „Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej” z Medardem Downarowiczem, jako Ministrem Skarbu. Bez względu na zaszłe wypadki polityczne postanowiliśmy kontynuować nasze prace, zwłaszcza, że ze strony nowego Rządu przeszkód nie robiono. P. Downarowicz zwrócił się do nas z prośbą o kontynuowanie rozpoczętych przez nas prac organizacyjnych.

Tu należy zauważyć, że powstanie Rządu lubelskiego rzuciło pewien postrach w szeregi b. urzędników skarbowych okupacyjnych i część z nich niezwłocznie opuściła Lublin nawet bez uzyskania zwolnienia. Tymczasem zaczęły wpływać raporty od naszych delegacji, które w wykonywaniu swych zadań naogół nie natrafiały na trudności. Jedyny wyjątek stanowiła delegacja na okręg radomski, gdzie miejscowe czynniki nie chciały dopuścić do urzędowania prezesa delegacji, mianowanego w swoim czasie przez Ministerstwo Skarbu w Warszawie.

Z nadsyłanych nam przez delegacje raportów okazało się jednak, że w niektórych powiatach kasy skarbowe oraz lokale b. okupacyjnych władz skarbowych zostały zajęte bądź przez władze wojskowe, bądź też przez t. zw. komisarzy ludowych, t. j. naczelników miejscowej administracji politycznej i że starania naszych delegacji, zmierzające do przekazania im powyższych urzędów nie odnoszą skutków. Celem usunięcia trudności i jak-najrychlejszego uporządkowania administracji skarbowej, zwołaną została konferencja w dniu 11 listopada 1918 r. W konferencji tej brali udział ze strony Rządu lubelskiego Bukacki, Czamarski, Downarowicz i Thorn, a ze strony Ministerstwa Skarbu Markowski, Wiesenberg i Jakacki. Na konferencji tej ustalono protokularnie: 1) że cały zarząd skarbowy na obszarze b. okupacyjnych państw należy do władz skarbowych, a wypadki zajmowania kas i urzędów skarbowych przez komisarzy i władze wojskowe nie mogą mieć miejsca, oraz, że władze wojskowe wydadzą niezbędne co do tego zarządzenia; 2) że władze wojskowe otrzymają na swoje potrzeby dawną kasę główną Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego w Lublinie (ul. Niecała 10) ze wszystkimi aktywami i całym potrzebnym aparatem i że kasa ta, jako Centralna Kasa Wojskowa, jest jedynie i wyłącznie uprawniona do uskuteczniania wszelkich wypłat na potrzeby wojska i do niej tylko winny się zwracać wszystkie władze wojskowe; 3) uznając, że potrzeby wojska są olbrzymie i ciągle wzrastają i że wszystko należy uczynić, aby potrzeby te zaspokoić, do czasu, gdy aparat skarbowy zacznie działać prawidłowo, władza skarbową większe dochody nadzwyczajne przelewać będzie do Centralnej Kasy Wojskowej, a znajdujący się w powiatowej kasie skarbowej w Chełmie depozyt b. władz wojskowych austro-węgierskich w kwocie koron 2.800.000 zostanie wypłacony Kasie Skarbowej w Lublinie; 4) że w celach ogólnie - budżetowych oraz kontroli państwowej władza wojskowa nadeśle do władzy skarbowej preliminarze wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych (z uwzględnieniem zachowania tajemnic wojskowych), a dla tychże celów władza skarbową otrzyma z Kasy Wojskowej wykazy wszystkich środków pieniężnych, które wpłynęły lub wpłyną zarówno do władz skarbowych i innych jak również przejętych od byłych władz wojskowych austriackich ew. niemieckich; 5) że władze wojskowe biorą na siebie obowiązek zabezpieczenia kas skarbowych i transportów pieniędzy przy pomocy wojska lub podległej mu straży bezpieczeństwa publicznego; 6) że

władze skarbowe w miarę możliwości, t. j. zależnie od stanu gotowizny w kasach skarbowych zobowiązują się ułatwiać czynności przekazowe w celu ułatwienia Centralnej Kasie Wojskowej przesyłania pieniędzy do kas polowych i komend wojskowych; 7) że dotychczasowa straż skarbową, jako zorganizowaną wojskowo z wyjątkiem kilkudziesięciu ludzi, którzy pozostaną do dyspozycji Ministerstwa Skarbu, w charakterze dozorców akcyzowych, powinna być użyta do ochrony celnej granic państwa i że w tym celu otrzyma od władz wojskowych odpowiednie uzbrojenie; 8) wreszcie, że w sprawie powyższych uchwał zostaną natychmiast wydane niezbędne zarządzenia.

Wszystkie powyższe uchwały zostały przytoczone w tym celu, aby dać jaknajwierniejszy obraz ówczesnych stosunków, potrzeb i sposobu ujmowania zagadnień państwowych, a w szczególności wojskowych i skarbowych. Dodać należy, że w owym czasie władze wojskowe zajęte były przygotowaniem posiłków dla odsieczy Lwowa i że spowodowane tem wydatki staraliśmy się zaspakajać w miarę posiadanych środków pieniężnych. Nadto znaczne stosunkowo sumy musiały być wydatkowane na uruchomienie kolei, poczt i telegrafu tudzież na odtransportowanie b. urzędników, oficerów i żołnierzy okupacyjnych poza granice naszego terytorjum.

Osiągnięte porozumienie dało ten rezultat, że już w połowie listopada 1918 r. wszystkie bez wyjątku władze skarbowe na terytorjum b. okup. państw były zorganizowane i znajdowały się tak prawnie jak i faktycznie w kompetencji Ministerstwa Skarbu. Od tego czasu rozpoczęto też wymiar i pobór podatków i innych danin państwowych.

Z raportów otrzymanych od podległych władz skarbowych okazało się, że z uwagi na nadzwyczajne potrzeby wojska, kolei i poczty zapasy kasowe zaledwie wystarczą na pokrycie normalnych wydatków osobowych i rzeczowych w miesiącu grudniu 1918 roku, i że w tym miesiącu zapasy te prawie zupełnie się wyczerpią tak, że normalne potrzeby budżetowe następnego miesiąca stycznia 1919 r. nie będą mogły być pokryte. Wpływy podatkowe nie zapowiadały się dobrze, przede wszystkim z tego powodu, że ciężka wówczas sytuacja aprowizacyjna nie pozwalała na uruchomienie wszystkich gorzelń i pełną ich kampanję — że zatem na znaczniejsze wpływy z akcyzy od spirytusu nie można liczyć.

Wobec tej sytuacji zaczęliśmy rozważać kwestję: 1) wprowadzenia z całym pośpiechem poboru nadzwyczajnej daniny majątkowej, 2) przeprowadzenia transakcji finansowo - kredytowych z zapasem cukru, pozostawionym przez okupanta, w ilości około 500 wagonów. Zważywszy, że pierwszy środek nie doprowadziłby nas w najbliższym czasie do celu, a to z uwagi na małą jeszcze wówczas sprawność naszego aparatu skarbowego, zdecydowaliśmy się na przeprowadzenie transakcji z zapasami cukru. W tym celu rozpoczęliśmy petraktacje z miejscowymi instytucjami bankowymi, proponując im udzielenie pożyczki w kwocie

5.000.000 koron, zabezpieczonej zastawem cukru z tem, że pożyczka ta miała być spłacana w miarę spieniężania zapasów cukru, stanowiącego wówczas przedmiot monopolu państwowego (handlowego). Rokowania skończyły się pomyślnie i w ten sposób osiągnęliśmy pewien zapas gotowizny, który obok bieżących wpływów skarbowych pozwalał na zaspokojenie niezbędnych potrzeb państwowych w najbliższych 2 miesiącach. Na dalszą metę nie układaliśmy planów, ponieważ zdawaliśmy sobie sprawę, że w najbliższym czasie nastąpi zespolenie całej b. Kongresówki i przyłączenie się do niej dzielnicy małopolskiej, że tem samem sprawy skarbowe będą rozważane i decydowane w Warszawie, jako stolicy państwa.

Tymczasem dowiedzieliśmy się z pewnem opóźnieniem o wypadkach, jakie w dniu 11 listopada 1918 r. nastąpiły w Warszawie, a następnie na obszarze b. okupacji niemieckiej. Bezpośrednio po tem został nawiązany kontakt z Ministerstwem Skarbu w Warszawie a 20 listopada 1918 r. otrzymałem polecenie niezwłocznego powrotu do Warszawy. Kierownictwo Wydziału Lubelskiego zostało powierzone Leonowi Towarnickiemu, późniejszemu Prezesowi Izby Skarbowej Łódzkiej. B. Markowski zmuszony był w owym czasie z powodu choroby wyjechać do Kielc, miejsca swego stałego pobytu. Przy tej sposobności należy nadmienić, że Wydział Skarbowy Lubelski został zlikwidowany z końcem 1918 r., agendy jego zostały przekazane Ministerstwu Skarbu w Warszawie, dokąd też przeniesiono przeważną część personelu.

Powróciwszy do Warszawy w dniu 21 listopada 1918 r. stwierdziłem, że Ministerstwo Skarbu z całą intensywnością przystąpiło do zorganizowania władz skarbowych na obszarze b. okupacji niemieckiej, że prace te rozpoczęto już w dniu rozbrojenia okupanta niemieckiego t. j. dnia 11 listopada 1918 r., że prowadzono je wedle planu przygotowanego w swoim czasie przez Komisję Organizacyjną Ministerstwa Skarbu.

Od ówczesnego kierownika Ministerstwa Skarbu Władysława Byrki otrzymałem polecenie współdziałania przy uruchomieniu nowych władz skarbowych. Czynność ta musiała w jaknajkrótszym czasie być ukończoną, gdyż zastój dłuższy w wymiarze i poborze podatków i innych danin państwowych mógł zachwiać całą naszą skarbowością już w pierwszych tygodniach jej istnienia, a to dla braku zasobów pieniężnych i nieznanym w owym czasie a później praktykowanym sposobem pokrywania deficytów budżetowych pieniądzem papierowym, drukowanym bez pokrycia kruszcowego.

Przy organizowaniu urzędów skarbowych na obszarze b. okupacji niemieckiej byliśmy w sytuacji korzystniejszej niż przy uruchamianiu tychże urzędów w b. okupacji austro - węgierskiej, a to z powodów następujących: 1) do pracy organizacyjnej stanął prawie cały dotychczasowy personel Ministerstwa Skarbu, a nawet część jego można było przeznaczyć do służby w nowo - tworzonych władzach skarbowych, co też uczyniono; 2) nie mieliśmy dużych trudności w obsadzeniu stanowisk w nowych urzędach

dach skarbowych, ponieważ rozporządzaliśmy dość poważną liczbą skarbowców - polaków z dawnej służby rosyjskiej, zwłaszcza z działu akcyzowego, a nadto mieliśmy absolwentów kursów skarbowych, którzy odbywali praktykę u b. okupacyjnych władz skarbowych i ustawodawstwo skarbowe dostatecznie poznali; 3) prac organizacyjnych nie utrudniały wypadki polityczne, jak to miało miejsce w Lublinie.

Przy tej sposobności należy stwierdzić, że młodzi nasi praktykanci oddali w dniu 11 listopada 1918 r. duże usługi Państwu, ponieważ znając mechanizm urzędowy skarbowych władz okupacyjnych, u których odbywali praktykę, przyczynili się w bardzo znacznym stopniu do zabezpieczenia zapasów kasowych i artykułów monopolowych, znajdujących się do dnia powyższego w rękach okupanta, przed rozgrabieniem ich przez urzędników i żołdaków niemieckich, względnie przez miejscowe męty społeczne.

Do dnia 1 grudnia 1918 r. zostały uruchomione wszystkie urzędy i kasy skarbowe na obszarze b. okupacji niemieckiej. Jeżeli zaś w poszczególnych powiatach były jeszcze pewne trudności w objęciu urzędowania przez kandydatów mianowanych przez Ministerstwo Skarbu, to powstały one z winy miejscowych komitetów obywatelskich, które forsowały swoich własnych miejscowych kandydatów. Trudności te zostały usunięte drogą apelowania do patryjotyzmu miejscowych czynników.

Prof. BOLESŁAW MARKOWSKI

ORGANIZACJA WŁADZ SKARBOWYCH

Ministerstwo Skarbu.

ZACZĄTKIEM Ministerstwa Skarbu był Departament Skarbu przy Tymczasowej Radzie Stanu, powołanej do życia 17.I 1917 roku. Obok niego istniało biuro organizacyjne dla przygotowania ustaw skarbowych.

W dniu 15 października 1917 roku powstało Królewsko - Polskie Ministerstwo Skarbu, podzielone na 4 sekcje: 1) prezydjalną, 2) kredytowo - walutową, 3) budżetową, podatków bezpośrednich i opłat, 4) podatków pośrednich. W jesieni przy Ministerstwie utworzono Komisję, mającą za zadanie zorganizowanie niższych władz skarbowych celem przejęcia administracji skarbowej od okupantów.

W ten sposób utworzone — narazie tylko na obszarze b. Królestwa Kongresowego — Ministerstwo Skarbu przejęło wkrótce władzę w okręgach Podlaskim i Białostockim, w kwietniu 1919 roku nastąpiło przejście władzy w b. zaborze austriackim. W owym czasie, t. j. na początku 1919 roku Ministerstwo Skarbu dzieliło się na 8 sekcji, a mianowicie: 1) prezydjalną z 3 wydziałami, 2) kredytowo - walutową z 5 wydziałami, 3) budżetową z 5 wydziałami, 4) podatków pośrednich z 3 wydziałami, 5) podatków bezpośrednich z 4 wydziałami, 6) opłat (należności), 7) ceł, 8) monopolową. Oprócz wymienionych 8 sekcji, istniały osobne urzędy podległe Ministerstwu Skarbu: 1) Dyrekcja Monopoli Spirytusowego, 2) Dyrekcja Monopoli Tytoniowego, 3) Dyrekcja Loterii Państwowej, 4) Urząd Pożyczek Państwowych, 5) Urząd Nadzoru nad prywatnymi towarzystwami ubezpieczeniowymi.

Powyższa organizacja, wzorowana na austriackiej, ulegała później dość częstym zmianom i tak: 7 czerwca 1919 r. została skasowana sekcja 4 (podatków pośrednich), a jej czynności powierzono innym sekcjom bądź też dyrekcjom monopolów; Centralną Kasę Państwową, Zakłady Graficzne, Urząd Skarbu Narodowego przekazano Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej; zamiast sekcji celnej utworzono Dyrekcję Ceł; Urząd Kontroli Ubezpieczeń włączono do sekcji kredytowo - walutowej, wreszcie powołano do życia urząd Naczelnego Inspektora Podatków i dodano mu do pomocy inspektorów. Zmiany powyższe nie mogły wydać owoców, gdyż już w sierpniu

tego roku (1919) powrócono do dawnych form oraz utworzono przy Ministerstwie Skarbu urząd naftowy.

Dalsze zmiany zostały wprowadzone w lutym 1920 roku. Przerzucano wówczas sekcje na departamenty oraz uregulowano wewnętrzną organizację departamentów: 1) ceł (7 wydziałów), 2) kredytowego (5 wydziałów), 3) budżetowego (7 wydziałów), 4) administracyjnego (8 wydziałów). Niezorganizowane pozostały jeszcze sekcje: podatków bezpośrednich, opłat i akcyzowo - monopolowa. Urząd Pożyczek Państwowych, Państwowe Zakłady Graficzne i Mennicę Państwową oddano pod zarząd Departamentowi Kredytowemu. Główny Urząd Kasowy wraz z Centralną Kasą Państwową wydzieloną z Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, Centralną Księgowość i Oddział Administracyjno - Kasowy poddano Departamentowi Budżetowemu.

Wszystkie powyższe zmiany opierały się na wewnętrznych zarządzeniach Ministrów Skarbu, a dopiero rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 1920 roku uregulowało jednolicie dla wszystkich Ministerstw podział na departamenty i wydziały. Na zasadzie tego rozporządzenia wprowadzono nowy statut organizacyjny Ministerstwa Skarbu. Zostało ono podzielone na 6 departamentów i osobny wydział prezydalny, a mianowicie: 1) administracyjny 5 wydziałów (osobowy, gospodarczy, emerytalny, rachuby i karny), 2) kredytowy—4 wydziały (obrotu pieniężnego wewn., obrotu pieniężnego zagr., bankowy i spółdzielczy), 3) budżetowy — 6 wydziałów (ogólny, centralnej księgowości, budżetów administracyjnych, budżetów przemysłowo - handlowych, budżetu komunikacyjnego, budżetu wojkowego), 4) ceł — 5 wydziałów (organizacyjny, prawny, taryfowy, kontroli celnej, straży celnej), 5) podatków i opłat — 6 wydziałów (organizacyjno - egzekucyjny, podatków majątkowych, podatków przemysłowych i handlowych, podatku od nieruchomości, podatku dochodowego, opłat stemplowych tudzież podatków spadkowego i od darowizn), 6) akcyz i monopolów — 4 wydziały (organizacyjno - egzekucyjny, spirytusowy, akcyz i podatków pośrednich i rachuby). Dyrekcja Monopoli Spirytusowego została skasowana z powodu zaniechania zamiaru wprowadzenia monopolu. Również ze względów praktycznych głównego urzędu kasowego nie włączono do departamentu budżetowego.

Powyższa organizacja Ministerstwa Skarbu nie była w zasadzie zmieniona w ciągu trzech lat, zostały jednak poczynione pewne zmiany w związku z: 1) utworzeniem przy Ministerstwie Skarbu biura sprzedaży soli, 2) wydaniem specjalnej instrukcji dla Centralnej Księgowości i Centralnej Kasy Państwowej, 3) wydaniem ustawy o wprowadzeniu monopolu tytoniowego i rozporządzenia o organizacji dyrekcji tegoż monopolu, 4) ustawą i rozporządzeniem o państwowym urzędzie kontroli ubezpieczeń, 5) ustanowieniem rady towaroznawczej do spraw celnych, 6) ustanowieniem komitetu ekonomicznego Rady Ministrów pod przewodnictwem Ministra Skar-

bu, 7) podporządkowaniem Ministrowi Skarbu głównego urzędu likwidacyjnego.

W roku 1924 celem usankcjonowania powyższych zmian oraz celem większego usamodzielnienia departamentów przez oddanie spraw osobowych, skupionych poprzednio w departamencie administracyjnym w ręce dyrektorów fachowych departamentów, został wydany nowy statut organizacyjny, wprowadzony w życie 15 kwietnia. Na zasadzie tego statutu Ministerstwo Skarbu zostało podzielone na 7 departamentów i 46 wydziałów, a mianowicie: 1) prezydalny — 5 wydziałów (osobowy, ogólnej polityki finansowej, organizacyjno - gospodarczy, sekretariat komitetu ekonomicznego i inspekcja ogólna), 2) obrotu pieniężnego — 5 wydziałów (środków płatniczych, dewizowy, bankowy, rada spółdzielcza i kredytowy, przy czym temu ostatniemu podlegają Urząd Pożyczek Państwowych, Państwowe Zakłady Graficzne, Mennica i Inspektorat Bankowy), 3) budżetowy— 7 wydziałów (ogólny, budżetu wojkowego, wydział A budżetów administracyjnych, wydział B budż. administr., budżetów komunikacyjno - budowlanych, budżetów gospodarczych i emerytalny), 4) ceł — 6 wydziałów (osobowy, kontroli celnej, postępowania celnego, taryfowy, straży celnej i karny), 5) podatków i opłat — 8 wydziałów (instrukcyjno - rewizyjny, podatku dochodowego, podatków przemysłowych i handlowych, podatków realnych, podatku majątkowego, podatku od spadków i darowizn, opłat stemplowych i finansów samorządowych), 6) akcyz i monopolów—5 wydziałów (spirytusowy, podatków pośrednich i monopolów, kontroli, karny i instrukcyjno - rewizyjny). Departamentowi podlegają: Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej i Dyrekcja Monopoli Tytoniowego, 7) kasowy—4 wydziały (administracyjno-kasowy, centralnej księgowości, instrukcyjno-rewizyjny i rachunkowy). Departamentowi podlegają: Centralna Kasa Państwowa i Biuro Znaków Wartościowych.

W latach następnych wydano kilka ustaw i rozporządzeń zmieniających nieco organizację Ministerstwa Skarbu i tak: a) Prokuratorję Generalną poddano Ministrowi Skarbu, b) w związku z wprowadzeniem Monopoli Spirytusowego, zorganizowano Dyrekcję tegoż monopolu oraz Państwową Radę Spirytusową, c) zmieniono organizację departamentu obrotu pieniężnego; departament podzielono na 6 wydziałów: środków płatniczych, dewizowy, bankowy, Rady Spółdzielczej, kredytu publicznego, polityki kredytowej. Departamentowi poddano: Urząd Pożyczek Państwowych, Inspektorat Bankowy, Państwowe Zakłady Graficzne i Mennicę Państwową. Później Państwowe Zakłady Graficzne zostały zmienione w oddzielne przedsiębiorstwo państwowe, Mennica zaś otrzymała swój własny statut organizacyjny, d) monopole: spirytusowy i tytoniowy, zorganizowano w oddzielne przedsiębiorstwa, e) utworzono przy Ministrze Skarbu Radę Finansową, f) wcielono do Ministerstwa Skarbu Główny Urząd Likwidacyjny, g) sprawy Komitetu Ekonomicznego przekazano Radzie Ministrów.

Obecna organizacja Ministerstwa Skarbu opiera się na rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 sierpnia 1927 r. (Monitor Polski z 12 września 1927 r. Nr. 208), zawierającym nowy statut organizacyjny. Nowy statut w zasadzie nie różni się od statutu z r. 1924. Ilość departamentów po wcieleniu do Ministerstwa b. Głównego Urzędu Likwidacyjnego została powiększona do 8-miu. Nastąpiły też pewne przesunięcia w podporządkowaniu departamentom niektórych wydziałów, w ich ilości i nazwach.

Departament Prezydjalny otrzymuje nazwę Departamentu Ogólnego, dotychczasowe jego wydziały: osobowy, organizacyjno-administracyjny oraz ogólnej polityki finansowej otrzymują nazwy: prezydjalny, gospodarczy, polityki finansowo-gospodarczej. Do departamentu tego włączono: wydział emerytalny, wydzielony z departamentu budżetowego, wydział karny, powstały z wydzielenia wydziałów karnych z departamentu cel i departamentu akcyz i monopolów, oraz utworzono nowy wydział administracyjny. W departamencie obrotu pieniężnego Inspektorat Bankowy otrzymuje nazwę Komisarjatu Bankowego. W Departamencie Budżetowym połączono dwa wydziały: ogólny i wydział A budżetów administracyjnych w jeden wydział pod nazwą wydział polityki budżetowej, oraz utworzono nowy wydział rent inwalidzkich. Wydział budżetu wojskowego otrzymał nazwę wydziału budżetów administracyjnych A. W Departamencie Cel zniesiono wydziały: kontroli celnej, straży celnej i karny, utworzono zaś nowy wydział ustawodawstwa celnego. W Departamencie Podatków i Opłat utworzono nowy wydział katastralny, zniesiono natomiast wydział podatku majątkowego oraz wydział finansów samorządowych. Agendy wydziału podatku majątkowego przechodzą do dotychczasowego wydziału podatku dochodowego, który otrzymał nazwę wydziału podatku dochodowego i majątkowego oraz od kapitałów i rent, zaś agendy wydziału finansów samorządowych do dotychczasowego wydziału podatków realnych, który otrzymuje nazwę wydziału podatków realnych i finansów samorządowych. Dotychczasowe wydziały: instrukcyjno-rewizyjny i podatków przemysłowych otrzymują nazwy: wydział administracyjny i wydział podatku przemysłowego. W Departamencie Akcyz i Monopolów zniesiono wydział karny, wydział instrukcyjno-rewizyjny otrzymał nazwę wydziału administracyjnego, wydział spirytusowy — wydział podatków pośrednich i monopolów A., zaś wydział podatków pośrednich i monopolów nazwę wydziału podatków pośrednich i monopolów B. W Departamencie Kasowym wydziały administracyjno-kasowy i instrukcyjno-rewizyjny otrzymały nazwy wydziału inspekcyjnego i wydziału instrukcyjnego. Urząd Likwidacyjny został podzielony na cztery wydziały: rosyjski likwidacyjny, rosyjski rozrachunkowy, niemiecki i austriacki. Agendy zwiniętego wydziału straży celnej przejmuje Naczelny Inspektorat Straży Celnej, podległy bezpośrednio Ministrowi Skarbu.

Nowy ustrój Ministerstwa Skarbu jest w swym składzie bardziej ścisły od poprzedniego, a przez zmniejszenie ilości wydziałów osiąga więk-

szą koncentrację pracy i nadzoru nad nią. Sprawę władzy nad personelem urzędów II i I instancji — nowy statut załatwił w ten sposób, że departamenty fachowe mają czuwać nad doborem personelu w podległych im działach służby i opracowywać wnioski w sprawach osobowych urzędników tych działów, a departament ogólny ma załatwiać na wniosek departamentów fachowych sprawy organizacyjne Izby Skarbowych oraz Dyrekcji Cel i podległych im urzędów I instancji, z wyjątkiem Kontroli Skarbowej i Straży Celnej.

Władze i Urzędy Skarbowe II i I instancji.

Wkońcu września 1918 roku została utworzona Komisja Organizacyjna celem opracowania planu przejścia urzędów skarbowych od okupantów, jak również tymczasowego ustroju administracji skarbowej w b. Kongresówce.

Komisja ta postanowiła do czasu wprowadzenia jednolitej administracji skarbowej utworzyć na terenie b. Królestwa Kongresowego dwanaście delegacji Ministerstwa Skarbu: w Warszawie, Płocku, Łomży, Kaliszu, Piotrkowie, Częstochowie, Kielcach, Radomiu, Lublinie, Siedlcach, Białej i Suwałkach oraz dwa zarządy skarbowe w Warszawie dla stolicy i w Łodzi — dla miasta i dla pow.: Łódzkiego, Brzezińskiego i części Łaskiego. W skład delegacji wchodził: prezes, trzech członków, sekretarz i młodszy urzędnik. Delegacje nie stanowiły władz II instancji, miały tylko zadanie instrukcyjne. Natychmiast po ustąpieniu okupantów delegacje przejęły Urzędy i Kasy Skarbowe pod władzę Ministerstwa Skarbu. Na terenie Małopolski władzę skarbową sprawowała Dyrekcja Skarbu we Lwowie, na obszarze b. zaboru pruskiego początkowo Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej, później zaś Departament Skarbu Ministerstwa b. Dzielnicy pruskiej. W obydwóch tych dzielnicach pozostawiono dawną organizację z tem, że w Małopolsce uniezależniono Skarb od władz politycznych.

Natychmiast po utworzeniu Centrali Ministerstwa Skarbu, jednym z pierwszych jej zajęć było opracowanie projektu jednolitej organizacji skarbowości na terenie b. trzech zaborów. Odpowiedni projekt rządowy został 31 lipca 1919 roku przyjęty przez sejm i ogłoszony jako ustawa z 14 sierpnia 1919 r. (Dz. Praw poz. 391) „o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych”. Ustawa miała charakter ramowy. Ustawa ta: 1) oddziela całkowicie administrację skarbową od politycznej, 2) tworzy trzestopniowy ustrój władz: Min. Skarbu jako III instancję, izby skarbowe stanowią władze II instancji, zaś urzędy skarbowe podległe izmom skarbowym stanowią I instancję, przyczem ustawa rozróżnia trzy rodzaje urzędów skarbowych: do spraw podatków bezpośrednich i opłat, do spraw akcyzowych i monopolowych oraz Kasy Skarbowe; 3) administracja cel jest

całkowicie wyodrębniona i niepoddana władzy Izby Skarbowej. Ustawa ta została wprowadzona w życie na obszarze pięciu województw centralnych (Białostockie, Kieleckie, Lubelskie, Łódzkie, Warszawskie) i m. st. Warszawy, rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 30 stycznia 1920 r. (Dz. U. R. P. z dn. 23 lutego 1920 r.). Równocześnie z rozporządzeniem wykonawczym do ustawy zostały wydane: 1) tymczasowe przepisy o sposobie pobierania przychodów i dokonywania wydatków przez władze i urzędy państwowe; 2) instrukcja dla kas skarbowych; 3) instrukcja rachunkowa dla izb skarbowych; 4) instrukcja biurowa dla izb i urzędów skarbowych. Późniejszym rozporządzeniem powiększono ilość urzędów skarbowych w m. Warszawie do 5, w m. Łodzi do 3.

Po roku okazała się potrzeba pewnych zmian w wewnętrznym ustroju izb skarbowych, a mianowicie utworzenie wydziału V dla spraw opłat stemplowych oraz podatków spadkowego i od darowizn. Wówczas to wyszło rozporządzenie z 15 marca 1921 r. (Dz. Urz. Min. Sk. poz. 112), dzielące Izby Skarbowe na 5 wydziałów: I — ogólny, II — podatków bezpośrednich, III — kasowy, IV — akcyz i monopolów i V — opłat stemplowych i podatków spadkowego i od darowizn.

Organizacja powyższa, wprowadzona na obszarze 5 województw centralnych, została w latach następnych rozszerzona na teren całej Rzeczypospolitej. W roku 1921 utworzono Izbę Skarbową w Brześciu n/Bugiem dla województw nowogródzkiego i poleskiego. Powiaty: Grodzieński, Wołkowyski i Białostocki wcielono do Izby Skarbowej w Białymstoku. Istniejące na terenie Wołynia inspektoraty akcyzowe zostały przekształcone na urzędy akcyz i monopolów. Inspektoraty te powstały na zasadzie rozporządzeń b. zarządu cywilnego ziem wschodnich względnie b. tymczasowego zarządu terenów przyfrontowych, jako też b. zarządu ziem Wołynia i frontu podolskiego.

W tym samym czasie zrobiono pierwszy krok ku wprowadzeniu nowej organizacji władz skarbowych na obszarze Małopolski. Dnia 1 czerwca 1921 r. została rozwiązana Dyrekcja Skarbu we Lwowie i utworzone izby skarbowe we Lwowie dla województw lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego oraz w Krakowie dla województwa krakowskiego. Ustrój tych dwu ostatnich izb różnił się nieco od ustroju pozostałych izb skarbowych, a mianowicie: izbom zostały czasowo podporządkowane sprawy celne, dla których utworzono osobne wydziały VI-te; z zakresu działania izby skarbowej w Krakowie wyłączono zarząd gospodarki spirytusowej, sprawy emerytalne i sprawy katastru gruntowego i przekazano je Izbie Skarbowej lwowskiej na całym obszarze Małopolski. Z powodu wielkiej ilości spraw emerytalnych, ześrodkowanych w Izbie Skarbowej we Lwowie utworzono w końcu 1921 r. osobny wydział VII — emerytalny. Ustrój władz skarbowych I instancji na terenie Małopolski na razie nie został zmieniony.

W początkach 1922 r. przystąpiono do unifikacji administracji skarbowej na terenie b. dzielnicy pruskiej, gdzie zarząd sprawował Departament Skarbu Ministerstwa byłej dzielnicy pruskiej. Administrację skarbową na tym obszarze przekazano Ministrowi Skarbu rozporządzeniem z 21.XII. 1921 r. Objęcie formalne władzy zostało załatwione rozporządzeniem Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem b. dzielnicy pruskiej z 22.I.1922 r. Już poprzednio jednak wydał Minister b. dzielnicy pruskiej rozporządzenie o organizacji władz i urzędów skarbowych całkowicie wzorowane na przepisach ustawy organizacyjnej i rozporządzenia wykonawczego, z temi zmianami, które były wówczas konieczne ze względu na odmienne ustawodawstwo podatkowe i na inny ustrój kontroli skarbowej, jakoteż kasowości w województwach poznańskim i pomorskim. Rozporządzenie to zostało zatrzymane w mocy z pewnemi zmianami dotyczącymi spraw przekazanych kompetencji Ministerstwa Skarbu.

Na obszarze ziemi wileńskiej ogólnopanstwową administrację skarbową wprowadzono w drugiej połowie 1922 r.; nastąpiło to na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 19.VI. 1922 r. i Ministra Skarbu z 11.VII. 1922 r. Do obszaru ziemi Wileńskiej zostały wcielone powiaty: bractawski, dziśnieński, duniłowiczowski i wilejski, wydzielone z okręgu izby skarbowej w Brześciu n/B.

Równocześnie następowało dostosowywanie administracji skarbowej na terenie Małopolski do przepisów ustawy organizacyjnej z 31 lipca 1919 r. Zmniejszono ilość kas skarbowych (powstałych z urzędów podatkowych), których ilość nie odpowiadała przepisom ustawy organizacyjnej. Zniesiono w ciągu lat 1922-23 około 90 kas skarbowych mających siedzibę inną niż inspektorat skarbowy, aby zaś przez to nie utrudniać wpłacania należności na rzecz Skarbu Państwa, zezwolono na uiszczanie wpłat na ręce poborców skarbowych, mających miejsce służbowe poza siedzibą kasy.

Ujednostajnienie organizacji kas skarbowych na całym obszarze Rzeczypospolitej zostało umożliwione przez wprowadzenie w ciągu roku 1922 jednolitych dla całego państwa przepisów rachunkowo-kasowych, które położyły kres trzem odrębnym systemom rachunkowości i kasowości. Następstwem powyższego było zniesienie dawnej Krajowej Kasy Skarbowej i osobne Kasy Wydziału Samorządowego we Lwowie oraz filjalnej Kasy Skarbowej w Krakowie. Na ich miejsce utworzono we Lwowie kasy skarbowe A i B, w Krakowie zaś Kasę Skarbową II.

W r. 1922 zreorganizowano t. zw. administrację podatkową we Lwowie i Krakowie. Na ich miejsce utworzono we Lwowie pięć, a w Krakowie trzy inspektoraty skarbowe.

Z kolei przystąpiono do uregulowania spraw katastru gruntowego. Sprawy te, pierwotnie oddane Izbie Skarbowej we Lwowie zostały podzielone między izby skarbowe lwowską i krakowską, następnie zwinięto cały szereg drobnych biur (ewidencji) katastru gruntowego. Wydziały mier-

nicze i urzędy katastralne w województwie poznańskim i pomorskim początkowo podległe Ministerstwu Robót Publicznych, przekazano Ministrowi Skarbu.

Zreformowanie małopolskich dyrekcyj okręgów podatkowych, stanowiących I instancję do spraw podatków spożywczych i należności, nastąpiło 1 września 1925 roku, kiedy to zniesiono 17 dyrekcyj okręgów podatkowych, na ich miejsce utworzono tyleż urzędów akcyz i monopolów, wydzielono z dyrekcyj skarb. administrację należności i przeniesiono do właściwych inspektoratów skarbowych, którym nadano nazwę „Urzędów Skarbowych Podatków i Opłat Skarbowych”.

Jednocześnie — chociaż zupełnie odrębnie — następowała organizacja celnictwa. Organizację urzędów celnych oparto na zasadzie uchwały sejmowej z 1.VIII. 1919 r. udzielającej Ministrowi Skarbu prawa wydawania przepisów celnych. Urzędy celne na granicy województw poznańskiego i pomorskiego zostały zorganizowane po przekazaniu Ministrowi Skarbu zarządu spraw celnych na obszarze b. dzielnicy pruskiej, co nastąpiło 15 stycznia 1921 r. W r. 1922 utworzono dyrekcje cel w Mysłowicach i urzędy celne na granicy województwa śląskiego. W tym samym czasie ustanowiono dyrekcje cel w Warszawie, Wilnie, Lwowie, jako okręgowe władze II instancji na terenie b. zaborów austriackiego i rosyjskiego. Następstwem utworzenia dyrekcji Cel we Lwowie było zniesienie wydziałów VI-tych w Izbach Lwowskiej i Krakowskiej.

Na Śląsku Górnym i Cieszyńskim, posiadającym autonomję, władzę skarbową sprawuje Województwo przez Wydział Skarbowy. Do kompetencji Wydziału należą także sprawy budżetu autonomicznego, jak również sprawy finansów komunalnych.

Obecna organizacja władz i urzędów skarbowych II i I instancji przedstawia się jak następuje: urzędami II instancji są podległe bezpośrednio Ministerstwu Skarbu izby skarbowe i dyrekcje cel.

Liczba izb skarbowych wraz z Wydziałem Skarbowym wynosi 14. Terytorjum izby skarbowej przeważnie pokrywa się z terytorjum województwa z wyjątkiem izby skarbowej II: we Lwowie, która obejmuje 2 województwa: Stanisławowskie i Tarnopolskie. Na czele izby skarbowej stoi Prezes Izby bezpośrednio podległy Ministrowi Skarbu. Izba posiada pięć wydziałów: I wydział ogólny, II wydział podatków bezpośrednich, III wydział rachunkowo kasowy, IV wydział podatków pośrednich i monopolów, V wydział opłat stemplowych. Izby skarbowe w Warszawie, Poznaniu, Krakowie i Lwowie posiadają poza tem wydział VI emerytur i rent. Kierownictwo wydziałów spoczywa w rękach naczelników wydziałów. Do zakresu działania wydziału I należą sprawy: personalne, organizacyjne i gospodarcze izby i podległych jej urzędów skarbowych, jak również przeprowadzanie dochodzeń przeciwko urzędnikom i niższym funk-

cjonariuszom. Odpowiednio do tego dzieli się wydział I na 3 grupy: (oddziały): personalną, gospodarczą i dyscyplinarną.

Do kompetencji wydziału II (podatków bezpośrednich) należy: a) rozstrzyganie odwołań przeciwko decyzjom władz skarbowych I instancji, w sprawach podatków bezpośrednich z wyjątkiem podatku dochodowego, majątkowego i przemysłowego, ponieważ podatki te wymierzane przez komisje szacunkowe, podlegają kompetencji komisji odwoławczych. b) branie udziału w tworzeniu komisji szacunkowych i odwoławczych, opracowywanie odwołań dla komisji odwoławczych, uczestniczenie w czynnościach tych komisji oraz wykonywanie ich uchwał, c) wymiar podatku, a mianowicie: podatku przemysłowego dla spółek akcyjnych, podatku od rent dla osób prawnych, obowiązanych do publicznego ogłaszania sprawozdań, jak również podatków dochodowego dla spółek akcyjnych i wszystkich tych przedsiębiorstw, obowiązanych do publicznego składania sprawozdań, których kapitał zakładowy przewyższa 100.000 zł. Wymiar tych podatków uskutecznia w I instancji izba skarbową, która też przez odpowiednie siły fachowe przeprowadza badanie ksiąg w przedsiębiorstwach obowiązanych do publicznego składania sprawozdań, d) wdrażanie egzekucji, udzielanie odroczeń, rozdzielanie na raty zaległości, umarzanie kwot nieściągalnych, w granicach, przewidzianych odpowiednimi ustawami i rozporządzeniami Mn. Skarbu, e) nadzór nad czynnościami organów wymiarowych w podatkach bezpośrednich, nad przymusowem ściąganiem zaległości podatkowych i grzywien, nałożonych za naruszenie przepisów podatkowych, f) zbieranie, zestawianie i przedkładanie periodyczne danych statystycznych o wynikach wymiarów, o wpływach i odwołaniach w okręgu izby skarbowej. Stosownie do zakresu działania dzieli się wydział II na 5 oddziałów: a) administracyjny, b) pod. przemysłowego, c) podatku dochodowego i majątkowego, d) podatków realnych, e) oddział bilansowy. W izbach skarbowych, na terenie których istnieje kataster gruntowy (w dawniejszych zaborach austriackim i niemieckim), posiadają wydziały II jeszcze oddział VI katastralny, który czuwa nad czynnościami urzędów katastralnych.

Wydział III rachunkowo - kasowy sprawuje ogólny nadzór nad czynnościami kas skarbowych w okręgu izby za pomocą periodycznych oraz dokonywanych nieoczekiwanie rewizji, sprawdza prowadzone przez kasy skarbowe księgi wpływów, wykonywuje na podstawie przedkładanych jej przez kasy wykazów rachunkowych kontrolę nad właściwem zużytkowaniem kredytów we wszystkich, znajdujących się w okręgu izby urzędach oraz bada i potwierdza zgodność sporządzanych przez te urzędy sprawozdań rachunkowych z przedkładanymi wykazami.

Wydział IV — podatków pośrednich i monopolów załatwia: a) w swym podwydziale administracyjnym sprawy dotyczące inspekcji urzędów akcyzowych I instancji i niższych organów wykonawczych, wykonywuje kontrolę nad przyrządami mierniczymi w gorzelniach, browarach i t. p.

oraz zajmuje się dobozem i wyszkoleniem personelu kontroli skarbowej (w podatkach pośrednich), b) w podwydziale podatków pośrednich i monopolów rozstrzyga sprawy dotyczące podatków pośrednich oraz wwozu i wywozu wyrobów podlegających podatkowi pośredniemu i wyrobów monopolowych, prowadzi ewidencję i kontrolę udzielonych ulg płatniczych, załatwia prośby o odpisanie nieściągalnych należności podatkowych (do 1000 zł.) i grzywien (do 5000 zł.), prośby o rozłożenie na raty grzywien (na okres 6-cio lub 12 miesięczny), o zwrot nadpłat oraz decyduje o udzielaniu koncesji na sprzedaż wyrobów monopolowych, c) w podwydziale karnym załatwia w pierwszej instancji niektóre sprawy karne w zakresie podatków pośrednich i monopolów oraz odwołania, dotyczące spraw, załatwionych przez podległe urzędy akcyz i monopolów, reprezentuje interesy skarbu państwa w sprawach, podlegających orzecznictwu sądów, przedstawia Ministerstwu Skarbu wnioski o przyznanie nagród pieniężnych za wykrycie przekroczeń skarbowych, d) podwydział kontroli cenzuruje księgi rachunkowe zakładów, podlegających kontroli akcyzowej (gorzeln, browarów, fabryk win, miodu, drożdży, octu i cukru), sporządza periodyczne sprawozdania z czynności i przedkłada je Ministerstwu Skarbu.

Wydział V — opłat skarbowych załatwia odwołania przeciwko wymiarom opłat stemplowych, dokonywanym przez urzędy skarbowe i inne powołane do pobierania opłat stemplowych organy (np. notariuszów), wydaje decyzje na podania o zwrot niesłusznie lub nadmiernie ściągniętych opłat, o zniżkę grzywien, o odroczenie lub rozłożenie na raty należności stemplowych na czas, nie przekraczający jednego roku, o odpisanie nieściągalnych należności, o wznowienie postępowania wymiarowego, sporządza sprawozdania i wykazy dla Ministerstwa Skarbu; przeprowadza wymiar podatku spadkowego i podatku od darowizn w wypadkach, w których izba skarbową występuje jako pierwsza instancja (t. j. gdy wartość spadku przechodzącego na spadkobierców w prostej linii lub współmałżonka, przekracza 50.000 zł., przy innych spadkobiercach 20.000), pozatem wszystkie sprawy, o których była mowa przy opłatach stemplowych. Odpowiednio do wyżej wymienionych czynności dzieli się wydział V na dwa podwydziały: opłat stemplowych oraz podatku spadkowego i od darowizn.

Zarząd cel nie należy do zakresu działania izb skarbowych; urzędami drugiej instancji są w sprawach celnych Dyrekcje Cel podległe Departamentowi Cel Ministerstwa Skarbu. Jest ich cztery: w Poznaniu i Mysłowicach (dla granicy zachodniej) w Warszawie (dla granicy północnej i wschodniej) i we Lwowie (dla granicy południowej) oraz Polski Inspektorat Celny przy Dyrekcji Cel w Wolnym Mieście Gdańsku. Na czele każdej dyrekcji stoi prezes o prawach równorzędnych z prawami prezesów Izb. Dyrekcja Cel dzieli się na 4 wydziały, z których I (administracyjny) zajmuje się sprawami personalnymi urzędników Dyrekcji oraz podległych jej urzędów celnych i funkcjonariuszów straży celnej, sprawa-

mi gospodarczymi oraz wykonywuje nadzór nad pracami kancelaryjnymi. Wydział II (postępowania celnego) posiada głos rozstrzygający w sprawach, dotyczących postępowania celnego, z wyjątkiem spraw taryfowych, podległych bezpośredniej kompetencji Ministerstwa Skarbu; załatwia sprawy związane z odprawą celną, a wyłączone z kompetencji urzędów celnych I instancji, zwłaszcza sprawy pozwoleń na bezcłową odprawę poszczególnych towarów. Do zakresu działania wydziału III (kasa i rachuba) należy kontrola rachunkowości urzędów celnych oraz rewizje kas celnych, sporządzanie prowizorjów wpływów i wydatków dyrekcji cel oraz podległych jej organów wykonawczych, wreszcie asygnowanie pieniędzy w ramach kredytu budżetowego. Wydział IV (kontrola rachuby) przeprowadza merytoryczną kontrolę dowodów celnych (dokumentów). Pozatem rozstrzyga dyrekcja cel w I instancji sprawy karne o przekroczenie przepisów celnych, o ile grzywna przekracza 1000 zł.; jednocześnie jest instancją odwoławczą w sprawach, rozstrzyganych przez urzędy celne.

Władzami skarbowymi I instancji są podległe izłom skarbowym: a) urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych,¹⁾ b) urzędy akcyz i monopolów, c) kasy skarbowe oraz d) podległe dyrekcji urzędy celne. Urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych znajdują się w liczbie jednego w każdym powiecie. Większe miasta posiadają ich więcej, a to zależnie od ilości płatników. Pozatem istnieje 6 oddzielnych urzędów opłat stemplowych i podatku spadkowego.

Personel urzędu skarbowego podatków i opłat składa się z naczelnika urzędu, jego zastępcy, 1 — 3 referentów (w zależności od zakresu pracy urzędu) oraz kilku sił pomocniczych. Organami wykonawczymi są sekwestratorzy, przeprowadzający przymusowe ściąganie podatków. Większe urzędy posiadają również kontrolerów dla badania obrotów przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych. Zakres działania urzędów skarbowych określony jest co do każdego podatku w odpowiednich ustawach i rozporządzeniach wykonawczych, ponieważ Polska nie posiada jeszcze ogólnej ustawy podatkowej jak to jest np. w Niemczech, jakkolwiek odpowiednie prace są już w toku. Przewidziane w ustawach obowiązki urzędów podatkowych dadzą się podzielić na 3 grupy: postępowanie wymiarowe, nadzór i postępowanie wykonawcze. Wymiar podatków: dochodowego, obrotowego i majątkowego przeprowadzają urzędy skarbowe przy pomocy własnych komisji szacunkowych, zaś wymiar podatku gruntowego, spadkowego i podatku od darowizn jako też opłat stemplowych oraz częściowo podatku od kapitałów i rent — bez udziału komisji.

Wymiar podatku od nieruchomości należy do władz samorządowych. W zakresie podatków wymierzanych przy pomocy komisji szacunkowych, należy do władz skarbowych: tworzenie komisji szacunkowych,

¹⁾ Obecnie Urzędy Skarbowe. (Przypisek wydawcy).

zwolywanie tychże na posiedzenia, przygotowanie materiału wymiarowego t. j. zbieranie i sprawdzanie zeznań podatkowych oraz wszelkich danych niezbędnych dla przeprowadzenia wymiaru, oraz stawianie wniosków co do wysokości wymiaru, wnoszenie sprzeciwu przeciwko uchwałom komisji szacunkowych, rozpatrywanie odwołań przeciwko wymiarom i przedkładanie ich komisjom odwoławczym przy izbach skarbowych. Urzędy skarbowe obowiązane są prowadzić dla wszystkich płatników rejestr szacunkowy, księgi biercze, oraz wystawiać i rozsyłać w odpowiednich terminach nakazy płatnicze, oraz udzielać płatnikom informacji. Czynności nadzorcze urzędów skarbowych polegają na czuwaniu nad prawidłowym i terminowym wymiarem i wypłacaniem tych podatków i opłat, które ustawowo albo przez władze samorządowe są wymierzane i ściągane, jak podatek budynkowy, albo przez władze te są tylko ściągane jak podatek gruntowy, lub też są ściągane drogą potrąceń i wpłacane do kas skarbowych, jak np. podatek od uposażeń służbowych, potrącany przez pracodawców, podatek od kapitałów i rent, pobierany przez banki i inne instytucje kredytowe, wreszcie nad opłatami stemplowymi pobieranymi przez notariuszy, kancelarie sądów i inne urzędy publiczne albo uiszczanymi przez samych płatników bezpośrednio zapomocą znaczków stemplowych. Urzędy skarbowe wykonywują nadzór za pomocą kontroli odpowiednich ksiąg i dowodów w państwowych i prywatnych instytucjach, oraz w zakładach przemysłowych i handlowych. Urzędy skarbowe posiadają prawo udzielania następujących ulg: rozkładania na raty zaległości, ograniczania na skutek podania kar za zwłokę oraz przedstawiania izbie skarbowej wniosków na umorzenie kwot nieściągalnych. Przymusowe ściąganie należności skarbowych dokonywane jest przez sekwestratorów podatkowych. Prawa i obowiązki tych organów określone są ustawą z dnia 14 grudnia 1923 r. (Dz. U. poz. 37) o uprawnieniach wykonawczych organów skarbowych oraz w wydanej przez Ministra Skarbu na podstawie tej ustawy instrukcji o przymusowym ściąganiu podatków i opłat.

W województwach zachodnich i południowych, gdzie istnieje kataster gruntowy, czynne są urzędy katastralne, celem utrzymania operatów katastralnych oraz dokonywania wpisów i zmian.

Urzędy skarbowe akcyz i monopolów mają terytorjalnie większy zakres działania niż urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych; obejmują one 3 — 4 powiaty. Kierownikiem jest naczelnik urzędu, a jego zastępcą i pomocnikiem jeden z inspektorów kontroli skarbowej. W skład personelu wchodzi także: urzędnik dla spraw karnych, buchalter, sekretarz, oraz 2 — 3 kontrolerów.

Organem wykonawczym jest kontrola skarbową, której organizacja i obowiązki określone są w rozporządzeniu Ministra Skarbu z 4 listopada 1927 r., (Dz. U. M. Sk. poz. 379). Do urzędników kontroli skarbowej zaliczają się: inspektorzy, mający swą siedzibę w miastach powiatowych, lub

w razie potrzeby w innych miejscowościach powiatu, oraz podlegli im komisarze kontroli skarbowej i rewidenci, którzy bądź to wykonywują czynności nadzorcze na określonym terytorjum, bądź też mają swą stałą siedzibę w zakładach, podległych kontroli akcyzowej. Poza tym istnieją lotne brygady kontroli. Wszyscy funkcjonariusze kontroli obowiązani są prowadzić stale dzienniki swych czynności urzędowych. Urzędów akcyz — i monopolów jest 64; personel ich liczy około 2000 urzędników. Zakres działania urzędów skarbowych akcyz i monopolów obejmuje: w dziale administracyjnym sprawy personalne i dyscyplinarne podległych urzędników, sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad czynnościami kontroli skarbowej, sprawdzanie ich dzienników czynności i rachunków podróży, wreszcie prace kancelaryjne; w dziale postępowania akcyzowego — załatwianie wszelkich formalności związanych z działalnością zakładów, które produkują lub sprzedają produkty, podlegające podatkowi pośrednim (przyjmowanie meldunków o rozpoczęciu produkcji, udzielanie koncesji, patentów, zezwoleń na sprowadzanie spirytusu dla celów technicznych i t. p.); w dziale karnym — przeprowadzanie dochodzeń w sprawach karnych, zastępstwo interesów Skarbu Państwa w sprawach karno - skarbowych w sądach, nadzór nad magazynami zasekwestrowanych towarów oraz ściąganie kar pieniężnych; w dziale rachuby — kontrola nad wymiarem i ściąganiem podatków pośrednich, nad obrotem artykułami, podlegającymi podatkowi pośrednim, uwierzytelnianie przedkładanych odpisów i wyciągów z ksiąg oraz zestawień rachunkowych i prowadzenie ewidencji zakładów, podległych kontroli skarbowej.

Kasy Skarbowe istnieją w każdym powiecie podobnie jak urzędy skarbowe; w większych miastach tworzone są w razie potrzeby kasy pomocnicze. Liczba kas w państwie wynosi 264. Do obowiązków naczelnika kasy należą wszelkie sprawy administracyjne, prowadzenie głównej księgi kasowej, a w małych kasach także sprawowanie obowiązków kasjera. Rachunkowość prowadzi księgowy, posiadający do pomocy pomocników rachunkowych. Liczba sił pomocniczych wynosi od 4 do 30 zależnie od rozmiaru czynności kasowych. Zakres czynności kasowych i rachunkowych określony jest w instrukcji kasowej z 24.XI. 1921 r. Obowiązkiem kas skarbowych w myśl powyższej instrukcji jest przyjmowanie i przechowywanie pieniędzy na rachunek Skarbu Państwa, dokonywanie wypłat na podstawie asygnat właściwych urzędów w granicach przyznanego tym urzędom kredytu; prowadzą one rachunek wpływów i wydatków państwowych, przyjmują i wydają sumy depozytowe, komunalne, fundusze specjalne, i utrzymują specjalne księgi dotyczące obrotu temi sumami, kupują i sprzedają papiery państwowe, pośredniczą w przeprowadzaniu konwersji i wypłacają należność za kupony. Wpłaty i wypłaty mogą być dokonywane na rachunek kas skarbowych przez Pocztową Kasę Oszczędności i urzędy pocztowe. Wszystkie dzienniki i wykazy przedkładają kasy skarbowe iz-

bom skarbowym (wydział III). Dzięki sprawnemu funkcjonowaniu kas skarbowych Ministerstwo Skarbu w ciągu kilku dni po upływie dekady jest w posiadaniu dokładnych danych o wpływach z danin publicznych. Rewizje w kasach przeprowadzane są co miesiąc przez naczelnika miejscowego urzędu skarbowego, lub jego zastępcę, oprócz tego zaś rewizje nieoczekiwane przeprowadza prezes izby skarbowej lub naczelnik wydziału kasowego.

Urzędy celne, podległe dyrekcjom celi, dzielą się w myśl rozporządzenia Ministra Skarbu z 13.XII. 1920 r. na urzędy celne I kategorii przy linjach kolejowych, drogach wodnych i na urzędy II kategorii przy drogach bitych. Pierwsze z nich mogą dokonywać odprawy celnej wszystkich towarów bez względu na ilość i wysokość opłaty celnej, drugie mogą jedynie dokonywać odprawy towarów, wyszczególnionych w specjalnej tabeli, jednak w tym tylko wypadku, o ile suma należnego cła nie przekracza 60 zł. Do zakresu działania urzędów celnych należą: rewidowanie osób przyjeżdżających z zagranicy i wyjeżdżających zagranicę, oraz prowadzenie statystyki ruchu osobowego, przyjmowanie towarów do oclenia, pobieranie opłat celnych według taryfy celnej oraz opłat statystycznych i manipulacyjnych, prowadzenie dokładnego rejestru wwożonych i wywożonych towarów, przeprowadzanie dochodzeń w sprawach karnych o naruszenie przepisów celnych i wydawanie w tych wypadkach decyzji w ramach kompetencji urzędów I instancji. Przepisy o postępowaniu celnem ustalone są rozporządzeniem Ministra Skarbu z 13.XII. 1920 r., o prowadzeniu statystyki — przez rozporządzenie Rady Ministrów z 10.XI. 1925 r.; — o prowadzeniu rachunkowości i kasowości — przez instrukcję z 12.IX.1922 r. Granica od strony Niemiec i Czechosłowacji strzeżona jest przez mundurową i uzbrojoną straż celną, której organizacja i kompetencje określone są w rozporządzeniu Ministra Skarbu z 29 stycznia 1926 r. (Dz. U. poz. 105). Granica od strony Rosji i Litwy strzeżona jest przez specjalny Korpus Ochrony Pogranicza, organizację wojskową w sile 20.000 ludzi, podlegającą kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych.

Ogólna ilość urzędników i funkcjonariuszów administracji skarbowej wynosiła około 24.000 ludzi z czego około 16.000 stanowili w 1923 r. urzędnicy a około 8.000 niżsi funkcjonariusze. Z liczby tej przypadało na: Centralę Ministerstwa Skarbu 500 urzędników, na Zarząd Monopoli Tytoniowego 576, Spirytusowego 915, Prokuratorję Generalną 223 osób, na urzędy II instancji (Izby Skarbowe, Dyrekcje Celi wraz z urzędnikami I instancji i kasami skarbowymi) 13.661, Straż Celną 206 wyższych i 5.880 niższych funkcjonariuszów, na Urząd Kontroli Ubezpieczeń, mennicę, drukarnię państwową, biuro sprzedaży soli razem 165 osób, resztę stanowią woźni, dozorczy i t. p. Po redukcjach lat ostatnich ilość ta uległa wydatnemu zmniejszeniu.

DR. JERZY LUBOWICKI

PODATKI BEZPOŚREDNIE.

POLITYKA PODATKOWA. Odziedziczone przez państwo polskie po zaborcach trzy systemy podatkowe, o konstrukcji, wartości i wydajności nie jednakowej nie odpowiadały potrzebom państwa, które odbudowywało się wśród huków działań i to na obszarach przeważnie zniszczonych przez wojnę. Ani daniny publiczne, ani pożyczki wewnętrzne nie stanowią przez pierwszą połowę omawianego okresu dostatecznych źródeł dochodów państwowych; państwo polskie żyło z emisji banknotów pieniądza papierowego. Dopiero w drugiej połowie dziesięciolecia następują zmiany radykalne.

Pomimo to od pierwszych dni odrodzenia datuje się żywy ruch ustawodawczy w naszej dziedzinie. Polityka podatkowa szuka dróg i środków, których celem jest dostarczenie państwu dochodów. W pogoni za tem często się zawodzi, zmienia swoje oblicze, dotychczasowe podstawy porzuca, a wprowadza nowe, słowem wciąż ulega ewolucji. W procesie tym krótkim co do czasu, a obfitym w treść dają się zaobserwować pewne zasady, które przyświecały inicjatorom i twórcom polskiego prawa skarbowego.

Pierwotnie, w pierwszym roku niepodległości, jakby wynikiem stosunków wojennych, wysiłki podatkowe zmierzają do najszybszego zwiększenia dochodów przez obciążenie majątku i zysków wojennych oraz zmontowania nadwyreżonego aparatu skarbowego. Wyrazem tych poglądów są dekrety Naczelnika Państwa z 29 stycznia 1919 r. o jednorazowej daninie od nieruchomości i majątków w kapitale (Dz. P. poz. 128), z 5 lutego 1919 r. o podatku majątkowym (Dz. P. poz. 135) i z tejże daty o podatku od zysków wojennych (Dz. P. poz. 136). Finanse związków samorządu terytorjalnego uregulowały dekrety z 7 lutego (Dz. P. poz. 150 i 151), a wyrazem troski o aparat skarbowy była do dziś obowiązująca ustawa z 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz. P. poz. 391).

Finansowe wyniki tych zamierzeń, wskutek zmniejszającej się wartości pieniądza obiegowego, były niezadawalające. Spowodowało to żywsze zajęcie się podatkowością i powstanie nowych tendencji rozwojowych podatków bezpośrednich. Twórca ich min. Wł. Grabski wysunął zasadę, że dochody skarbowe winny pokrywać cały budżet zwyczajny. Postulat

ten zamierzał realizować, wysuwając na pierwszy plan podatek dochodowy i majątkowy o „bardzo szerokiej skali progresywności” i stawiając sobie zadanie „uspóleczenia systemu podatkowego w Polsce”, który, prócz celów skarbowych, miał być instrumentem, aby „równoważyć nierówności społeczne”. Wprowadził też w r. 1920 podatek dochodowy wraz z uzupełniającym podatkiem majątkowym oraz szereg innych ustaw.

Gdy dalszy spadek marki deprecjonował wpływy podatkowe następny minister Dr. Steczkowski podwyższył niektóre podatki oraz uzyskał od Sejmu upoważnienie do podwyższania podatków spożywczych. Okres ten trwający prawie do końca 1921 r. w tendencjach swoich charakteryzuje się chęcią oparcia ciężarów podatkowych na obciążeniu dochodów i majątków.

W tym czasie zostały wydane w chronologicznym porządku następujące ustawy z 1920 roku: z 29 maja o zmianie przepisów o opodatkowaniu spadków i darowizn (Dz. U. poz. 299), z 28 czerwca o podatku od skrzynek depozytowych (Dz. U. poz. 305), 26 lipca o ujednolicieniu na obszarze b. zaboru rosyjskiego ustaw i rozporządzeń o podatku przemysłowym (Dz. U. poz. 437), z 14 lipca o podwyżce podatków gruntowych w b. zaborze austriackim (Dz. U. poz. 389) i w b. Królestwie Polskiem (Dz. U. poz. 477), z 16 lipca o podatku od kapitałów i rent (Dz. U. poz. 517), z 16 lipca o podatku dochodowym i uzupełniającym podatku majątkowym (Dz. U. poz. 550) oraz z 1921 r.: z 10 maja o uregulowaniu podatków od spożycia, zużycia względnie produkcji. (Dz. U. poz. 248), z 20 maja o tymczasowym poborze podatku dochodowego (Dz. U. poz. 287) i z 17 czerwca o podwyżce podatków gruntowych (Dz. U. poz. 372).

Stworzony system podatkowy, dobry w konstrukcji, nie przynosił spodziewanych wyników finansowych z powodu stałej zniżki waluty polskiej. Ustawa o podatku dochodowym i majątkowym, która miała być trzonem podatków bezpośrednich, nie mogła spełnić pokładanych nadziei tak z powodów walutowych oraz polityczno-wojennych, jak i wskutek tego, że była nową na połowie terytorjum państwowego. W takich warunkach min. Michalski wysunął koncepcję wpływów nadzwyczajnych oraz zwiększenia dochodów z podatków pośrednich i monopolów. Myśl ta, owocna w skutki choć będąca pewnym cofnięciem budowy systemu podatkowego, trwała od końca 1921 r. przez cały 1922 r.

W tym okresie, w którego pierwszej połowie podatki stanowiły najwydatniejsze źródło dochodów, osiąganych w czasie, gdy marka była środkiem obiegowym, wyszły ustawy: w 1921 roku: z 16 grudnia o poborze nadzwyczajnej daniny (Dz. U. poz. 1 z 1922 r.), z 17 grudnia o zasileniu finansów miejskich (Dz. U. poz. 6 z 1922), z 17 grudnia o rozciągnięciu ustawy o podatku przemysłowym na cały obszar Rzeczypospolitej (Dz. U. poz. 7), z 1922 roku: z 31 marca o zmianie przepisów o opodatkowaniu spadków i darowizn (Dz. U. poz. 263), z 31 marca o podatku od wzbogacenia się.

które ujawniło się przez nabycie nieruchomości i spłatę długów hipotecznych (Dz. U. poz. 238), z 4 kwietnia o zmianie ustawy o podatku dochodowym (Dz. U. poz. 232) i z 26 września o ustanawianiu stawek podatków bezpośrednich na Kresach wschodnich przez Radę Ministrów (Dz. U. poz. 790).

Pogarszający się stan finansów publicznych w drugiej połowie 1922 r. spowodował, że rok następny wysunął znów zagadnienie finansów państwowych na plan pierwszy, a w tem sprawę podatków bezpośrednich. Tym razem budowa ustaw podatkowych kształtowała się pod jedynym hasłem zwiększenia dochodów państwowych z tego źródła, co znalazło swój wyraz w zastosowaniu wskaźników do wszystkich ustaw i równomiernem rozwijaniu wszystkich podatków bez specjalnego przedkładania jednych nad drugie. To też od roku 1923 budowa systemu podatkowego w Polsce niema wyraźnych linii konstrukcyjnych.

W tym czasie, kiedy ministrami skarbu byli: Wł. Grabski, J. H. Linde i Wł. Kucharski wyszły ustawy z r. 1923: z 9 marca o nowelizacji podatku dochodowego (Dz. U. poz. 228), z 24 marca o wyrównaniu opłat stemplowych oraz podatków spadkowego i od darowizn (Dz. U. poz. 296), z 14 maja o podatku przemysłowym (Dz. U. poz. 412), z 15 czerwca o wyrównaniu podatków gruntowych (Dz. U. poz. 505), z 11 sierpnia o podatku majątkowym (Dz. U. poz. 746), z 11 sierpnia o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. poz. 747), z 31 października o podatku gruntowym (Dz. U. poz. 934) i z 6 grudnia o waloryzacji danin i kredytów (Dz. U. poz. 1044).

Od chwili wprowadzenia złotego w r. 1924 odbywają się w dziedzinie podatków bezpośrednich pewne zmiany, które jednak konstrukcję nadaną w r. 1923 nie wiele zmieniają. Mają one raczej na celu zwiększenie dochodów i pod tym kątem widzenia są wprowadzane przez ministrów: Wł. Grabskiego, J. Zdziechowskiego, Cz. Klarnera i G. Czechowicza. Z ważniejszych zmian trzeba wymienić ustawy i rozporządzenia Prezydenta: z 10 stycznia 1924 r. (Dz. U. poz. 110) i z 18 marca 1925 r. (Dz. U. poz. 242) o podatku dochodowym, z 31 stycznia 1924 r. o niezaliczaniu świadectw przemysłowych na podatek przemysłowy (Dz. U. poz. 102), z 18 lipca 1924 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. poz. 699), z 12 kwietnia 1924 r. o podwyżce podatku gruntowego (Dz. U. poz. 339), z 17 czerwca 1924 r. (Dz. U. poz. 523), z 1 kwietnia 1925 r. (Dz. U. poz. 296) i z 12 marca 1928 r. (Dz. U. poz. 292) o podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich, z 15 lipca 1925 r. o podatku przemysłowym (Dz. U. poz. 550) i z 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz. U. poz. 550).

Ostatnie dwa lata mniej obfite w zmiany ustawodawcze pozwalają aparatowi skarbowemu i podatnikom na lepsze zaznajomienie się z obowiązującym prawem skarbowym, a władzom naczelnym na udoskonalenie nad-

zoru, kontroli i wykonywania ustaw oraz poznanie wpływu budowy ustaw na rozwój gospodarczy kraju. Wynikiem tych doświadczeń są różne projekty reform podatkowych.

2) *Podatki gruntowe*. Jest to jedyna dziedzina, w której obowiązują przedwojenne podstawy odrębne w każdym z b. zaborów.

W b. Królestwie Polskim mamy trzy podatki gruntowe: dworski, włościański i z gruntów w osadach. Każdy z nich dzieli się na główny i dodatkowy wynoszący 60% głównego. Wysokość podatku głównego zależy od urodzajności gruntu, od miejscowości i od tego czy jest to grunt dworski czy włościański (t. zw. ukazowy). Podatek dworski dzieli się na 5 klas, a włościański w osadach na 4 klasy. Na tych podstawach zestawiono taryfę stawek dla podatków głównych od 1 morgi (300 prętów miary nowopolskiej).

W pozostałej części b. zaboru rosyjskiego, wzamian przedwojennego podatku kontyngentowego i repartycyjnego, wprowadzono rozporządzeniem min. Skarbu z 3 listopada 1922 r. dwie taryfy: jedną dla gruntów uprawnych, sadów, ogrodów i łąk, a drugą dla pastwisk, lasów i odłogów.

W b. zaborze austriackim podatek gruntowy, któremu podlegają wszelkie grunty uprawne, był wymierzany od przychodu surowego, osiąganego trwale po potrąceniu kosztów produkcji i administracji, bez uwzględnienia stopnia zadłużenia i właściwości indywidualnych gospodarstw. Podatek opiera się na katastrze t. zw. analitycznym. Grunty dzielą się na 10 rodzajów uprawy, a te na 8 najwyższych klas wydajności. Dla każdej klasy ustalono intratę surową na podstawie przeciętnych płodów i cen z lat 15-stu. Z tego, po pewnych potrąceniach, wyprowadzono dla każdej jednostki przestrzeni w każdej klasie i w każdym rodzaju uprawy — intratę czystą.

Podatek gruntowy w b. zaborze pruskim był katastralny i kontyngentowy. Kataster jest parcelowy i przychodowy. Za przychód przyjęto przychód surowy, pomniejszony o koszty produkcji. Grunty podzielono na 8 rodzajów uprawy a każdy z nich najwyższej na 8 klas urodzajności. Kontyngent rozdzielono pomiędzy prowincje w stosunku do intraty katastralnej a następnie na poszczególne parcele.

Otrzymany po zaborcach system podatków gruntowych do roku 1923 pozostał bez zmian. Wprowadzono tylko w roku 1920 i 1921 podwyżki stawek. Dopiero ustawa z 1 czerwca 1923 r. (Dz. U. poz. 505) wprowadziła do tych podatków progresję i regresję, które po podwyższeniu podatku w 1924 r. o 100% wynoszą: progresja 10% przy podatku od 106 — 176 zł. aż do 100% przy podatku powyżej 8.796 zł.; regresja — 50% przy podatku do 8,8 zł. i 20% przy podatku od 8,8 zł. do 35,2 zł.

Termin płatności podatku według rozporządzenia Prezydenta z 24 stycznia 1927 r. (Dz. U. poz. 40) przypada od 15 lutego do 15 marca i od 15 października do 15 listopada; każda rata wynosi połowę podatku rocznego.

Podatki gruntowe są oparte na przestarzałych zasadach i dają sto-

sunkowo małe wpływy skarbowe (rocznie 60 — 70 milionów zł.). Właściwy ich charakter przychodowy został zniekształcony przez wprowadzenie progresji i regresji. Wynikiem tego jest rozkład ciężaru odwrotnie proporcjonalny do dochodu z jednostki ziemi.

Podatek ten wymaga reformy szybkiej i gruntownej. Oparcie go na nowych podstawach wymagałoby przeprowadzenia trudnych, długich i kosztownych badań, co nie stałoby w odpowiednim stosunku do najwyższej nawet jego wydajności. Najlepszem wyjściem będzie uregulowanie tej sprawy przy ogólnej reformie podatkowej, która nas czeka i przekazanie go samorządom.

3) *Podatek od nieruchomości*. Podatek od nieruchomości opierał się początkowo na różnych przepisach przedwojennych, ulegających w początkowych latach niepodległości Polski różnym zmianom, aż od 1 stycznia 1924 r. z powodu nierentowności domów w miastach został zupełnie zniesiony. Dopiero wznowienie dochodowości domów umożliwiło opodatkowanie nieruchomości, które wprowadziło rozporządzenia Prezydenta z 17 czerwca 1924 r. (Dz. U. poz. 523), ustawa z 1 września 1925 r. (Dz. U. poz. 296) i rozporządzenie Prezydenta z 12 marca 1928 r. (Dz. U. poz. 292). Podatkowi podlegają nieruchomości miejskie i częściowo wiejskie oraz place niezabudowane, a zajęte przez przedsiębiorstwa handlowe i składy towarowe. Podstawą wymiaru jest roczna suma komornego lub wartość czynszowa przedmiotu podatkowego. Stopa podatkowa wynosiła w stosunku do podstawy wymiaru w roku 1924 — 20%, w roku 1925 — 12%, w 1926 — 10%, w 1927 — 8% i w 1928 i 1929 — 7%. Wpływy z tego podatku na skutek wzrostu komornego i lepszej kontroli władz skarbowych nad samorządowymi organami wymiarowymi stale wzrastają i wynoszą w latach 1925—1927 w milionach złotych: 22, 36 i 45.

4) *Podatek przemysłowy*. Opodatkowanie przemysłu i handlu opierało się w b. zaborach na różnych zasadach.

W Galicji istniał podatek zarobkowy, który dzielił się na dwa rodzaje: powszechny i specjalny od towarzystw sprawozdawczych. Powszechny podatek opłacał każdy prowadzący przedsiębiorstwo zarobkowe lub uprawiający zajęcie na zysk obliczone. Podatek był kontyngentowy i repartycyjny; kontyngent dzielono na podstawie klasyfikowania przychodów, do czego podzielono płatników na 4 klasy. Specjalny podatek od towarzystw sprawozdawczych wynosił 10% czystego zysku, najmniej jednak 1 pro mille od kapitału zakładowego. Nadto ustawa opodatkowywała dodatkowo progresywnie zyski ponad pewną normę właściwą dla każdego rodzaju przedsiębiorstwa.

Podatek przemysłowy w b. zaborze pruskim pobierały samorzady. Obciążał on wszelkie wykonywanie przemysłu, rzemiosła i handlu. Nie opłacały go zakłady z przychodem do 1.500 mk. lub z kapitałem zakłado-

wym i obrotowym do 3.000 mk., górnictwo, zawody wolne, rolnictwo i przemysł rolny wraz z pierwotnym. Podatników podzielono na 4 klasy zależnie od rocznego przychodu i kapitału zakładowego. Dla każdej klasy oznaczony był szereg stawek, a nadto każda klasa miała stawkę przeciętną, którą mnożyło się przez ilość podatników danej klasy celem otrzymania kontyngentu dla tej klasy.

Unifikację tego działu opodatkowania przeprowadzono ustawą z dnia 17 grudnia 1921 r. rozciągającą podatek przemysłowy z b. zaboru rosyjskiego na cały teren Rzeczypospolitej. Podatek ten opłacało się w formie podatku zasadniczego od wszystkich przedsiębiorstw i dodatkowego. Podatek zasadniczy opłacano przez wykupno świadectw przemysłowych (patentów), dodatkowy zaś: przedsiębiorstwa sprawozdawcze w postaci podatku od kapitału i podatku procentowego od zysku (tylko przedsiębiorstwa wykazujące dochód ponad 3% kapitału zakładowego), a reszta przedsiębiorstw w formie podatku repartycyjnego, procentowego od zysków. Zasady te przetrwały tylko do roku 1923, wtedy bowiem uchwalono podatek o tej samej nazwie, ale o innych zasadach. Patenty jak poprzednio pozostały, a wzamian podatku od zysku i kapitału wprowadzono podatek od obrotu.

Podatkowi od obrotu podlegają wszystkie przedsiębiorstwa z wyjątkiem przedsiębiorstw handlu wędrownego i jarmarcznego, komiwojażerów i przedsiębiorstw wydających pisma periodyczne.

Wymienione przedsiębiorstwa opłacają podatek tylko w formie świadectw przemysłowych, które dla wszystkich innych są przedpłatą uiszczaną na poczet podatku od obrotu. Wolne zawody opłacają tylko podatek obrotowy. Wysokość stawki wynosi 2% z wyjątkiem przedsiębiorstw bankowych opłacających 5%. Wymiar następuje co pół roku, a dla większych przedsiębiorstw co miesiąc.

Celem tego podatku było zwiększenie dochodów skarbowych ulegających szybkiej deprecjacji. Na konstrukcji tego podatku i na metodach wymiarowych odbiła się inflacja tak jak na żadnym innym podatku.

Obciążenie tym podatkiem zwiększono w roku 1924 na skutek niezaliczenia ceny świadectw na podatek obrotowy.

Podatek przemysłowy zbudowany w okresie inflacyjnym, po wprowadzeniu złotego został zmieniony przez obowiązującą do dziś ustawę z 15 lipca 1925 r. (Dz. U. poz. 550). Ta ostatnia w odróżnieniu od poprzedniej wprowadziła zróżniczkowane stawki podatkowe, zniżyła do 2% podatek od instytucji kredytu krótkoterminowego zwalniając zupełnie kredyt długoterminowy, zniosła 10%-ową opłatę od sprzedaży przedmiotów zbytku, zwolniła eksport półfabrykatów i gotowych wyrobów oraz t. zw. obroty wewnętrzne, a nadto upoważniła Ministra Skarbu do zniżania podatku do 1% od handlu hurtowego, co też zostało wprowadzone od 1 stycznia 1927 r. Wymiar następuje zasadniczo raz do roku przytem płatnicy obowiązani są

do wnoszenia zaliczek: większe przedsiębiorstwa co miesiąc, mniejsze — co kwartał, na podstawie zeszłorocznego wymiaru.

Wydajność podatku przemysłowego przeszła wszelkie oczekiwania i wyniosła w okresie 1924 — 1927 w milionach złotych 175 — 197 — 209 — 266. W I półroczu budżetowym 1928/29 podatek przemysłowy dał 175 milionów zł. wobec przewidywanych na cały rok 210 milj. zł.

Podatek przemysłowy ma licznych przeciwników. Wiele kierowanych przeciwko niemu argumentów jest najzupełniej słusznych. Podatek ten jako dziecko inflacji w dzisiejszych zmienionych warunkach musi także ulec zmianom. Zmiany te atoli muszą mieć zawsze na oku, że ogólne dochody państwa z podatków nie mogą być zmniejszone. Stąd zniżka w jednym podatku musi dać zwwyżkę w innym. Zagadnienie zatem reformy podatku przemysłowego sprowadza się do sprawiedliwego rozkładu ciężaru podatkowego w Polsce i wiąże się z reformą całego systemu podatkowego.

5) *Podatek od kapitałów i rent.* Podatek od kapitałów i rent, wzorowany na rosyjskim, został wprowadzony ustawą z 16 lipca 1920 r. Podlegały mu przychody z wszelkich papierów wartościowych, z wkładów na rachunek bieżący i z innych wkładów procentowych, ze specjalnych rachunków bieżących on call, z kapitałów pożyczonych przedsiębiorstwom sprawozdawczym i z udziału brutto w kopalniach. Podatek wynosi od rachunków on call — 0,540%, od świadczeń umówionych w kontraktach od wydobywania gazu ziemnego i ropy naftowej — 20%, od innych ciał kopalnych i wszystkich innych przychodów — 10%.

Ustawa z 1 maja 1923 r. (Dz. U. poz. 376) zawiesiła pobór podatku od wierzytelności hipotecznych, przychodów z kapitałów pożyczonych na hipoteki przez przedsiębiorstwa sprawozdawcze i od skapitalizowanych rent i innych świadczeń pieniężnych, ustawa z 20 lipca 1925 r. (Dz. U. poz. 564) zwolniła przychody od kapitałów pieniężnych, należących do osób mających zagranicą miejsce stałego zamieszkania lub siedzibę zarządu oraz obligacje, a rozporządzenie Prezydenta z 17 maja 1927 r. (Dz. U. poz. 403) zwolniło listy zastawne.

Obecnie obowiązuje podatek od kapitałów i rent tylko przy rachunkach on callowych i przy udziałach brutto z tytułu wydobywania ciał kopalnych.

Wpływy z tego podatku nie są znaczne, choć wykazywały tendencję dużego wzrostu; w okresie 1924 — 1927 wyniosły w milionach zł.: 2,8 — 6,9 — 8,9 — 13,2.

6) *Podatek dochodowy.* Przed wojną podatek dochodowy istniał tylko w zaborze austriackim i niemieckim. Pozostałe ziemie dzisiejszej Polski podatku tego nie znały.

Pierwszą polską ustawę o podatku dochodowym uchwalono 1 lipca 1920 r. Podlegały jej osoby fizyczne i prawne oraz spadki wakujące. Mini-

mum wolne od podatku wynosiło dla wszystkich 2.500 mk. z pewnymi odchyleniami wzwyż. Dochody z płac przyjmowało się w stosunku 7/10 ich rzeczywistej wysokości. Za dochód przyjmuje się sumę wszystkich przychodów z wymienionych w ustawie źródeł, po potrąceniu kosztów osiągnięcia, zachowania i zabezpieczenia tych przychodów. Stopa podatkowa wynosiła od 0,5% do 25%, a przy dochodach osób fizycznych i spadkach nieobjętych do 35%. Podatek od tantjem wynosił 50% stawki ogólnej. Częścią składową tej ustawy był podatek majątkowy. Opłacałyby go osoby fizyczne: obywatele polscy od wartości całego majątku powyżej pewnej sumy, wszyscy — od nieruchomości i kapitału pieniężnego oraz spadki nieobjęte, po potrąceniu długów i ciężarów, które wartość majątku zmniejszają. Stopa podatku majątkowego wynosiła od 0,1% do 0,5%. Podatek ten został wkrótce zawieszony, w związku z wejściem w życie jednorazowej daniny majątkowej z 1921 r.

Ustawa o podatku dochodowym nie weszła jeszcze w życie a już została dwukrotnie znowelizowana: ustawą z dnia 20 maja 1921 r. upoważniono władze skarbowe do tymczasowego wymiaru podatku na zasadzie złożonych zeznań, a w braku takowych na podstawie orzeczeń rzeczoznawców oraz ustawą z 14 czerwca tegoż roku podwyższono minimum egzystencji oraz niżono dla mniejszych dochodów podstawę wymiaru podatku od dochodów z płac do 5/10.

Wkrótce, bo ustawą z 24 stycznia 1922 r. uchylono pierwszą nowelę z roku 1921, a ustawą z 14 kwietnia 1922 r. podatek dochodowy zmieniono dość znacznie. Dotyczy to zmiany jego budowy przez wyłączenie dochodów z uposażeń służbowych z ogólnego dochodu i pobieranie podatku od każdorazowo wypłacanych wynagrodzeń. Minimum egzystencji dla dochodów z płac jest prawie dwa razy większe, niż dla dochodów fundowanych. Stopa podatkowa dla tych ostatnich pozostała taka sama, natomiast dla mniejszych dochodów z płac jest cokolwiek niższa. W dziedzinie proceduralnej wprowadzono gminne podkomisje szacunkowe, które w praktyce zawiodły.

Trzy następne lata przyniosły trzy nowelizacje podatku dochodowego (ustawy z 9 marca 1923 r. Dz. U. poz. 228, z 10 stycznia 1924 r. Dz. U. poz. 110 i z 18 marca 1925 r. Dz. U. poz. 242).

Ustawą z 1923 r. podniesiono minimum egzystencji, zmniejszono ilość stawek podatkowych (ze 126 do 48) i zwolniono drobniejszych płatników od obowiązku składania zeznań o dochodzie. Skala od dochodów fundowanych wynosiła od 2% do 25%, z dodatkiem od 1/2% do 15% dla osób fizycznych i spadków nieobjętych, gdy poprzednio od 0,5% do 35%. Zwiększono obciążenie drobnych i średnich dochodów. Dochody z uposażeń w pierwszych 33 stopniach opłacały od 0,3% do 11,5%, a powyżej według normalnej skali obniżanej o 2%. Nadto wprowadzono, słynne już, postanowienie, którego mocą dochód z gospodarstw rolnych poniżej 15 ha, położonych w odległości 5 klm. od miast z ludnością powyżej 100 tys.

mieszkańców, przyjmuje się w wysokości nieprzewyższającej wartość 2 ctn. metrycznych żyta z 1 morga. Jak w innych ustawach tak i w tej wprowadzono wykładnik cen hurtowych.

Nowela z 1924 r. rozciągnęła polską ustawę o podatku dochodowym na cały obszar państwa i wprowadziła na rok 1924 dodatek w wysokości 20%, z wyjątkiem województw zachodnich. Wyłączyła z potrąceń od dochodu daninę lasową i podatek majątkowy oraz upoważniła Ministra Skarbu do ustalania skali podatku od dochodów z uposażeń co miesiąc, a nie co kwartał.

Ustawą z 1925 r. znów zmieniono minimum egzystencji. Dochody z uposażeń podzielono na 70 stopni ustalając stopę procentową od 1,5% do 25% przy dochodzie ponad 192 tys., inne zaś dochody — na 73 stopnie ze skalą od 2% do 25% przy dochodzie od 192 do 200 tys. złotych i z dodatkiem dla osób fizycznych i spadków nieobjętych od 1/2 do 15% przy dochodzie ponad 200 tys. złotych. Nowela ta w porównaniu z poprzednią zmniejszyła obciążenie średnich i niższych dochodów.

Tak zmieniony podatek obowiązuje do dziś i pomimo nieznacznej ilości podlegających mu osób daje coraz to lepsze wyniki finansowe, które w okresie 1924 do 1927 wyniosły w milionach złotych: 40—62—104—161.

7) *Podatki majątkowe.* Historia podatków w Polsce zna dużo podatków majątkowych. Nie będziemy rozpatrywać dość licznych ustaw, sięgających pierwszych dni 1919 r. z powodów małego ich znaczenia, wystarczy gdy zatrzymamy się na daninie nadzwyczajnej z 1921 r. i podatku majątkowym z 1923 r. O podatku majątkowym uzupełniającym podatek dochodowy z 1920 r. już żeśmy mówili.

Nadzwyczajną daninę państwową opłacało rolnictwo, nieruchomości oraz przemysł i handel nieakcyjny w formie wielokrotności podatków przychodowych (gruntowego, budynkowego i przemysłowego), zawody wolne, lokatorzy, właściciele pojazdów i t. p. Poza dwiema ostatnio wymienionymi kategoriami płatników, którzy opłacali daninę w ściśle określonych wysokościach, zawodami wyzwolonemi, opłacającymi 1/5 dochodu z 1920 r. oraz poza spółkami akcyjnymi, opłacającymi w stosunku 10 — 15% od kapitału zakładowego, dla wszystkich innych płatników ustawa przewidywała różne dla każdej z b. dzielnic mnożniki, przez które mnoży się podstawę wymiaru (sumę jednego z podatków przychodowych). Mnożniki czyli wykładniki wielokrotności rozróżniają podatkowe jednostki rolnicze według wielkości, wyrażonej w sumie opłacanego podatku gruntowego, decydującej o tem, który z mnożników większy czy mniejszy ma zastosowanie. To samo dotyczy przemysłu i handlu nieakcyjnego. Danina miała dać według kursu marki z grudnia 1921 r. około 140 milionów fr. zł., gdy w rzeczywistości dała około 85 milionów fr. zł.

Dopełnieniem daniny, która zawiesiła pobór uzupełniającego podatku majątkowego z 1920 r., był podatek od wzbogacenia się, które ujawniło

się przez nabycie nieruchomości i przez spłatę długów hipotecznych. Ustawa ta miała zastąpić nieudany w wykonaniu pomysł podatku od zysków wojennych z roku 1919, pociągając do świadczeń zyski wojenne, ujawnione w nabyciu (po 1 stycznia 1918 r.) nieruchomości i przez spłatę wierzytelności hipotecznych, zaciągniętych przed 1 stycznia 1915 r. Pierwszy opłacają osoby fizyczne i podlegające podatkowi przemysłowemu osoby prawne, drugi tylko fizyczne oraz jeden i drugi — spadki nieobjęte. Istnieją, zależnie od czasu i wysokości sumy nabycia lub spłaty, minimum wolne od podatku oraz progresywne stawki, które przy nabyciu nieruchomości wynoszą od 10% do 100% ceny kupna, przy spłacie wierzytelności — od 40% do 50% sumy spłaconej. Ustawa przewidywała znaczną ilość zwolnień w tem dla rolników do 43 ha, o ile nabyli nieruchomości od członków rodziny do drugiego stopnia pokrewieństwa włącznie. Finansowe wyniki tej ustawy były skromne, gdyż wyniosły 600.000 franków złotych.

Właściwy podatek majątkowy wprowadziła ustawa z 11 sierpnia 1923 r., której art. 1 stanowi, że na cele związane z naprawą Skarbu będzie pobrany w okresie 3-ich lat 1924 — 1926 w sześciu ratach półrocznych jednorazowy podatek majątkowy w sumie 1 miljarda franków złotych, z czego 500 milionów od rolnictwa, 375 — przemysłu i handlu i 125 — innych. Stopa podatku została ustalona na 1,2% do 13% przy wartości majątku ponad 16 milionów franków złotych. W razie nieosiągnięcia 1 miljarda miał nastąpić dodatkowy wymiar (dla płatników, których majątek przekracza 10.000 franków zł.), w stosunku do przewidzianego kontyngentu dla danej grupy. Podatek ten zawiódł, gdyż przekraczał możliwości płatnicze społeczeństwa. Tylko w roku 1924 osiągnięto 190 milj. zł., gdy lata następne dawały zaledwie około 60 milj. złotych. Spełniwszy swe zadanie, jako jeden ze środków reformy finansowej, podatek majątkowy dogorywa i ma być zniesiony. Na jego miejsce ma być wprowadzony stały podatek majątkowy.

8) *Zakończenie.* Wyniki finansowe naszego systemu podatków bezpośrednich należy uznać za b. dobre. Charakteryzują się one stałym zwiększaniem wydajności. Przyczyna tego tkwi nietylko w samym systemie, lecz także w ulepszeniu aparatu i metod wymiarowych oraz kontroli władz nadzorczych. Wpływy z podatków bezpośrednich w porównaniu z innemi daninami wyniosły w milionach złotych obiegowych:

	1924/25	1925/26	1926/27	1927/28
Dochody ogółem	1,776,8	1,810,4	2,159,0	2,761,2
Daniny publ. i monopole	1,300,5	1,335,2	1,755,1	2,291,6
„ „ zwyczajne	823,3	842,2	1,016,5	1,332,5
„ „ nadzwyczajne	143,6	47,9	111,6	162,5
Podatki bezpośrednie	322,0	373,2	513,9	615,1

	196,1	194,1	225,8	281,9
W tem: przemysłowy	46,4	70,0	114,6	170,7
dochodowy	52,1	54,1	91,8	63,7
gruntowy	13,4	24,7	40,7	46,3
od nieruchomości	24,0	30,3	41,0	52,6
inne	95,9	114,3	140,8	178,6
Opłaty stemplowe	292,7	239,5	215,3	372,0
Cła	102,7	115,2	146,5	166,8
Podatki pośrednie		445,1	627,0	796,6
Monopole	333,6			

Wyniki finansowe nie powinny przyciemniać faktu, że reforma naszego systemu podatkowego jest rzeczą niesporną. Najistotniejszą tego przyczyną jest okoliczność, że główne podstawowe zasady poszczególnych ustaw powstały jeszcze w okresie inflacji, a stąd niemożność ustalenia wówczas ich wpływu na gospodarstwo narodowe oraz pewna obojętność dla tych lub innych założeń konstrukcyjnych. Nierównomierność rozkładu ciężaru, jaka się kryje w naszym systemie podatkowym, była do roku 1924 obojętna, gdyż wszystko tonęło w inflacji, obecnie jednak od czasu wprowadzenia złotego jest faktem decydującym o potrzebie stosunkowo szybkich zmian ustawodawstwa w omawianej dziedzinie.

Sprawiedliwy w stosunku do zdolności płatniczych rozkład ciężaru podatkowego bez zmniejszania ogólnych dochodów państwa z tego tytułu — oto podstawowy cel reformy.

FRANCISZEK KOZIOŁ

OPLATY STEMPLOWE.

HISTORIA działu danin publicznych, zwanych opłatami stempłowymi sięga swymi początkami pierwszej połowy XVII wieku. W r. 1624 wyszło mianowicie w Holandji¹⁾ prawo, że każde pismo posiadające znaczenie prawne winno być zaopatrzone w pieczęć państwową (stempel) i za to przyłożenie pieczęci pobiera się drobną opłatę od każdego arkusza. Opłatę tę pobierano według dwójakiej stawki: „*Sigilli maioris impressi nomin asses sex et minoris nomine asses duo pro singulis philaris sive bogis... ab emptoribus persolverentur*”. Za przykładem Holandji wprowadziły te opłaty i inne państwa i to im później, tem w formie coraz więcej zróżnicowanej i tak: Hiszpanja (1636), Francja (1673), Danja (1660), Schlesswik-Holsztyn (1657), Anglja (1671 i 1694), Saksonja i Brandenburgja (1682), Kolonja (1683) Austria (1686), Bawarja (1690).

W Polsce²⁾ opłaty stempłowe pojawiają się po raz pierwszy w Konstytucji z dn. 28 kwietnia 1775 r., która ustanawia dla Rzeczypospolitej „pożytki z papieru stempłowanego”. Konstytucja ta odbiega już od swego pierwowzoru holenderskiego, postanawiając, że „za wszystkie tranzakcje podług punktów niżej wyrażonych, *jeden tylko arkusz pierwszy* płacić się będzie”, choćby tranzakcja, względnie dokument, spisane były więcej niż na jednym arkuszu. Konstytucja ta obejmuje daniny różnego rodzaju: za nadanie szlachectwa oraz urzędów świeckich i duchownych, od podań, od paszportów, za czynności sądowe, od plenipotencyj, od kart do gry, od kalendarzy.

Prawo to jednak wkrótce uznane zostało za niewystarczające, gdyż w r. 1776³⁾ wydano nową konstytucję, która w stosunku do poprzedniej stanowi duży postęp: nie tylko bowiem wprowadza do ustawy szereg nowych przedmiotów opodatkowania, ale nadto przewiduje od niektórych

¹⁾ Koczyński: „Zur Einführung in das österreichische Gebührewesen w „Man-za”, 17 wydaniu austr. ust. należy, oraz Dr. M. v. Heckel-Lehrbuch der Finanzwissen-schaft str. 463.

²⁾ Radziszewski: Skarb i Organizacja Władz Skarbowych w Królestwie Pol-skim, t. I, str. 97 i nast.

³⁾ Artykuł Dr. Rozenkranza w Gazecie Sądowej Warszawskiej z r. 1924, str. 280.

pism (od umów o sprzedaż, od weksli) stawki proporcjonalne, a nawet progresywne, Konstytucja ta nadaje daninom nią objętym nazwę: „*podatku papieru stemplowego*“.

Następne prawo w tym przedmiocie, to ustawa Księstwa Warszawskiego z 24 marca 1809 r. „o opłacie papieru stemplowego“, która rozszerzyła jeszcze więcej zakres przedmiotów opodatkowania, włączając w nie także spadki.

I ta ustawa miała krótki żywot, zastąpił ją bowiem z kolei rozdział VI ustawy Księstwa Warszawskiego z 28 grudnia 1811 r. „o poborach“ (Dz. Pr. Ks. Warsz., tom IV, Nr. 38); prawo to przetrwało bez znaczących zmian przez cały czas Królestwa Kongresowego. Ustawa ta obejmuje pięć kategorii podatku stemplowego i stosownie do tego ustanawia pięć kategorii papieru stemplowego, względnie stempla: 1) papier stempla zwykłego, pobierany od wszelkich czynności administracyjnych i sądowych, od których ustawa nie przewiduje innego stempla; 2) papier stempla szacunkowego, w różnych cenach zależnie od wartości przedmiotu; przeznaczony on był w ogólności do wszelkich umów, np. kupna, najmu, dzierżawy, spółki, intercyz przedślubnych, dalej — do podań, dotyczących się interesów prywatnych, do pełnomocnictw, wyciągów z akt władz krajowych, obligów, zapisów, zastawów, weksli, rewersów i t. p.; 3) papier kosztów sądowych, przeznaczony do spraw w sądach cywilnych i administracyjnych oraz w postępowaniu karnem, a w szczególności w sądach cywilnych i administracyjnych cena papieru, którego należało użyć, zależała od wartości pieniężnej przedmiotu, zaś w postępowaniu karnem od tego, w której instancji sprawa się toczyła; 4) papier kosztów administracyjnych, używany do dyplomów na ordery i tytuły, do nominacji na urzędy wojskowe, cywilne i duchowne, do zezwoleń na zakłady i przedsiębiorstwa, wymienione w ustawie; miał on także różną cenę, a wysokość opłaty zależną była od ważności aktu dla otrzymującego; 5) stempel od kalendarzy; papier stemplowy dla ksiąg handlowych oraz stempel od kart do gry; 6) papier stempla karnego, którego należało używać wówczas, gdy wskutek uchybienia przepisom ustawy należało zapłacić karę. Dochód ze sprzedaży tego papieru tylko w połowie przypadał skarbowi, druga połowa przypadała temu, kto dostrzegł lub doniósł o naruszeniu ustawy.

Ostatnim polskim pomnikiem prawodawczym w dziedzinie opłat stemplowych przed wojną światową jest ustawa stemplowa, zatwierdzona ukazem carskim, z 7 października 1863 r. Zawiera ona naogół te same przedmioty opodatkowania, co ustawa poprzednia. Tak jak w poprzednich, także i w tej ustawie jedynym sposobem uiszczania opłaty jest użycie papieru stemplowego; wprowadza ona jednak inne rodzaje papieru stemplowego, a mianowicie 3 rodzaje: arkuszowy, półarkuszowy i półkwartkowy. Papier stemplowy arkuszowy przeznaczony był do aktów i czynności, które miały być spisane na papierze stemplowym; papier stemplowy półarku-

szowy był używany w przypadkach, gdy opłatę należało uiścić przez skasowanie stempla; papier stemplowy półkwartkowy służył tylko dla weksli i świadectw maklerów giełdowych (do „szluscetli“). Ustawa ta obowiązywała do roku 1884, w którym na ziemi b. Królestwa Kongresowego wprowadzono rosyjską ustawę o opłatach, obowiązującą już poprzednio na innych obszarach dawnej Rzeczypospolitej Polskiej, które w czasie rozbiórów przypadły Rosji.

W chwili powstania państwa polskiego obowiązywały na jego obszarach następujące ustawodawstwa w zakresie opłat stemplowych⁴⁾: 1) austriackie w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim, 2) rosyjskie, zmienione już częściowo przez okupantów, na obszarze b. okupacji austriacko-węgierskiej, 3) ustawodawstwo, wprowadzone przez Niemców - okupantów na obszarze b. okupacji niemieckiej w r. 1916, 4) pruskie i niemieckie (Rzeszy niemieckiej) w województwach: poznańskim i pomorskim, 5) węgierskie — na obszarze Spisza i Orawy. Po roku 1918 na wymienionych wyżej obszarach odróżnić należało jeszcze: 6) obszar, który należał do Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, 7) obszar Zarządu Wołynia i Frontu Podolskiego, oraz 8) obszar t. zw. Litwy Środkowej, dla których wydane zostały — odrębne dla każdego z nich — przepisy o opłatach stemplowych, wreszcie 9) obszar Górnego Śląska, na którym wskutek ustawodawczej działalności państwa niemieckiego po roku 1918, a przed przyłączeniem go do Polski, wytworzył się nieco odmienny stan prawny niż w województwach: poznańskim i pomorskim.

Przed polską administracją skarbową stało więc ogromne zadanie: stworzyć aparat urzędniczy, któryby stosując przepisy, jakie Polska w chwili swego powstania zastała, dostarczył skarbowi państwa dochodu, jaki można było z tego źródła osiągnąć oraz przeprowadzić unifikację przepisów. Nienaruszone i wyszkolone kadry urzędnicze, obznajmione z tym działem danin publicznych, istniały tylko na obszarze b. zaboru austriackiego. Szereg doświadczonych w tym zakresie urzędników - polaków znalazło się również wśród b. urzędników rosyjskich, bardzo zaś niewielu wśród b. urzędników pruskich. Cały zastęp urzędników skarbowych dla zawiadywania tym działem, należało dopiero wyszkolić.

Unifikacja przepisów — jakkolwiek była rzeczą ważną i pilną — nie mogła być dokonana odrazu. Stały bowiem temu na przeszkodzie, przede wszystkim zakorzenione głęboko odrębności w różnych częściach kraju, w których w czasie półtorawiekowej niewoli ukształtowało się ustawodawstwo opłatowe według różnych systemów. Wynikiem tego były daleko idące różnice nie tylko w układzie samych ustaw, ale także różnice co do

⁴⁾ Szereg tych ustaw, obowiązujących jeszcze do końca roku 1926 wymieniał art. 171 ustawy z 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych (Dz. U. poz. 570) przy sposobności ich uchylenia.

samych przedmiotów opodatkowania, co do wysokości opodatkowania poszczególnych przedmiotów oraz co do sposobu uiszczania opłat. I tak np.:

1) opłaty stemplowe od podań znane były tylko w ustawodawstwie austriackim i rosyjskim, nieznane zaś w ustawodawstwie pruskim i niemieckim, gdzie znów rozbudowane było obszernie opodatkowanie różnego rodzaju „zezwoleń” (Elaubniserteilungen — poz. 22 pruskiej taryfy stemplowej);

2) w zakresie opodatkowania obrotu nieruchomościami według prawa austriackiego opodatkowaniu podlegała nietylko pisemna, ale i ustna umowa o przeniesienie nieruchomości, stawka zaś opłaty wynosiła od 1% do 3½% ceny kupna z doliczeniem 25%-owego dodatku¹⁾ a nadto od każdego arkusza dokumentu, stwierdzającego umowę, przypadła stała opłata w wysokości 2 koron²⁾. W prawie rosyjskim przeniesienie nieruchomości podlegało trojakiej opłacie: a) alienacyjnej w wysokości 4% od ceny nieruchomości (art. 253 ros. ust. o opłatach), b) stemplowej w wysokości około ½% ceny (art. 51 ustęp 1 ros. ust. o opłatach); c) aktowej kancelaryjnej w stałej kwocie 3 rb.³⁾; przedmiotem opłaty był akt zatwierdzający prawo własności, a więc wyłącznie dokument pisemny. Na obszarze b. dzielnicy pruskiej odpłatne przeniesienie nieruchomości podlegało dwójakiej opłacie: w wysokości 1% od wartości przedmiotu na rzecz skarbu pruskiego⁴⁾ oraz w wysokości ⅓% od wartości przedmiotu na rzecz Rzeszy niemieckiej⁵⁾, przedmiotem opłaty był wyłącznie dokument (pisemna umowa lub przewłaszczenie).

3) w odpłatnym obrocie rzeczami ruchomymi, a w szczególności w obrocie handlowym, przypadły opłaty następujące: w prawie austriackim: umowa o sprzedaż, zawarta w formie korespondencji handlowej, była wolną od opłaty⁶⁾; rachunek kupiecki podlegał: przy kwocie do 20 koron — na 2 hal., przy kwocie od 20 — 100 koron — na 10 hal. przy kwocie od 100 do 1000 koron na 20 hal., a przy kwocie powyżej 1000 koron na 50 hal. od każdego arkusza rachunku⁷⁾. Pokwitowanie z odbioru pieniędzy, o ile było wystawione oddzielnie, podlegało opłacie według skali II (około 0.5%)⁸⁾. Na obszarze b. zaboru pruskiego opłaty stemplowe od

¹⁾ § 1 ust. z 18/6—1901, Dz. pp. Nr. 74 i § 5 austr. ces. rozp. z 28/VIII—1916 r. Dz. pp. Nr. 281.

²⁾ Poz. tar. 65 B ust. z 13/XII—1862 r. Dz. pp. Nr. 89 i § 9 austr. ces. rozp. z 28/VIII, 1916 r. Dz. pp. Nr. 281.

³⁾ Art. 280 i 281 ros. ust. o opł. wyd. z r. 1903.

⁴⁾ Poz. 8 i 32 pruskiej taryfy stemplowej.

⁵⁾ Poz. 11 niem. taryfy stemplowej.

⁶⁾ § 9 austr. ust. z 29/2—1864 Dz. pp. Nr. 20.

⁷⁾ § 11 austr. ces. rozp. z 28/8—1916 dz. pp. Nr. 281.

⁸⁾ Poz. tar. 47-a austr. ust. z 9/2—1850 dzup. Nr. 50.

rachunków i pokwitowań wogóle nie istniały, umowy zaś dotyczące się nabywania ruchomości w obrocie handlowym były zwolnione od opłaty stemplowej¹⁾. Obroty handlowe opodatkowane były natomiast podatkiem stałym pobieranym od sumy obrotów książkowych za pewien okres. W prawie rosyjskim transakcje handlowe (zawarte bądź w formie umowy podpisanej przez obie strony bądź w formie wymiany listów) podlegały opłacie normy niższej (około 0.1%) rachunek zaś i pokwitowanie podlegały stałej opłacie w wysokości po 5 kop.; jeżeli jednak rachunek kupiecki był pierwszym pismem, stwierdzającym transakcję, to podlegał on wymienionej wyżej opłacie procentowej²⁾;

4) w zakresie opodatkowania obligów (skryptów dłużnych) prawo austriackie przewidywało opłatę według skali II (około 0.5%)³⁾, prawo rosyjskie opłatę normy wyższej (również około 0.5%)⁴⁾, zaś prawo pruskie opłatę tylko w wysokości ⅓%⁵⁾;

5) zawiązanie spółek akcyjnych (względnie powiększenie ich kapitału zakładowego) podlegało: w prawie austriackim — opłacie według sk. III (około 1%)⁶⁾, w prawie niemieckim (Rzeszy niemieckiej) — opłacie w wysokości 4⅓%⁷⁾, w prawie rosyjskim opłacie podlegały wypuszczone akcje a mianowicie według normy wyższej (około 1%)⁸⁾.

Istniały również w systemach opłat stemplowych obowiązujących w trzech b. zaborach daleko idące różnice pod względem sposobu uiszczania tych opłat, a mianowicie:

Na obszarze b. zaboru rosyjskiego uiszczanie opłat odbywało się: a) przez napisanie na papierze stemplowym odpowiedniej wartości aktów podlegających opłacie; ten sposób uiszczania stosowany był przede wszystkim do aktów i dokumentów, podlegających opłacie procentowej (art. 80 p. 1 ust. o opł.) jak weksli, obligów, umów o dostawy o roboty i t. p. (z wyjątkiem opłat procentowych od aktów hipotecznych i notarialnych, które należało uiścić w gotówce do rąk notariusza); b) przez dołączanie papieru stemplowego odpowiedniej wartości do pism podlegających opłacie; ten sposób mógł być stosowany np. przy uiszczaniu opłat dodatkowych (art. 39, 60, 61, 27, 119 ros. ust. o opłatach), opłat stałych (art. 82), opłat od umów spółek firmowych, komandytowych i kartelowych (art. 31 i 127), od umów o dostawy na sumę nieokreśloną (art. 38 i 127) i t. p.; c) przez naklejenie znaczków stemplowych np. fakultatywnie w nie-

¹⁾ Poz. 32 dział „ulgi i uwolnienia” punkt 3, pruskiej taryfy stemplowej.

²⁾ Art. 57 p. 3 i art. 59 ros. ust. o opłatach.

³⁾ Poz. tar. 36.2 b. austr. ust. z 13/12—1862 dz. pp. Nr. 89.

⁴⁾ Art. 5 (p. 2) ros. ustawy o opłatach.

⁵⁾ Poz. 48 pruskiej taryfy stemplowej.

⁶⁾ Poz. 55 B. 2-a austr. ustawy z 13/12—1862.

⁷⁾ Poz. 1 niem. taryfy stempl.

⁸⁾ Art. 54 ros. ust. o opłatach i nowela z 12/11—1914 r.

których przypadkach, wymienionych wyżej pod a i b, oraz od innych aktów prywatnych z wyjątkiem weksli (art. 17), a przymusowo od zagranicznych papierów wartościowych (art. 111) i dokumentów, wydawanych z ksiąg grzbiotowych (art. 90 i 91); d) przez uiszczenie opłaty w gotówce i to obowiązkowo np. od umów o przewóz i o zabezpieczenie, zawieranych przez przedsiębiorstwa przewozowe (art. 102), od krajowych papierów procentowych (art. 107), od aktów notarialnych, lub też na skutek zezwolenia, udzielonego przez Ministra Finansów (art. 125). Jak z tego widzimy istniała w prawie rosyjskim duża swoboda co do sposobu uiszczania opłat. Nadto opłaty przeważnie mogły być uiszczane bez wymiaru urzędowego, a na podstawie obliczenia przez samego podatnika.

Natomiast w prawie austriackim regułą stało się uiszczanie opłat gotówką na podstawie nakazu płatniczego, sporządzonego przez władzę skarbową. Korzystali z niego podatnicy tem chętniej, że sposób ten odwlekał termin uiszczenia opłaty aż do trzydziestego dnia po otrzymaniu nakazu płatniczego, co następowało przeważnie dopiero po upływie kilku, a czasem kilkunastu miesięcy po sporządzeniu aktu. Niedogodny był on jednak dla skarbu państwa, ponieważ powodował b. często nadmierną ilość korespondencji, związanej z doręczaniem nakazu płatniczego i przymusowym zabezpieczaniem i ściąganiem zaległości. Dalszym sposobem uiszczania opłat w prawie austriackim było uiszczanie zapomocą znaczków stemplowych, które należało nakleić na piśmie podlegającym opłacie, a wyjątkowo (naprzykład od weksli) przez wystawienie weksla na urzędowym papierze stemplowym. Obowiązkowo znaczkami stemplowymi należało uiścić: a) opłaty, oznaczone w kwotach stałych z niektórymi wyjątkami np. od rozporządzeń ostatniej woli, od biletów na przejazd kolejami i statkami oraz od dokumentów przewozowych kolejną i statkami; b) opłaty skalowe do wysokości 50 K.; c) opłatę procentową od wpisów praw rzeczowych do ksiąg publicznych, o ile nie była wyższą niż 10 koron. W przypadkach gdy opłata wymieniona pod b) lub c) wynosiła więcej niż 50 kor. wzgl. 10 kor., podatnik miał wybór uiszczenia jej albo znaczkami stemplowymi albo gotówką. Przy uiszczaniu gotówkowym tak z wyboru podatnika jako też z nakazu ustawowego obowiązkiem podatnika było jedynie zgłosić przedmiot opłaty władzy skarbowej.

Na obszarze b. dzielnicy pruskiej uiszczanie opłat gotówką odbywało się stosunkowo w b. ograniczonym zakresie, a mianowicie przy opłatach od dokumentów, sporządzonych przy współudziale sądów, które to opłaty były płatne razem z kosztami sądowymi, oraz przy opłatach uiszczanych ryczałtowo. Natomiast regułą było uiszczanie opłat stemplowych zapomocą papieru stemplowego lub znaczków stemplowych (tych ostatnich, jeżeli wysokość opłaty nie przekraczała 300 mk.). Kasowanie papieru stemplowego wzgl. znaczków stemplowych należało obowiązkowo do władz i urzędników, a między nimi i do notariuszów (z wyjątkiem sądów) w tych wszyst-

kich przypadkach, w których te władze lub osoby współdziałały przy sporządzeniu dokumentu. Prócz nich kasowanie papieru stemplowego i znaczków stemplowych należało do władz skarbowych; mieli to prawo także dystrybutorzy materiału stemplowego, dalej co do pewnych rodzajów dokumentów, osoby, które te dokumenty sporządzili, wreszcie w szerszym zakresie osoby i instytucje, którym Minister Skarbu to prawo przyznał. Naogół w pruskiej ustawie stemplowej kasowanie znaczków stemplowych przez urzędy lub przez osoby do tego upoważnione, było regułą, gdyż tylko w wyjątkowych przypadkach prawo to posiadała strona.

Z powyższego przykładowego zestawienia widzimy jak różnorodne były przepisy nawet co do tych opłat stemplowych, które we wszystkich trzech zaborach zasadniczo objęte były przepisami o opłatach stemplowych. Dalszą przeszkodą szybkiej unifikacji był fakt, że na obszarach Polski obowiązywały i nadal obowiązują cztery ustawodawstwa cywilne: a) kodeks cywilny austriacki, b) niemiecki, c) francuski (na obszarze b. Królestwa Kongresowego) oraz d) rosyjski, które należało przy układaniu projektu jednolitej ustawy o opłatach stemplowych uwzględnić a w tym celu dokładnie przestudjować. Wreszcie nieuregulowane stosunki walutowe i gospodarcze nie tylko nie pozwalały ustalić na czas dłuższy stawek opłat, które winny być oznaczone w kwotach stałych, lecz także wobec ciągłych zmian stopy procentowej, stosowanej w życiu gospodarczym, utrudniały ustalenie właściwego procentu, jaki w warunkach normalnych miał być stosowany przy stawkach proporcjonalnych od transakcji.

Wobec powyższych trudności praca ustawodawcza w dziedzinie opłat stemplowych w pierwszych ośmiu latach istnienia państwa ograniczała się do ujednolajniania opodatkowania tych zjawisk gospodarczych, których niejednolite opodatkowanie było dla państwa najbardziej szkodliwe. Dokonywało się to w dwojakiej formie: niektóre przedmioty opodatkowania zostały wyodrębnione z ogólnych kodeksów opłatowych i osobne ustawy uregulowały ich opodatkowanie w sposób samoistny i jednolity. Co do innych przedmiotów opodatkowania została ujednolajniona tylko wysokość stawek opłaty¹⁾. Wyodrębnione zostały mianowicie: a) opłaty stemplowe od podań i świadectw urzędowych (unormowane pierwotnie dla b. zaborów: austriackiego i rosyjskiego, gdzie były znane i przed powstaniem państwa polskiego, wprowadzone zaś zostały²⁾ na obszar województw: poznańskiego i pomorskiego, gdzie przedtem nie istniały — dopiero w r. 1922), b) opłaty stemplowe od ubezpieczeń; c) opłaty stemplowe od weksli; d) opłaty stemplowe od rachunków i poświadczeń odbioru sum pieniężnych lub innych przedmiotów wartościowych (unormowane tylko dla b. zaborów austriackiego i rosyjskiego, gdzie były znane przed powstaniem pań-

¹⁾ Ustawa z 16/7 — 1920 r. (Dz. U. poz. 498) i szereg późniejszych.

²⁾ rozporządzeniem z 8/5 — 1922 r. (Dz. U. poz. 319).

stwa polskiego); te opłaty wprowadziła na obszar b. zaboru pruskiego, gdzie poprzednio nie istniały, dopiero w r. 1927 jednolita dla całego państwa ustawa o opłatach stemplowych; c) t. zw. podatek giełdowy. Prócz tego wydana została osobna ustawa o opłatach stemplowych, które mają płacić spółdzielnie¹⁾, normująca szereg różnych opłat stemplowych, wiążących się z powstaniem i działalnością spółdzielni.

Należy tu wspomnieć jeszcze o jednej grupie przepisów wydanych w okresie od roku 1920 do maja 1924 r., t. j. do wprowadzenia nowej waluty (złotego). Odbywający się w tym czasie i poprzednio spadek wartości marki polskiej z początku powolny, a począwszy od 1923 r. gwałtowny, musiał do podwyższania stawek opłat stemplowych a zwłaszcza stawek, określonych w stałych kwotach. Podwyższanie to odbywało się z początku sporadycznie w miarę potrzeby, zaś począwszy od lipca 1923 r. co kwartał, po wydaniu zaś ustawy waloryzacyjnej z 6.12—1923 r. (Dz. U. poz. 1044) prawie co miesiąc.

Równoległe z przedstawioną poprzednio ustawodawczą pracą administracji skarbowej, polegającą na układaniu projektów ustawowych i wyławianiu rozporządzeń, zbierane i studjowane były materiały do ułożenia projektu jednolitego kodeksu opłat stemplowych. Projekt taki, jako wniosek rządowy, wniesiony został do Sejmu w kwietniu 1924 r.

Praca nad tym projektem²⁾ w ciałach ustawodawczych trwała z górą 2 lata; wreszcie w dniu 1 lipca 1926 r. uchwaloną została nowa, jednolita dla całego państwa ustawa o opłatach stemplowych, ogłoszona w Dz. U. R. P. Nr. 98 poz. 570. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1927 r.; niektóre jej postanowienia (art. 167, punkty 20 i 21 art. 171, art. 175 i 180) weszły w życie już z dniem 30 września 1927 r. to jest w dniu jej ogłoszenia.

Ustawa ta, zachowując tradycyjną nazwę „opłat stemplowych” dla danin nią objętych, przeprowadza ścisły i konsekwentny podział tych danin na dwie grupy: opłat od tych czynności prawnych, które normując interesy majątkowe osób, opierają się albo wyłącznie, albo choć częściowo, na prawie prywatnem, oraz opłat od podań i świadectw urzędowych. Opłaty pierwszego rodzaju zalicza nauka skarbowości w systematyce danin publicznych do kategorii podatków a w szczególności do podatków od obrotu, albowiem obciążają one obrót majątkowy w różnych jego przejawach, jak np. obrót nieruchomościami, obrót ruchomościami (z obrotu ruchomościami wyodrębniono obrót papierami wartościowymi), dalej obrót majątkowy, ujawniający się w dzierżawie, w najmie rzeczy, w świadczeniu usług,

¹⁾ Daty ustaw, normujących wymienione opłaty, podaje art. 171 ustawy z 1/7 1926 r. o opłatach stemplowych (Dz. U. poz. 570).

²⁾ Druki Sejmowe Nr. 1136 2206 i 2326 oraz druk Senackiej Komisji Skarbowej Nr. 27.

w udzielaniu kredytu w różnych jego formach (pożyczka zwykła, obligacja, weksel, kredyt otwarty), w zastawie, w ubezpieczeniach, w zawiązywaniu spółek i t. d. Tylko opłaty drugiego rodzaju odpowiadają naukowej nazwie „opłat”, jako opłat za poszczególne czynności, wykonywane przez państwo w prywatnym interesie stron. Podział ten ma znaczenie nie tylko dla układu ustawy, gdyż przepisy o opłatach stemplowych od podań i świadectw urzędowych mieszczą się w osobnych rozdziałach (30 i 31), ale także z tego powodu, że opodatkowanie podań i świadectw opiera się na odmiennych zasadach niż opłaty stemplowe od obrotów majątkowych. Układ ten stanowi pewien etap rozwojowy w tej dziedzinie, gdyż ustawodawstwa dawniejsze dwóch tych rodzajów danin publicznych tak dobitnie nie rozdzielały.

Opodatkowanie różnorodnych obrotów majątkowych ujmuje ustawa w system, oparty na następujących zasadach:

1) *Opłata stemplowa należy się od obrotu majątkowego zasadniczo tylko o tyle, o ile został on stwierdzony na piśmie.* Jest to zasada tak dawna, jak dawnymi są wogóle opłaty stemplowe i z mniejszemi lub większemi wyjątkami była stosowana w ustawodawstwach państw zaborczych, bezpośrednio przed powstaniem państwa polskiego. W ustawie polskiej istnieje tylko sześć rodzajów obrotu (wymienionych w art. 1 ustawy), od których pobiera się opłatę stemplową bez względu na to, czy sporządzone zostało odpowiednie pismo, czy też nie zostało sporządzone.

2) *Jeden obrót majątkowy obciążony jest zasadniczo tylko jedną opłatą procentową.* Wprowadzenie tej zasady do ustawy o opłatach stemplowych jest poniekąd nowością. Z przedstawionej poprzednio ogólnej charakterystyki opodatkowania niektórych ważniejszych transakcyj w ustawodawstwach państw zaborczych wynika, że poszczególne transakcje bywały niejednokrotnie opodatkowane dwoma, a nawet trzema rodzajami opłat, (procentowych i stałych), niejednokrotnie jedna i ta sama transakcja podlegała tylokrotnej opłacie, w ilu egzemplarzach został wystawiony dokument, stwierdzający tę transakcję. Ustawa polska, przeprowadzając konsekwentnie wyrażoną na wstępie zasadę nie tylko zwalnia (w art. 3) „włóropisy i odpisy” dokumentu, podlegającego opłacie, ale nawet „pisma co do treści zgodne z pismem pierwszym”, choćby nie były z niem równobrzmiące, jeżeli tylko stwierdzają tę samą transakcję. Typowem zastosowaniem tej zasady są dokumenty wystawiane zazwyczaj w obrocie ruchomościami lub przy świadczeniu usług t. j.: a) umowa sprzedaży, wzgl. umowa o świadczenie usług, b) rachunek stwierdzający należność za sprzedaną rzecz wzgl. za świadczone usługi oraz c) pokwitowanie z odbioru pieniędzy. Ustawa przewiduje od transakcyj tego rodzaju opłatę w wysokości 1% (względnie 0,2% w przypadkach gdy po stronie jednego z kontrahentów transakcja ta jest obciążoną państwowym podatkiem przemysłowym). Przedmiotem tej opłaty jest zasadniczo umowa; wówczas rachunek jest

wolny od opłaty, pokwitowanie zaś podlega tylko opłacie stałej w wysokości 20 groszy bez względu na sumę. Jeżeli umowa zawarta została ustnie, albo zwolniona była od opłaty, ze względu na formę jej zawarcia (w drodze korespondencji handlowej), lub też opłaty od umowy nie uiszczono, to powyższej opłacie procentowej podlega rachunek, stwierdzający jej wykonanie. Gdy jedynym dokumentem, stwierdzającym umowę wzgl. jej wykonanie jest pokwitowanie z odbioru towaru z wykazaniem ceny należnej za niego, albo pokwitowanie z odbioru kwoty pieniężnej z oznaczeniem, że wręczona została za nabyty towar, to powyższej opłacie procentowej podlega jeden z tych dokumentów.

Drugim przykładem zastosowania tej zasady są dokumenty dłużne. Zarówno oblig jak i obligacja, wzgl. list zastawny podlegają opłacie stempłowej w wysokości 0.5% sumy dłużnej. Gdy jednakże pożyczka zostaje udzielana w obligacjach, wzgl. listach zastawnych przez instytucję, która emituje te papiery, to opłata stempłowa od umowy pożyczkowej przypada tylko raz jeden, to jest od obligacji względnie listu zastawnego a oblig jest wolny od opłaty (art. 120 p. 3).

Trzecim przykładem jest pożyczka, dla której następnie dłużnik w osobnym dokumencie ustanawia hipoteczne zabezpieczenie; jeżeli od obligu, tyżącego się tego długu uiszczono należną opłatę stempłową (0.5%, art. 114), to od dokumentu, ustanawiającego hipotekę przypada tylko opłata w wysokości 3 zł. (art. 84 ustęp 2), jakkolwiek normalnie ustanowienie hipoteki podlega opłacie w wysokości 0.1% od sumy wierzytelności. Taka sama (3 zł., art. 82 p. 6) opłata przypada od ustanowienia kaucji na zabezpieczenie otwartego kredytu, jeżeli od umowy o otwarciu kredytu uiszczono opłatę, należną w myśl art. 134.

Oczywiście ustawa przejęła również (art. 2) postanowienie znane i ustawom dawniejszym, które zwalnia od opłaty stempłowej takie czynności prawne, z których jedna jest tylko czynnością uboczną i nie mogłaby istnieć bez drugiej (głównej) o ile obie te czynności prawne objęte są tym samym dokumentem (np. sprzedaż nieruchomości i zezwolenie nabywcy na hipoteczne zabezpieczenie reszty ceny kupna), jakkolwiek zasadniczo od każdej z tych czynności ustawa przewiduje osobne opłaty procentowe.

Przeprowadzenie w nowej ustawie o opłatach stempłowych powyższej, co do opłat proporcjonalnych, zasady zmieniło częściowo charakter tych opłat w stosunku do systemów, istniejących w byłych państwach zaborczych, a mianowicie przesunęło punkt ciężkości w opodatkowaniu: z „dokumentu”, jako samoistnego przedmiotu opłaty, nawet w przypadkach, gdy jedna i ta sama transakcja stwierdzona została w kilku egzemplarzach tego samego dokumentu, lub nawet w kilku rodzajach dokumentów — ku momentom gospodarczym, czyli ku opodatkowaniu samego obrotu majątkowego.

Odpowiednikiem tej zasady jest przepis (art. 2 ust. 1), że jedno pismo stwierdzające kilka czynności prawnych (obrotów majątkowych), podlega opłacie od każdej czynności z osobna.

Co się tyczy sposobów uiszczania opłat stempłowych to dokumenty, podlegające według tej ustawy opłacie, można podzielić na 4 grupy: 1) dokumenty, przy których sporządzaniu nie współdziałał żaden organ państwowy (dokumenty prywatne), 2) dokumenty, które albo sporządził notariusz, albo zostały mu przedstawione do uwierzytelnienia podpisu, lub celem dokonania innej czynności urzędowej, 3) wymienione wyczerpująco (art. 30) dokumenty sporządzane w sądzie i 4) umowy, w których jednym z kontrahentów jest urząd państwowy lub przedsiębiorstwo państwowe.

Od dokumentów „prywatnych” opłatę można uiścić albo znaczkami stempłowymi, albo przez napisanie dokumentu (weksłu) na papierze stempłowym, albo gotówkę¹⁾. W tej grupie dokumentów ustawa zasadniczo pozostawia płatnikowi prawo wyboru, czy chce opłatę uiścić na podstawie własnego obliczenia (przewidując zarazem obowiązek zapłacenia podwyżki 5-cio lub 25-krotnej, w razie uiszczenia w kwocie niższej niż przypada w myśl przepisów ustawy, lub w sposób nieprawidłowy), czy też zażądać obliczenia opłaty od urzędu skarbowego. Od tej reguły istnieją tylko nieliczne wyjątki, w których albo płatnik musi sam obliczyć sobie opłatę, albo też musi obliczyć urząd skarbowy²⁾.

W grupie drugiej ustawa porucza notariuszom, mającym siedzibę na obszarze b. zaborów: rosyjskiego i pruskiego obowiązek obliczania opłat i pobierania ich w gotówce. Na notariuszów, mających siedzibę na obszarze b. zaboru austriackiego ustawa nie nakłada obowiązku pobierania opłat od dokumentów, sporządzonych przy ich współudziale. Obowiązek ich ogranicza się do przesyłania urzędowi skarbowemu odpisu dokumentów, przez nich sporządzonych. Zakorzenione na tym obszarze zwyczaje zrobiły tu więc wyłom w jednolitych przepisach o sposobie uiszczania opłat. Nie znaczy to jednak, by ustawa zachowała dawniejszą procedurę, polegającą na wyczekiwaniu przez płatnika nakazu płatniczego, gdyż płatnik obowiązany jest mimo to uiścić opłatę z własnej inicjatywy (bez czekania na wezwanie urzędu) w terminie, jaki ustawa wyznacza dla poszczególnych rodzajów opłat (normalnie w ciągu trzech tygodni).

¹⁾ Szczegółowe przepisy zawierają §§ 17 — 19 rozporządzenia wykonawczego z 20 listopada 1926 r. (Dz. U. poz. 713).

²⁾ Przypadki te wymienia § 19 ust. 4 powołanego rozporządzenia wykonawczego.

W grupie trzeciej opłatę oblicza kancelarja sądowa, a wpłacić ją należy do kasy sądowej.

Wreszcie w grupie czwartej opłatę stemplową wymierza urząd, który zawarł umowę, a wpłaca się ją do kasy skarbowej lub uiszcza znaczkami stemplowymi.

W celu wprowadzenia w życie przepisów tej ustawy wydane zostały przepisy wykonawcze¹⁾ i przepisy o charakterze instrukcyj wewnętrznych²⁾. Gospodarcze znaczenie tej ustawy polega nie tylko na ujednoliceniu w całym państwie przepisów, obowiązujących w zakresie opłat stemplowych, oraz na wprowadzeniu procedury, wiążącej się z uiszczaniem tych opłat, ale także na obniżeniu całego szeregu stawek w stosunku do stawek, obowiązujących przed r. 1927. I tak np.: wprowadzenie wyżej podanej zasady, że od jednego obrotu należy się tylko jedna opłata procentowa, zredukowało obciążenie obrotu ruchomościami z 1,7% na 1% przy obrocie niehandlowym, a z 0,9% na 0,2% przy obrocie handlowym, opłata od założenia spółek akcyjnych lub podwyższenia jej kapitału zakładowego z 5% (wzgl. z 2%, która obowiązywała od 7.X 1926 r. do 31.XII 1926 r.), została obniżona na 1% opłata od wpłat ubezpieczeniowych z 3% została obniżona na 2%, procentowa opłata od pokwitowań została wogóle uchylona, a zastąpiona stałą opłatą w wysokości 20 gr., uchylono przy wekslach z terminem płatności ponad 3 miesiące powtórna stawkę opłaty w wysokości 0,3%.

Te obniżenia nie wpłynęły jednak na zmniejszenie się dochodu z opłat stemplowych, naodwrot, dochód Skarbu Państwa jak dotychczas — z roku na rok stale się zwiększa. Wskazuje na to podana niżej tablica porównawcza. Opuszczono w niej wpływy z czasu przed rokiem 1924, otrzymane w markach polskich, jako nienadające się, nawet po przeliczeniu ich na złote, według jakichkolwiek przeciętnych wartości marki polskiej, do celów porównawczych:

¹⁾ Z 20/XI—1926 r. (Dz. U. poz. 713) częściowo zmienione szeregiem rozporządzeń późniejszych, które zostały ujęte w książce A. Rosenkranza i Fr. Kozioła p. t. „Ustawa o opłatach stemplowych”. Wyd. z 1930 r., z 17/III — 1927 r. (Dz. U. poz. 274).

²⁾ a) dla organów skarbowych ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Skarbu z 1926 r. Nr. 33 poz. 353 a uzupełniona ze względu na 10% nadzwyczajny dodatek przepisami przejściowymi, ogłoszonymi w Dz. U. Min. Skarbu z r. 1927 Nr. 1 poz. 3 oraz szeregiem nieogłoszonych przepisów uzupełniających.

b) dla organów sądowych — ogłoszona w Dz. Urz. Min. Sk. z r. 1926 Nr. 33 poz. 354 a uzupełniona przepisami przejściowymi ze względu na dodatek 10%, ogłoszonymi w Dz. Urz. Min. Sk. z r. 1927 Nr. 1 poz. 4.

c) dla urzędów zawierających umowy — ogłoszona w Mon. Pol. z r. 1928 Nr. 287 poz. 697.

WYKAZ WPŁYWÓW Z OPŁAT STEMPOWYCH I DANIN POKREWNYCH
w latach od 1/IV. 1924 r. do 1/IV. 1928 r.

WYSZCZEGÓLNIENIE	1924/25	1925/26	1926/27	1927/28
	miljonów złotych			
Opłaty stemplowe	95,9	114,3	140,8	178,6
Opłaty stempl. od przejścia wł. nieruch.	11,5	15,8	23,8	34,8
" " " rachunków	8,8	8,3	9,2	10,7
" " " obrotów pap. wart.	1,3	0,8	1,0	1,1
" " " najmu skrzyń dep.	0,2	0,1	0,0	0,3
" " " biletów okrętowych	—	—	0,3	1,3
" " " dokumentów prze-woz.	3,2	3,3	4,4	4,1
" " " ubezpieczeń	1,9	2,3	3,9	3,9
" " " spółek	—	—	0,3	2,3
" " " weksli	17,3	21,2	24,4	33,3
" " " wyżej niewymienione	20,3	24,8	21,4	16,6
Opłaty stemplowe uiszczane na skutek nakazów płatniczych	—	—	3,6	7,8
Opłaty stempl. uiszczane za pomocą znaczków	24,4	29,9	37,5	46,4
Należności sądowe	0,6	0,9	1,1	1,8
Odsetki za zwłokę etc. opłat wyż. wym.	2,6	3,4	4,1	3,1
Podatek spadkowy	3,1	3,0	5,0	9,5
" od darowizn	0,7	0,5	0,5	0,5
Odsetki za zwłokę etc. podat. spadk. i od darowizn	—	—	0,3	1,4

Z opłat, wymienionych w powyższej tabeli, należności sądowe, oraz trzy ostatnie rodzaje nie należą do przedmiotów objętych ustawą o opłatach stemplowych, lecz unormowane są przepisami oddzielnymi.