

Dr EDWARD STRASBURGER

PROFESOR UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

USTRÓJ SKARBOWY
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

WARSZAWA
NAKŁADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA

10. Selgendreher

~~1.50~~

0.25

praca

USTRÓJ SKARBOWY
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

8858

INNE PRACE TEGOŻ AUTORA.

1. Zur Entwicklung der Arbeiterfrage im Königreich Polen. Warszawa 1907, str. 132.
2. Kooperacja spożywcza i jej rozwój w Królestwie Polskiem. Kraków 1909, str. 128.
3. Drożyzna. Kraków 1912, str. 80.
4. Gospodarka naszych wielkich miast. Kraków 1913, str. IV i 566.
5. Wielkomijska polityka społeczno-gospodarcza. Warszawa. 1915, str. 59.
6. Stan rolnictwa polskiego w dobie powojennej, a program ekonomiczny Lubeckiego. Warszawa 1915, str. 48.
7. Teorja potrzeb ze stanowiska gospodarczego. Warszawa. 1916, str. 32.
8. Rocznik statystyczny Królestwa Polskiego. Rok 1915, pod kierunkiem E. Strasburgera. Warszawa 1916, str. 336.
9. Finanse Warszawy podczas wojny. Warszawa 1917, str. 54.
10. Poglądy ekonomiczne w Polsce w XV i XVI wieku. Warszawa 1918, str. 78.
11. Der Anteil Polens an den russischen Staatsfinanzen. Wien 1918 str. 30.
12. Podatek gruntowy w Królestwie Polskiem. Warszawa 1918, str. 102.
13. Zagadnienie skarbowo-ekonomiczne na tle wojny. Warszawa 1920, str. 188.

BIBLIOTEKA

Przytułom

Miej. R. 1917. 1918.

1919.

3088

DR EDWARD STRASBURGER
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

USTRÓJ SKARBOWY
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

51133



WARSZAWA — 1922
NAKŁADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA



284645

BIBLIOTEKA UNIwersYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0170578

CZCIONKAMI DRUKARNI NARODOWEJ W KRAKOWIE

b-21/05

P R Z E D M O W A

W letnim semestrze 1919/20 roku akademickiego, ogłosiłem w Uniwersytecie Warszawskim wykład o polskim prawie skarbowym. Wykład uniwersytecki stał się pobudką do napisania niniejszej pracy. Im bardziej wnikalem w ustawy wydawane podczas zmieniających się warunków politycznych, stanowiące obowiązujące prawo skarbowe na ziemiach polskich, tem większą zacząłem odczuwać potrzebę systematycznego i naukowego ich zobrazowania. Podczas pisania niniejszej pracy ukazała się źródłowa książka prof. Taylora z Poznania p. t.: „Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej” (1920). Powyższe wydawnictwo nie powstrzymało mnie jednak od zamierzonego celu. Zmiany w naszym życiu gospodarczo-skarbowym są tak gwałtowne i nieraz niespodziewane, że wywody naukowe wymagają ciągłych uzupełnień. Pragnąłbym bardzo, aby moja praca, jako późniejsza i oparta na nieco odmiennej metodzie, mogła istotnie być dalszym ciągiem cennej książki prof. Taylora. W tytule wprowadzam termin „ustrój skarbowy”, zamiast przyjętej nazwy „prawo skarbowe”. Czynię to w celu pozostawienia sobie szerszego pola do rozważań teoretycznych. Pod ustrojem skarbowym rozumiemy następujące zjawiska: prawo skarbowe materialne, administrację skarbową, finanse i kwestję waluty.

Prawo skarbowe, czyli ustawy i rozporządzenia wydawane przez rząd i zatwierdzone przez izbę ustawodawczą, stanowi podstawę prawną, na której opierając się państwo prowadzi swą gospodarkę. Dziedzina de lege lata obejmuje ustawy już wydane, dziedzina de lege ferenda jest polem działalności prawnotwórczej. Dla wykonania ustaw skarbowych niezbędny jest aparat administracyjny. Pod administracją skarbową należy pojmować ogół urzędów, dzięki którym ustawa skarbowa może wejść w życie.

Statystyka finansowa, oparta na budżetach i zamknięciach rachunkowych, dostarcza materiału indukcyjnego nauce skarbowości.

W tych napozór suchych cyfrach odzwierciadla się całe przedsiębiorstwo skarbowe, co więcej znajduje w nich oświelenie struktura gospodarcza kraju, stan kultury i ekonomiczny ludności, jej potrzeby i środki, aby potrzebom zadość uczynić.

W okresie powojennym, więcej niż kiedykolwiek, posiadają dominujące znaczenie w skarbowości kredyt publiczny i kwestja waluty. Nikt nie był w stanie przewidzieć przed wojną, do jakich niesłychanych rozmiarów mogą dojść pożyczki publiczne, dzięki którym głównie udało się państwu nowoczesnym sfinansować na razie przedsiębiorstwo wojenne, tj. pokryć miliardowe zapotrzebowanie na prowadzenie działań wojennych. Wojna niewątpliwie stanowi nowy rozdział w sprawie kredytu publicznego. Jedną z jego form, powiedzmy zaraz, łatwego, lecz bardzo niebezpiecznego, jest emisja pieniędzy papierowych. Kwestja waluty wiąże się organicznie ze skarbowością, stanowiąc punkt centralny, około którego obracają się finanse państwowe.

Przy rozbiórce prawa skarbowego, stanowiącego najważniejszą część, wprowadzamy metodę historyczną, uwzględniając osobno prawo skarbowe państw zaborczych, osobno zaś władz polskich. W polskim prawie skarbowem najciekawsza jest ewolucja, zmiany, którym ono podlegało zależnie od warunków gospodarczo-politycznych. Uwydatnia się też dzięki metodzie historycznej trudne zadanie ustawodawcy, który ma doprowadzić sprzeczne i rozbieżne prawa trzech dzielnic do wspólnego mianownika.

Niema na świecie drugiego państwa, w któremby ustrój skarbowy był tak skomplikowany, jak w Polsce. Złożyły się na to niezwykle warunki polityczne naszego kraju. Przeł wojną byliśmy w zakresie skarbowości sztucznie włączeni do trzech różnych systemów podatkowych; podczas wojny b. dzielnica rosyjska została zajęta przez Niemców i Austriaków, którzy pozostawili wyraźne ślady w dawnych przepisach rosyjskich, wreszcie w listopadzie 1918 r. powstał rząd polski, który również wprowadził ważne zmiany prawno-skarbowe i wydał szereg nowych ustaw w powyższym zakresie. Mamy więc do czynienia z zarządzeniami sześciu władz państwowych. W tym chaosie przepisów i rozporządzeń trudno się nieraz zorientować i z precyzją określić obowiązujące prawo.

Wojna wywołała tak istotne zmiany i spowodowała tak wielkie zapotrzebowanie ze strony państwa nowych środków dla wykona-

nia zadań publicznych, że dawny system podatkowy okazał się niewystarczającym, że utworzono szereg nowych podatków. Poza to państwo zwróciło się do monopolów, z których spodziewano się zwiększenia wpływów, wreszcie, co najważniejsze, skarb począł czerpać obficie środki z kredytu publicznego bądź w formie pożyczek statych, bądź też drogą emisji pieniędzy papierowych. Nowe problemy skarbowe powstają przed państwem polskim, a dawne ramy okazują się zbyt szczupłe. Dlatego uważam przedwojenne prawo skarbowe, jak również zmiany wprowadzone podczas okupacji, za objawy szczątkowe, za obce naleciałości niedostosowane do potrzeb naszego skarbu, które wobec wielkich i trudnych problemów w dobie powojennej nie mogą się długo utrzymać.

Świadom jestem trudności zadania, którego się podejmuję. Chwila obecnie przeżywana nie jest łatwa do naukowego ujęcia i do wszechstronnej i spokojnej oceny. Żyjemy w okresie ciągłych zmian i przewrotów. Praca ustawodawcza daleką jest jeszcze od zakończenia, operujemy przeto materiałem płynnym. Naszym celem jest przedstawienie każdej kwestji z najbardziej zasadniczego stanowiska, wysunięcie pewnych problemów, i wystawienie też w związku ze zmianami wywołanymi przez wojnę. Wydane w tym względzie ustawy służyć będą niekiedy jako ilustracja i sprawdzian, czy i o ile wymaganiom nauki stało się zadość w polskim prawie skarbowem. Rozbiór tej lub innej strony gospodarstwa państwowego w naszym kraju posłuży nam do wywodów natury ogólniejszej, do rozstrząsania zasad, na których powinna się opierać nasza skarbowość. Gdy mimo trudności przedstawiam ustrój skarbowy Polski współczesnej, czynię to z dwóch względów. Moja praca, oparta na materiale czerpanym możliwie z pierwszej ręki, jest opisem zarządzeń władz polskich w najtrudniejszych warunkach powstawania państwowości, w tej chwili osobiwej, stanowiącej nowy rozdział w naszym życiu polityczno-gospodarczym. Jest to zatem klisza fotograficzna, która pozostanie dla przyszłości dokumentem największych i najcięższych zmagania we wczesnym okresie niezależnego bytu politycznego. Drugim celem jest podsumowanie wysiłków prawno-skarbowych, systematyczne ułożenie niezmiernie skomplikowanego materiału, aby dojść do syntezy i wysnuć wnioski i wskazania na przyszłość.

Dziś — po dwóch przeszło latach walki, jaką jest zmuszony

prowadzić rząd polski z przeciwnościami losu, musimy dojść do wniosku, że dzieje się z finansami publicznymi coraz gorzej. Nie jest to pesymizm, lecz wyraz śmiałego spojrzenia prawdzie w oczy. Zadaniem nauki jest obiektywne przedstawienie stanu rzeczy, stwierdzenie pewnych faktów i wyprowadzenie wniosków. Skarbowość, podobnie jak polityka ekonomiczna jest nauką normatywną, której celem ostatecznym jest szukanie środków zaradczych, przeprowadzanie reformy w zakresie urzędów skarbowych, opartych na zasadzie sprawiedliwości z uwzględnieniem potrzeb państwa. Nie wynika z tego, iżby skarbowość jako nauka nawskróś praktyczna, miała się posługiwać wyłącznie indukcją. Do wystawienia ogólnych zasad nauka skarbowości używa obok indukcji — metodę dedukcyjną. Wedle obrazowego określenia Schmollera, indukcja i dedukcja są tak niezbędne dla każdego naukowego myślenia, jak prawa i lewa noga do chodzenia.

W tem znaczeniu nauka skarbowości uzupełnia poczynania rządowe, zbliżając wzajemnie teorię i życie.

E. S.

W kwietniu, 1921 roku.

Część I.

PRAWO SKARBOWE MATERJALNE.

Uwagi wstępne.

(Klasyfikacja podatków).

Klasyfikacja podatków, wobec ich różnorodności, oznacza się dowolnością. Każdy niemal autor wprowadza własny system, wskutek czego brak w tym względzie zgodnej opinii w nauce skarbowości. Przy rozpatrywaniu podatków w trzech dzielnicach Polski trzymać się będziemy stałego porządku, który należy wyjaśnić we wstępie. Podział na podatki bezpośrednie i pośrednie nie wytrzymuje krytyki naukowej, gdyż brak mu trwałych podstaw. Kryterjum do powyższej klasyfikacji ma być sposób nałożenia podatków. Na tem stanowisku stoją między innymi: A. Wagner i Leroy-Beaulieu, którzy rozróżniają dwie kategorie podatków, zależnie od tego, czy podatnik jest jednocześnie płatnikiem, czy też stanowią dwie różne osoby. „Podatek jest bezpośredni — twierdzi francuski ekonomista — gdy ustawodawca zamierza dotknąć nim właściwego podatnika bez pośrednictwa innych osób“. Przy podatku pośrednim pomiędzy podatnika a skarb wchodzi osoba trzecia — pośrednik, który przerzuca następnie podatek na właściwego podatnika. Najwięcej kłopotu sprawiają zwolennikom takiej klasyfikacji podatki od obrotu, zaliczane np. przez L. Beaulieu do bezpośrednich, wyłączonych przez Wagnera za wzorem Steina w osobną grupę „specjalnych podatków przychodowych“.

Czynność techniczna, jak nałożenie podatku, nie powinna w naszym mniemaniu rozstrzygać o rodzaju podatku, gdyż taka klasyfikacja oparta byłaby tylko na znakach formalnych, nie decydujących o treści. Nie uważamy też za szczęśliwy podział na podatki nałożone według stałych znamion (veranlagte Steuern) i podatki taryfowe (tariferte Steuern); powyższej klasyfikacji trzy-

ma się między innymi prof. Lotz, który w roku 1916 wydał obszernie dzieło o skarbowości. Pierwsza grupa podatków oparta jest na zewnętrznych znamionach majątkowych i nałożona według stałych list i katastru. Przy podatkach taryfowych płaci się od pewnych czynności. Znowu występują oznaki formalne, jako podstawa klasyfikacji.

Najwłaściwszym jest podział sięgający do treści, a mianowicie do czynności gospodarczych, z którymi podatek jest związany. Źródłem jest majątek względnie wzrost wartości majątku. Podatek może być związany z tem źródłem w okresie powstawania majątku, lub podczas obrotu i spożycia. Na tej zasadzie oparł był klasyfikację Skarbek, według którego zasoby mogą być opodatkowane w okresie ich powstawania, albo w okresie ich zużywania. Skarbek odrzuca klasyfikację na podatki bezpośrednie i pośrednie, gdyż „podział ten nie jest dosyć ścisły i dokładny, aby mógł być do naukowego wykładu przyjęty”¹. W dalszym ciągu nasz uczyony przedstawia własną klasyfikację w sposób następujący: „Každy podatek pochodzi z wartości w produktach zawartej; cała różnica między podatkami zależy na tem, w jakiej chwili tę wartość trafiają? to jest, czy wtedy, gdy jest w rękach producenta, czy też, gdy już do konsumenta przechodzi”. Powyższemu podziałowi niechybnie zarzucić nie można, gdyby nie to, iż pominięty jest ważny okres przejawiania się źródła podatkowego, mianowicie w czasie obrotu. Ten brak uzupełnia Skarbek w dalszym ciągu swego wykładu, gdy mówi o dochodach państwowych, które się różnią między sobą zależnie od tego, „kiedy wartość dotykają, czy przy samym wydaniu, czy przy zużyciu, czy też przy jej obiegu”. Podatki od obrotu Skarbek uważa za niesprawiedliwe, ponieważ obarczają zwykle tego, „który stratę ponosi i dotykają nie dochód, lecz majątek”². Powyższe zagadnienie traktowane jest ubocznie, gdyż obrót odgrywał jeszcze przed stu laty niewielką rolę, ponadto nasz ekonomista znajdował się zanadto pod wpływem Smitha, aby mógł zwrócić dostateczną na to uwagę.

Klasyfikacja, wprowadzona przez Dr. H. Radziszewskiego³,

¹ Rys ogólny nauki finansów przez Fryderyka hr. Skarbka. Warszawa. W drukarni szkolnej. 1824, str. 11.

² Skarbek, op. cit., str. 45.

³ Radziszewski. Nauka skarbowości, str. 218.

uzupełnia dawny podział Skarbka; uważając ją za słuszną, dzieli podatki na trzy wielkie grupy. 1) obciążenie majątku i przychodu; 2) obciążenie obrotu; 3) obciążenie spożycia.

W ten sposób istotnie podział podatków na grupy zbliża się do klasycznego podziału ekonomji społecznej na 3 części: produkcja, obrót i spożycie.

Obciążenie majątku i przychodu — jako grupa najważniejsza, zawiera następujące kategorie podatków:

a) Podatki przychodowe biorą za podstawę wzrost wartości z określonego ściśle źródła, a nakładane są według znamion zewnętrznych. Rozwinięty system podatków przychodowych obejmuje zazwyczaj pięć ich rodzajów: podatek gruntowy, budynkowy, przemysłowy, od zysków z kapitałów i zarobkowy (od dochodu z pracy). Powyższa kategoria podatków posiada jeden brak zasadniczy, który podczas wojny uwydatnił się jeszcze bardziej, mianowicie małą elastyczność, niemożność dostosowania się do zmienionych warunków gospodarczych.

b) Podatek dochodowy opiera się na przyroście wartości, powtarzającym się perjodycznie, zwykle bez uwzględnienia źródła, skąd on pochodzi. Jest to najidealniejszy podatek, uwzględniający zdolność podatkową, stosunki rodzinne, przytem jest to podatek elastyczny, mogący przynieść znaczne wpływy dla państwa.

c) Podatek majątkowy czerpie wpływy skarbowe wprost z majątku podatnika i może być albo uzupełniającym względem podatku dochodowego, na wzór pruski, lub też samoistnym, zwykle w formie jednorazowej daniny majątkowej, która znalazła szerokie zastosowanie w dobie powojennej.

d) Podatek od zysków wojennych opiera się na wzroście majątku i w tem znaczeniu zbliżony jest do podatku dochodowego. Źródłem jednak nie jest perjodyczny i stały dochód, lecz wzrost wartości pochodzący ze zwykłej konjunktury wojennej.

Drugą wielką grupę stanowią podatki od obrotu, z którymi znajdują się w bliskim pokrewieństwie opłaty, z uwagi na ten sam sposób wybrania za pomocą stempla. Podatki od obrotu obejmują obrót między żyjącymi, tudzież obrót na wypadek śmierci.

Wiadome są wreszcie korzyści i braki podatków konsumcyjnych, najbardziej spornej grupy podatków w nauce skarbowości.

Pobierane w formie akcyz lub monopolów, stanowią w niektórych państwach podstawę finansów publicznych.

Cło jest odmianą podatków konsumcyjnych, pobierane w chwili, kiedy towar przechodzi granicę państwa.

W powyższym porządku będą rozpatrywane podatki obowiązujące na ziemiach Polski, różniące się co do swej struktury, zależnie od systemów skarbowych państw rozbiorowych.

DZIAŁ I.

PRAWO SKARBOWE PAŃSTW ZABORCZYCH.

Rozdział I.

Były zabór rosyjski.

1. Przed okupacją 1915 roku¹.

W okresie 1868—1870 b. Królestwo Polskie zostało pod względem skarbowym ostatecznie włączone do Rosji, a ustawy skarbowe rosyjskie poczęły obowiązywać z małymi wyjątkami w Polsce.

Istotnym znamieniem ustroju skarbowego w Rosji było oparcie dochodów państwowych na podatkach pośrednich, podczas gdy podatki bezpośrednie odgrywały rolę drugorzędna.

Dochody państwowe Imperjum Rosyjskiego wyniosły w roku 1913 — 3,431.₂ milionów rubli, w czym podatki pośrednie wraz z monopolem wódczanym przyniosły 1,607.₂ milj. rb., stanowiąc prawie połowę dochodów (46.8%), podatki bezpośrednie pokryły budżet zaledwie w jednej czwartej (23.2%); 30% budżetu stanowiły dochody surowe z przedsiębiorstw i majątku. Znamieniem jest, że w przedwojennych budżetach rosyjskich monopol wódczany stanowił czwartą część dochodów państwowych i przyniósł sam w roku 1913 — 899.3 mil. rb. Stąd nazwa pijanego budżetu. Olbrzymie wpływy z monopolu wódczanego w Rosji są, zdaniem Wagnera², „unikatem w dawniejszej i w nowszej historii podatkowej, które rzucają odrębne światło na rosyjskie stosunki w zakresie gospodarstwa społecznego, konsumpcji i zwyczajów ludności,

¹ Por. m. i. J. Bloch. *Finanse Rosji w XIX w.*, tom III, 1883. W. Żukowski. *Dochody i wydatki państwowe w Królestwie Polskiem 1907*. W. Grabski: „*Bilans Królestwa Polskiego*“ 1909. E. Strasburger: „*Der Anteil Polens an den russischen Staatsfinanzen*“. *Rocznik statystyczny Królestwa Polskiego 1915*. „*Swod zakonow Rossijskoj Imperji*“ 1913. Tom V. „*Otczot gosudarstwienawo Kontrola*“ 1913.

² A. Wagner. „*Finanzwissenschaft*“, tom IV.

a jednocześnie stanowią słabą stronę gospodarki państwowej". Oparcie przedwojennego budżetu rosyjskiego na podatkach pośrednich, a zwłaszcza monopoli wódczanym, było istotnie ujemną stroną, gdyż w ten sposób główny ciężar podatkowy spoczywał na ludności włościańskiej i robotnikach, podczas gdy zamożna ludność, miejska, ponosiła niewspółmiernie niskie do swej zdolności podatkowej ciężary państwowe. Adolf Wagner słusznie przyrównał system podatkowy rosyjski do skarbowości państw zachodnich z końca 18-tego stulecia.

Co się tyczy udziału b. Królestwa Polskiego w finansach Rosji, problem sprowadzał się do pytania, czy Polska była pod względem skarbowym ciężarem, czy też źródłem dochodów czystych dla Rosji, słowem czy nasz budżet był bierny czy też czynny? Na podstawie analizy rachunków państwowych Rosji z roku 1913, starałem się wykazać w innym miejscu, że Polska należała do rzędu nielicznych zresztą krajów Imperjum Rosyjskiego z budżetem aktywnym. Do podobnych wniosków doszli byli poprzednio Żukowski i Grabski. Dochody Rosji wynosiły z Królestwa Polskiego 8.5% wszystkich wpływów państwowych, wydatki zaśłożone na Polskę stanowiły zaledwie 6.2% ogólnych wydatków państwowych. Przewyżka dochodów nad wydatkami w Polsce wyniosła w roku 1913 — 91.9 milj. rubli (przy 295.5 milj. rb. zwyczajnych dochodów Polski). Aktywny bilans skarbowy pochodził z dwóch przyczyn. Polska, jako kraj przemysłowy i gęsto zaludniony, przynosiła Rosji wyższe wpływy, zwłaszcza z podatków bezpośrednich; z drugiej strony wydatki rosyjskie w Polsce nie były wysokie, gdyż wiele potrzeb ludności, zwłaszcza w dziedzinie kulturalno-oświatowej, skarb rosyjski zaspakajał w niedostatecznym stopniu.

Do podatków bezpośrednich prawo rosyjskie zaliczało: podatek gruntowy, od budynków, od mieszkań, przemysłowy, wreszcie podatek od zysków z kapitałów, do którego 1. stycznia 1915 roku dołączono podatek od sum hipotecznych.

Podatki pośrednie, czyli t. zw. akcyzy, pobierane były od trunków, tytoniu, cukru, nafty, zapalek, bibułki i tutek do papierosów, wreszcie istniał monopol handlowy od wódki.

Do podatków od obrotu zaliczamy: podatek spadkowy i od darowizn, od ubezpieczeń, od sprzedaży nieruchomości i ruchomości, od biletów kolejowych. Najważniejsze pod względem finansowym

były cła, a zwłaszcza cło na herbatę. Istniał wreszcie w Rosji rozgałęziony system opłat skarbowych (t. zw. gierbowyj sbor.).

Ustawy skarbowe rosyjskie ogłaszane były w „dzienniku ustaw i rozporządzeń“ (Sobranje zakonienij i rozporiazenij prawitielstwa), a zostały skodyfikowane i ułożone systematycznie, jak i całe ustawodawstwo rosyjskie, w „Zbiorze praw“ (Swod zakonow) w tomie piątym³.

Podatek gruntowy⁴.

Na odrębnych zasadach, niż w Rosji, przekazanych historycznie, oparty jest w b. Królestwie Polskim podatek gruntowy, który został zreformowany w latach 1864—1868, w okresie stopniowej utraty niezależności skarbowej Polski; uważano wówczas za konieczne przeprowadzić reformę podatków gruntowych, z których „podymne“ pochodziło jeszcze z roku 1629, inne zaś z epoki Stanisława Augusta, względnie Księstwa Warszawskiego. Celem reformy było zwiększenie dochodów skarbu, a jednocześnie uproszczenie systemu.

Konstrukcja podatku gruntowego, jak go przekazała reforma 1864—1868, pozostała nietknięta przez obecny rząd polski. Ustawa z dnia 14 lipca 1920, o czem niżej, podwyższyła tylko stopę. Musimy się dlatego zapoznać z zasadami.

W b. Królestwie Polskim obowiązują obecnie następujące podatki gruntowe: dworski podatek gruntowy, główny i dodatkowy wraz z podymnem, oparte na ustawach z dnia 8/20 grudnia 1866 roku, oraz z dnia 8 lutego 1883 r.; włościański podatek gruntowy, główny i dodatkowy wraz z podymnem, oparte na ustawie z dnia

³ Izdanie nieoficjalne. Swod Zakonow Rossijskoj Imperji. Kniga wtoraja. Tom V. Wtoroje izdanie S. Peterburg 1913. por. „Ustawa o podatkach bezpośrednich“ 1918. Tłumaczenie urzędowe Ministerstwa Skarbu.

⁴ O podatku gruntowym w Królestwie Polskim istnieje dość obszerna literatura polska. Ukazały się w porządku chronologicznym następujące monografie:

W. Trzetrzewiński: „O podatkach gruntowych stałych w Król. Polskim obecnie istniejących“, 1861; H. Radziszewski: „Podatki gruntowe w Królestwie Polskim“ („W naszych sprawach“ t. I. r. 1899); W. Grabski: „Memorjał złożony Dumie“ 1910; E. Strasburger: „Podatek gruntowy w Królestwie Polskim“ 1918; E. Taylor: „Reforma podatku gruntowego w Polsce“ 1919.

19 lutego, 1864 roku i 15 grudnia 1868 roku. Podatek podymny i gruntowy w osadach (1 czerwca 1872 r.)⁵.

Ustawa rozróżnia dwa rodzaje podatków: gruntowy i podymne; pierwszy pobierany jest od ziemi według klas urodzajności, podymne — obciąża nieruchomości, znajdujące się na danym gruncie. Uregulowanie ciężarów osobno dla gruntów dworskich, włościańskich i osad tłumaczy się historycznie.

Podatek gruntowy opiera się na katastrze szacunkowym. Ziemie zostały podzielone na klasy, zależnie od rodzajów uprawy i urodzajności, określono ich szacunek, od czego wymierzono podatek.

Dworski podatek gruntowy został wprowadzony ustawą z dn. 8 (20) grudnia 1866 roku. Rozdzielono go na dwie części: jedna z nich, wynosząca początkowo dwie trzecie sumy ogólnej, otrzymała nazwę podatku gruntowego głównego, druga, wynosząca jedną trzecią sumy ogólnej, otrzymała nazwę podatku gruntowego dodatkowego, który następnie został podwyższony do 60%, a przez okupantów — do 150% podatku zasadniczego. W celu wymiaru podatku gruntowego głównego ziemie dworskie zostały podzielone na pięć klas.

Do I klasy należą grunta orne zdatne pod uprawę pszenicy, buraków, kartofli, grunta znajdujące się pod ogrodami warzywnymi, owocowymi i parkami.

Do II klasy należą wszystkie inne grunta orne.

Do III klasy należą łąki, dające dwa lub więcej zbiorów siana na rok.

Do IV klasy zaliczają się łąki o jednym zbiorze siana na rok.

Wreszcie do V klasy ustawa odnosi grunta mało urodzajne zasiewane tylko co trzy lata lub rzadziej żytem lub gryką, pastwiska, krzaki i zarośla. W celu poboru podatku ustalono taryfę dla każdego powiatu. Dla oszacowania czystej intraty gruntowej w każdym powiecie obrano drogę pośrednią, wnosząc z cen kupna ziemi. Wiadomości o cenach ziemi w różnych stronach Królestwa

⁵ Opieram się na ustawach obowiązujących, zawartych w „Dzienniku praw” do roku 1871, jako źródle urzędowym. Po roku 1871 odnoszące się do Królestwa Polskiego ustawy zawarte są w „Zbiorze Praw” pod redakcją Stefana Godlewskiego. Obowiązujące dziś ustawy o podatku gruntowym skodyfikowane są w rosyjskim Zbiorze praw („Swod Zakonow”) tom V, z roku 1903.

zostały zebrane za pośrednictwem władz Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego.

Na podstawie tych danych ułożono szczegółową taryfę dla poboru podatku głównego w poszczególnych powiatach, zachowując jednocześnie podział ziemi na pięć klas.

Dla oznaczenia stosunku dochodowości powyższych pięciu klas gruntów użytkowych posługiwano się przepisami instrukcji do oczyszczania włościan w dobrach rządowych. Przyjęto mianowicie za jednostkę podatkową ziemię V klasy t. j. najgorszą, jak zarośla, pastwiska i t. d.

Ziemię klasy I liczono za 8 jedności,

Ziemię klasy II liczono za $3\frac{1}{2}$ jedności,

Ziemię klasy III liczono za 11 jedności,

Ziemię klasy IV liczono za $4\frac{1}{2}$ jedności.

W dalszym ciągu ustawa zajmuje się określeniem zasad podatku dodatkowego, pobieranego „za pomocą rozkładu ogólnej sumy ustanowionej na każdy powiat pomiędzy oddzielne dobra”.

Podymne dworskie, czyli podatek pobierany od budynków, znajdujących się na gruntach dworskich, zostało ostatecznie zreformowane ustawą z dnia 8 lutego 1883 roku⁶. Dawniej podymne pobierano od wszystkich domów w jednakowej wysokości — po 2 rb. 80 kop. od domu. Reforma 1883 polegała na ustosunkowaniu podymnego do przestrzeni posiadanych gruntów.

I	kategorja	obejmuje	grunta	przestrzeni	więcej	jak	600	morgów,
II	„	„	„	„	od	300	do	600
III	„	„	„	„	„	90	„	300
IV	„	„	„	„	„	15	„	90
V	„	„	„	„	poniżej	15	morgów.	

W każdej kategorji wprowadzone są dwie stawki podatku: wyższa i niższa. Pierwszej podlegają: główny dom mieszkalny, fabryki i wszelkiego rodzaju zakłady przemysłowe i handlowe. Pozostałe budowle płać niższą stawkę, stanowiącą połowę wyższej. Wyższa stawka zależnie od kategorji gruntów wynosi w rublach: 13, $9\frac{1}{2}$, 8, 4 i 2; niższa stawka wynosi połowę wyższej, z wyjątkiem V kategorji, gdzie istnieje tylko wyższa stawka.

Aczkolwiek podymne było ważnym źródłem dochodów, przy-

⁶ „Zbiór praw” pod red. St. Godlewskiego, t. 23, str. 251.

nosząc przed wojną trzecią część wpływów z podatków gruntowych, jest jednak podatkiem przestarzałym i niesprawiedliwym, stanowiąc grubą formę opodatkowania nieruchomości.

Podatek gruntowy włościański został wprowadzony po uwłaszczeniu włościan, wzamian czynszów, które poprzednio chłopci winni byli płacić na rzecz właścicieli ziemskich.

Rozwinięcie powyższej zasady oraz określenie wymiaru i wysokości podatku znajdujemy w prawie wydanem dnia 15 grudnia 1868 roku ⁷.

Zgodnie z ukazem „państwowe podatki włościańskie istniejące: podymne z opłatą szarwarkową, kontyngens. liwerunkowy i podatek gruntowy, łączą się w dwie opłaty: podatek podymny z osad włościańskich i podatek gruntowy z gruntów włościańskich“, które wchodzi w wykonanie od dnia 1 (13) stycznia 1869 r.

Wzorem dworskiego podatku gruntowego, podatek włościański podzielono na główny i dodatkowy.

Jakie są zasady wymiaru głównego podatku? „rozległość i gatunek włościańskich gruntów użytkowych“. W latach 1865 i 1866 sporządzano jednocześnie z inwentarzami obszarów dworskich, szczegółowe inwentarze posiadłości włościańskich z wyszczególnieniem przestrzeni gruntów użytkowych, podług kategorii tym samym systemem, jak to zrobiono dla obszarów dworskich.

Grunta włościańskie dzielą się na 4 klasy.

Do I klasy należą grunta orne najlepszej pszennej gleby oraz grunta zajęte pod budynki, ogrody warzywne i owocowe.

Do II klasy ustawa zalicza ziemie orne dobrej i średniej (żytniej) gleby.

III klasę stanowią łąki, wreszcie do IV klasy zaliczają się lasy, zarośla, krzaki, pastwiska, wygony, oraz ziemie uprawne gorszego gatunku.

Wysokość podatku określona jest taryfą obliczoną według powiatów i klas gruntowych.

Przyjęto mianowicie za jednostkę podatkową ziemię IV klasy, t. j. najgorszą, jak zarośla, krzaki, pastwiska i t. d.

Ziemię klasy I liczono za 8 jedności.

Ziemię klasy II liczono za $3\frac{1}{2}$ jedności.

⁷ Dziennik praw. Tom 69, str. 115.

Ziemię klasy III liczono za $4\frac{1}{2}$ jedności.

Za jednostkę do opodatkowania uważana jest wieś. Powyższa taryfa została wprowadzona „do czasu ściślejszego sprawdzenia rozległości i klasy podlegających podatkowi gruntów“. Mimo tej zapowiedzi ministerjum finansów nie wykonało powyższych czynności i podatek włościański pozostał w mocy w formie poprzedniej do chwili obecnej. Oprócz głównego podatku pobierany jest podatek dodatkowy do 1 stycznia 1906 r. w wysokości 35%, do 1 kwietnia 1917 roku — w wysokości 60%, podwyższony przez okupantów do 150% podatku głównego.

Podatek podymny z osad włościańskich. Z włościańskim podatkiem gruntowym został mechanicznie związany podatek podymny z osad włościańskich, któremu podlegają wszystkie osady włościańskie z wyjątkiem osad, korzystających z ulg terminowych w opłacie podatków. Na mocy prawa 1858 zwolnione były od tego podatku budynki rządowe, szkolne, szpitale i świątynie. Za powyższymi wyjątkami opodatkowano siedziby włościańskie, dzieląc je na 3 kategorie: 1) osady klasy pierwszej, zajmujące po 15 lub więcej morgów gruntu użytkowego, płacą po 4 ruble rocznie z każdej osady; 2) osady klasy drugiej, zawierające od 3 do 15 morgów ziemi — po 2 ruble z każdej osady; 3) osady klasy trzeciej, zajmujące mniej jak 3 morgi płacą po rublu z każdej osady.

Podatek gruntowy w osadach. Połączony z podymnem i oparty na ustawie 1872 ma pod względem skarbowym drugorzędne znaczenie: przyniósł w roku 1913 zaledwie 130.000 rubli wobec 9 milionów ze wszystkich podatków gruntowych wraz z podymnem.

Wydatność wszystkich podatków gruntowych wraz z podymnem wynosiła w roku 1913 — 8.753,638 rb. Wszystkie podatki gruntowe nałożenie były na obszar 20,042,473, okrągłe 20 mil. morgów. Móg oplacał zatem 43 kop. podatku gruntowego z podymnem; sam podatek gruntowy — główny obciążał móg ziemi kwotą 18 kop., dodatkowy kwotą — 10 kop. razem 28 kop.

W porównaniu do obciążenia ziemi w Rosji podatek gruntowy w Królestwie Polskiem był względnie wysoki. Dość powiedzieć, że podatek gruntowy przyniósł w Rosji w roku 1913 zaledwie 18,6 mil. rubli. Ponieważ obszar, oplacający podatek, wynosił 188 milionów hektarów, przeto hektar ziemi ornej płacił przeciętnie 10 kop. podatku gruntowego (móg — 5 kop.). Przeciętna taryfa po-

datkowa chwieje się z hektara od $\frac{1}{4}$ kop. w gub. Archangielskiej do $15\frac{1}{2}$ kop. w gub. Tambowskiej⁸. W Królestwie Polskiem hektar ziemi opłacał przed wojną 90 kop. państwowego podatku gruntowego i podymnego.

Podatek od budynków i mieszkaniowy.

W dniu 3. czerwca 1902 roku została wydana ustawa specjalnie dla Królestwa Polskiego „o podatku z nieruchomości miejskich”⁹. Podatek od nieruchomości miejskich został wprowadzony w Królestwie Polskiem w miejsce podymnego i opłaty szarwarkowej na utrzymanie w obrębie dróg bitych.

W dawnej redakcji rosyjskiej prawo obowiązuje do chwili obecnej w Królestwie Polskiem. Dlatego należy się zapoznać z zasadami podatku od budynków.

Przedmiotem opodatkowania są znajdujące się w obrębie miasta, lub też i poza tym obrębem, lecz na gruntach miasta położone domy mieszkalne, łącznie z przynależnymi do nich podwórzami i zabudowaniami, fabryki, przedsiębiorstwa, teatry, łaźnie i budynki wszelkiego rodzaju; również podlegają podatkowi niezabudowane grunta, służące dla celów handlowo-przemysłowych, sady, ogrody i puste place. Podmiotem opodatkowania są tak osoby fizyczne jak i prawne; do płacenia podatku obowiązane są osoby prywatne, a dalej gminy miejskie i stowarzyszenia. Istnieje jednak cały szereg wyjątków, jak dobra państwowe, duchowne oraz należące do towarzystw dobroczynnych i oświatowych.

Podstawą wymiaru podatku jest czysta intrata z nieruchomości. Dla określenia przychodów z nieruchomości, co każde pięć lat prowadzi się wykaz intraty, czyli kataster. Za podstawę wymiaru przyjmuje się czynsz najmu, a w razie niemożności jego ustalenia — wartość szacunkowa nieruchomości.

Dochód przeciętny brutto z każdej oddanej w najem nieruchomości określa się według przeciętnej ceny najmu za całą nieruchomość lub za jego poszczególne części i lokale.

Dochód przeciętny netto określa się według dochodu przeciętnego brutto, po potrąceniu zeń wszelkich wydatków: a) na opłatę podatku szacun-

⁸ „Sw. Zak.„ t. V, str. 133—134.

⁹ „O nałogach z groduzskich niedwizimych imuszczestw Sobr. Uz.„ str. 632. „Sw. Zak.„ tom V, str. 40—45. Nidoszywin: „Zakon 10 junia 1910“.

kowego ziemskiego i miejskiego, b) na utrzymanie, ubezpieczenie, dozór i odnawianie nieruchomości i wyciągnięcie z nich dochodu i c) utrzymanie i naprawę bruków, bądź pod postacią świadczeń w naturze, bądź pod postacią podatku pieniężnego, oraz po potrąceniu domniemanego, zgodnie z warunkami miejscowymi, niedoboru, powstałego wskutek niewynajęcia lokali.

W razie niemożności zastosowania do jakiej nieruchomości sposobów określenia dochodu brutto, a następnie dochodu netto, wskazanych poprzednio, dochód czysty z tej nieruchomości wyprowadza się wprost w kwocie pięciu procent od wartości tejże, ustanowionej z uwzględnieniem szacunku ubezpieczeniowego lub szacunku zastawnego w instytucjach kredytu długoterminowego lub hipotecznego w gubernjach Królestwa Polskiego, jako też cen sprzedażnych i wartości materialnej. Dolicza się wartość podwórza przy budynku i ziemi pod budynkiem, przy oznaczeniu zaś wartości budynku według szacunku asekuracyjnego dodaje się nadto wartość fundamentów pod budynkiem.

Przeciętna wysokość potrąceń na koszty administracji i remontu wynosi 40% przychodu brutto, od reszty zaś stanowiącej czystą intratę pobiera się podatek w wysokości 10%.

Dnia 6-go czerwca 1910 roku zostało wydane nowe prawo o podatku państwowym od nieruchomości miejskich w całem imperjum rosyjskiem, a powyższa ustawa weszła w życie w miastach Królestwa Polskiego 1-go stycznia 1912 roku. Nowa ustawa opiera się w ogólnych zarysach na tych samych zasadach, co ustawa 1902 r. Podstawą podatku jest dochód czysty po strąceniu kosztów; stopa zaś wynosi 10% od dochodu netto w Królestwie Polskiem, a 6% w Rosji.

W miastach Królestwa Polskiego podatek od nieruchomości pobiera się w wysokości 10% od dochodu z nieruchomości aż do czasu wprowadzenia w tych miastach samorządu miejskiego. Po wprowadzeniu zaś samorządu miejskiego podatek powyższy pobierany będzie w tej samej wysokości, w jakiej będzie obliczany dla wszelkich innych osad miejskich w państwie.

Do podatku domowego zaliczał się podług rosyjskiego budżetu także podatek mieszkaniowy, wprowadzony ustawą z dnia 14 maja 1893 roku¹⁰. Ostatni został następnie zreformowany przez niemieckich okupantów, wreszcie całkowicie zniesiony przez władze polskie, począwszy od 1 stycznia 1920 roku, t. j. od chwili wej-

¹⁰ Położenje o gosudarstwiennom kwartirnom nałogie. Sw. Zak., t. V, str. 124.



ścia w życie podatku dochodowego, zgodnie z art. 158 ustawy z dn. 16 lipca 1920 roku ¹¹.

Podatek od przedsiębiorstw ¹².

Podatek od przedsiębiorstw, według rosyjskiej ustawy z dnia 8 czerwca 1898 (uzupełniony nowelą z dnia 4 października 1914 roku i z dnia 9 stycznia 1915 roku), posłużył za podstawę do polskiej ustawy z dnia 6 lipca 1920 roku.

Według rosyjskiego prawa przedmiotem podatkowym były: 1) przedsiębiorstwa handlowe, w ich liczbie przedsiębiorstwa kredytowe i asekuracyjne, pośrednictwo handlowe i dostawy; 2) przedsiębiorstwa przemysłowe fabryczne i górnicze, rzemiosła i zakłady przewozowe; 3) osobiste zajęcia przemysłowe. Państwowy podatek przemysłowy składał się z podatku zasadniczego i dodatkowego; ostatni obciążał w szczególności przedsiębiorstwa obowiązane do publicznego składania rachunków, podatek zasadniczy — wszystkie przedsiębiorstwa i zakłady.

Zasadniczy podatek wymierzano według znamion zewnętrznych, zależnie od rozmiarów przedsiębiorstwa i miejscowości, za pomocą wykupienia świadectw przemysłowych (patentów), co roku odnawianych. Podatek zasadniczy był podatkiem klasowym, t. zn. jego wysokość była jednakową dla pewnych kategorii przedsiębiorstw i klas miejscowości, których istniało w Cesarstwie cztery (Warszawa i Łódź należały do pierwszej klasy). Osobną klasę stanowiły dwie stolice: Petersburg i Moskwa. Przedsiębiorstwa podzielono na cztery rodzaje: 1) handlowe (5 kategorii), 2) przemysłowe (8 kategorii), 3) handel jarmarczny (3 kategorie), 4) osobiste zajęcia przemysłowe, jak pobory dyrektorów, ekspedytorów, agentów giełdowych i t. d.

Stopa podatku zasadniczego — patentu, zależnie od kategorii i klasy, chwiała się od 2 do 500 rb. rocznie — dla przedsiębiorstw handlowych, od 2 do 1500 rb. — dla zakładów przemysłowych, od

¹¹ Dz. Ust. Nr. 82, poz. 550 (Dz. Urz. M. Sk. II, nr. 34, poz. 489).

¹² Położenie o gosudarstwiennom promysłowom nałogie. Sw. Zak., t. V (wyd. 1913), art. 366—559.

Sobr. Uzak. Nr. 74, art. 964 i nast. z roku 1898. Nr. 308 z roku 1914 i Nr. 19 z roku 1915.

2 do 150 rb. — dla osobistych zajęć przemysłowych, od 10 do 100 rb. — dla handlu jarmarcznego.

Podatek dodatkowy obciążał przede wszystkim towarzystwa akcyjne i inne przedsiębiorstwa, obowiązane do publicznego składania rachunków ¹³ i pobierany był w formie: a) podatku od kapitału w stosunku 15 kop. od 100 rb. czyli 1 $\frac{1}{2}$ pro mille; b) podatku procentowego od zysku. Wolne były od podatku od zysku wszystkie te przedsiębiorstwa, których dochód nie przewyższał 3% od kapitału zakładowego; dla przedsiębiorstw wykazujących wyższy dochód (niż 3% od kapitału zakładowego) stopa podatku była progresywna i wynosiła od 3 do 6% czystego dochodu, zależnie od jego wysokości. Dochód czysty otrzymywano po strąceniu od dochodu brutto kosztów produkcji i zarządu, drobniogowo w ustawie wyliczonych.

UWAGA. Tymczasowo, do 1 stycznia 1915 roku, przedsiębiorstwa, obowiązane do sprawozdań publicznych, których czysty zysk przewyższa trzy procent ich kapitału zakładowego, płacą, oprócz zasadniczego podatku przemysłowego i podatku od kapitału, podatek procentowy od zysku w następującej wysokości:

1) te przedsiębiorstwa, które osiągnęły zysk czysty:

ponad 3%	do 4%	. . .	3%
„ 4 „	„ 5 „	. . .	4 „
„ 5 „	„ 6 „	. . .	5 „
„ 6 „	„ 7 „	. . .	5.5%
„ 7 „	„ 8 „	. . .	6%
„ 8 „	„ 9 „	. . .	6.5%
„ 9 „	„ 10 „	. . .	7%
„ 10 „	„ 11 „	. . .	7.5%
„ 11 „	„ 12 „	. . .	8%
„ 12 „	„ 13 „	. . .	8.5%
„ 13 „	„ 14 „	. . .	9%
„ 14 „	„ 15 „	. . .	9.5%
„ 15 „	„ 16 „	. . .	10%
„ 16 „	„ 17 „	. . .	11 „
„ 17 „	„ 18 „	. . .	12 „
„ 18 „	„ 19 „	. . .	13 „
„ 19 „	„ 20 „	. . .	14 „

2) te przedsiębiorstwa, które osiągnęły zysk czysty ponad dwadzie-

¹³ W rosyjskiej ustawie istniał jeszcze t. zw. podatek repartycyjny (obecnie zniesiony).

ścia procent swego kapitału zakładowego — czternaście procent całej sumy osiągniętego czystego zysku i prócz tego jeszcze dziesięć procent tej części czystego zysku, która przewyższa dwadzieścia procent kapitału zakładowego.

Wreszcie zgodnie z prawem z dnia 4 (17) października 1914 roku postanowiono:

a) podatek od kapitału i procentowy podatek od zysku przedsiębiorstw obowiązanych do sprawozdań publicznych pobierać w wysokości półtora raza większej, z tem jednak zastrzeżeniem, aby wysokość podatku procentowego nie przewyższała trzydziestu procent zysku przedsiębiorstwa;

b) podatek procentowy od przedsiębiorstw nie obowiązanych do sprawozdań publicznych pobierać w wysokości siedmiu i pół procent zysku, obliczonego celem nałożenia podatku repartycyjnego, z zaliczeniem na poczet podatku procentowego kwoty zasadniczego podatku przemysłowego, opłaconego w dane przedsiębiorstwa lub osobiste zajęcia przemysłowe;

i c) od wskazanych w artykule 427 ust. o pod. bezp. pracowników przedsiębiorstw obowiązanych do sprawozdań publicznych podatek przemysłowy od osobistych zajęć przemysłowych pobierać w wysokości półtora raza większej.

Ze stanowiska skarbowego podatek przemysłowy był naogół wydajny; przytem wydajność jego wzrosła zwłaszcza po reformie z roku 1898. W roku 1894 podatek przyniósł państwu 42,2 milj. rb., w roku 1900 — 69,8 milj. rb., w r. 1908 — 104,2 milj. rb., w roku 1912 — 132,3 milj. rb.

Ziemstwa i miasta przyjmowały pewien udział w podatku przemysłowym. Mianowicie od świadectw na przedsiębiorstwa handlowe I i II rzędu, na przedsiębiorstwa przemysłowe pierwszych pięciu rzędów dodatek podatku wynosił nie więcej jak 15%, od wszystkich innych — nie więcej jak 10%. Dodatki na rzecz miasta pobierano od przedsiębiorstw położonych w jego obrębie.

*Podatek od kapitałów*¹⁴.

W Rosji, a jednocześnie w b. Królestwie Kongresowem, został wprowadzony za ministra skarbu Bungego, przez ustawę z dnia 20 maja 1885 roku 5% podatek od dochodów z obligacyj i listów zastawnych. Prawo z dnia 22 maja 1895 roku rozszerzyło przedmiot opodatkowania na wszelkie odsetki od wkładów, wpłacone

¹⁴ O nałogach z dienieżnych kapitałów. Sw. Zak. t. V, art. 560—573.

przez instytucje kredytowe. Wylączone są od opodatkowania akcje i udziały towarzystw akcyjnych i udziałowych, wobec tego, iż te przedsiębiorstwa opłacają podatek przemysłowy dodatkowy; zwolniona jest od opłacania podatku przeważnie renta państwowa, oraz walory rosyjskie, będące za granicą.

Ustawą z dnia 9 stycznia 1915 roku¹⁵ (mocą od 1 stycznia 1915 r.) został wprowadzony podatek od sum hipotecznych, „w stosunku 5% od dochodów, które wynoszą kapitały zabezpieczone hipotecznie na nieruchomościach”. Podatek od zysków z kapitałów pobiera się przez potrącenie przy wypłacie dochodu przez odnośną instytucję państwową lub prywatną, a przy papierach państwowych — przez kasy państwowe. Istniał wreszcie specjalny podatek od rachunków on-call'owych (0,216% rocznie). Rosyjski podatek od kapitałów posiada dla nas znaczenie o tyle, że na nim wzorowały się władze polskie, gdy w dniu 16 lipca 1920 roku wydano ustawę „o podatku od kapitałów i rent” obowiązującą na całym obszarze Polski.

Rosyjski system podatków bezpośrednich posiadał tę zasadniczą lękę, że nie znał podatku dochodowego, stanowiącego w państwach kulturalnych podstawę finansów publicznych. Brak podatku dochodowego przed wojną ma znaczenie dla reformy skarbowej w Polsce. Trzeba się poważnie liczyć z trudnościami, które się wyłonią niewątpliwie w b. zaborze rosyjskim przy wybraniu podatku dochodowego, uchwalonego 16 lipca 1920 r. dla całej Polski; ludność nieprzyzwyczajona do składania zeznań w sprawie dochodu, zachowywać się będzie opornie, personel zaś urzędniczy mało wyszkolony ściągać będzie zapewne powyższy podatek nieumiejętnie, z czego — strata dla skarbu. Brak podatku dochodowego — to jedna cecha systemu rosyjskiego, która zostawiła ujemne ślady na b. zaborze rosyjskim. Drugim rysem charakterystycznym była mała naogół wydajność podatków bezpośrednich w Rosji i w b. Królestwie.

¹⁵ Sobr. Uzakon. i Raspor. Prawit. Rok 1915. Nr. 149.

Oplaty, podatki od obrotu i konsumpcji.

Nie zamierzamy wchodzić w drobiazgowy wyliczenie opłat i podatków pośrednich, które do chwili wybuchu wojny obowiązywały w byłym Królestwie Kongresowym, gdyż ta kategoria uległa tak daleko idącym zmianom za rządów okupacyjnych i polskich, że posiada obecnie li tylko historyczne znaczenie. Za przykładem innych ustawodawstw skarbowych, rosyjskie prawo nie odróżniało opłat skarbowych od podatków od obrotu, a powyższe daniny ujmowało w jednym dziale „opłat” (poszliny)¹⁶.

Oplaty stemplowe w Rosji (gierbowyj sbor) zostały uregulowane ustawą z dnia 10 czerwca 1900 r., z uzupełnieniem z dnia 30 maja 1905 roku. Oplaty dzieliły się, podobnie jak we Francji, na stałe (prostoj sbor) i proporcjonalne (proporcjonalnyj gierbowyj sbor).

Stałym opłatom, od 5 kop. do 1 rb. 25 kop. podlegały podania składane do władz, zaświadczenia urzędowe, umowy handlowe, akty stanu cywilnego i różne dokumenty sporządzane przez władze i urzędników.

Wysokość opłat proporcjonalnych zależała od wartości i rodzaju sporządzonego aktu. „Oplaty proporcjonalne” są w rzeczywistości podatkami od obrotu ruchomości i nieruchomości, a mianowicie — od weksli, od kupna sprzedaży, najmu itd.

Do grupy opłat zaliczony był w prawie skarbowym rosyjskim podatek spadkowy, zaprowadzony w roku 1882 — 15 czerwca (o poszlinach z imuszczeń, pierchodiaszczich bezmiedzynymi sposobami), a następnie podwyższony o 50% po wojnie rosyjsko-japońskiej ustawą z dnia 13 kwietnia 1905 roku. Stopa podatku zależała tylko od stopnia pokrewieństwa, bez względu na wysokość masy spadkowej, podatek wynosił od spadków w linii zstępnej i górnej oraz pomiędzy małżonkami 1½% od masy spadkowej, od spadków na rzecz rodzeństwa — 6%, od spadków na rzecz krewnych do czwartego stopnia — 9%, dla wszystkich innych — 12% masy spadkowej. Ustawa rosyjska została całkowicie zmieniona przez okupantów niemieckich oraz rząd polski i ma tylko znaczenie historyczne.

¹⁶ Sw. Zak. t. V (Swod Ustawow o poszlinach).

Podstawą finansów w Rosji były podatki pośrednie¹⁷ oraz cła.

Filarem budżetów państwowych był monopol wódczany, dzieło ministra skarbu, Wittego, zaprowadzony na podstawie prawa z dnia 6 czerwca 1894, naprzód w czterech wschodnich gubernjach, a następnie zgodnie z prawem z dnia 29 maja 1897 roku w całym państwie (z wyłączeniem Finlandji i części Kaukazu). Był to monopol sprzedaży (kazionnaja prodaża pitiej), produkcja zaś wódki pozostawiona była osobom prywatnym. Cenę wódki monopolowej oznaczał corocznie minister skarbu w granicach prawnie unormowanych stawek minimalnych i maksymalnych. Właściwe podatki pośrednie w Rosji nosiły nazwę akcyz (akciznyje sbory). Istniała zatem akcyza od trunków, mianowicie od wódki, piwa, wina, miodu i t. d., której wysokość zależała od rozmiarów fermentowni i od rodzaju zacieru. Obok akcyzy przedsiębiorstwa opłacały ponadto podatek patentowy.

Z pośród przedmiotów obłożonych akcyzą wymienić specjalnie należy tytoń i cukier.

Podatek od tytoniu w Rosji opierał się na zasadniczej ustawie z dnia 18 maja 1882 roku, uzupełnionej później kilkakrotnie. Stawka została podwyższona po wojnie rosyjsko-japońskiej zgodnie z prawem z dnia 13 czerwca 1905 roku. Ogólne zasady rosyjskiej akcyzy od tytoniu były następujące: Plantacje tytoniu dozwolone były osobom prywatnym i nie znajdowały się pod kontrolą rządu. Jedynie plantowanie tytoniu w Królestwie Polskiem podlegało pewnym ograniczeniom, tak co do zajmowanej przestrzeni, jak i sprzedaży surowca. Akcyzę pobierano od gotowego fabrykatu za pomocą nalożenia na towar stemplowanych opasek, zwanych banderolami. Oprócz tego fabryki wyrobów tytoniowych opłacały podatek przemysłowy, t. zw. patent. Stopa akcyzy zależała od gatunku i ceny tytoniu, a banderole były wykupywane przez fabrykantów u władz podatkowych. Akcyza od tytoniu była w Rosji niezmiernie drobna, tak iż od funta najlepszego tytoniu akcyza wynosiła do 90 kop., a najwyższe gatunki cygar opłacały 10 rb. od 1000 sztuk. Oprócz tego skarb pobierał cło od towarów zagranicznych, do 15 rb. za pud surowego tytoniu.

W Rosji specjalnym podatkiem były obłożone gilzy i bibulka

¹⁷ Sw. Zak. t. V. Swod ustawow ob akciznych sborach.

do papierosów, (zgodnie z prawem z dnia 18 marca 1909 roku)¹⁸, składającym się: 1) z akcyzy, pobieranej w formie banderoli po 2 kop. od setki gilz i 1/2 kop. od paczki bibulki; 2) z patentu za prawo prowadzenia odnośnych fabryk. Podatek od tytoniu przyniósł w Rosji w roku 1913 78.7 milj. rb., cło — 2 miliony, podatek od gilz i bibulek — 4.9 milj., tak, iż całkowity wpływ na rzecz państwa z obciążenia tytoniu i wyrobów tytoniowych wyrażał się sumą 85.6 milj. rubli.

Ważne znaczenie skarbowe w Rosji posiadał podatek od cukru, a to dzięki rozwojowi przemysłu cukrowniczego na Rusi i w Królestwie Polskiem. Na podstawie ustawy z dnia 12 maja 1881¹⁹ zaprowadzono akcyzę od cukru, tj. podatek od gotowego produktu w wysokości 1 rb. 75 kop. od puda cukru, oraz podatek patentowy za prawo produkcji cukru w stosunku 5 rb. za każde 1000 pudów wyprodukowanego cukru.

W celu regulowania cen cukru na rynku wewnętrznym skarb ustanowił kontyngent ilości cukru, która zasadniczo mogła być sprzedawana wewnątrz państwa, wydając odnośną ustawę w dniu 20 listopada 1895 roku.

Minister skarbu określał na każdą kampanję: 1) ilość cukru, który mógł być wypuszczony na rynek wewnętrzny po zapłaceniu zwykłej akcyzy (1 rb. 75 kop. od puda); 2) zapas nietykalny, który mógł być wydany z fabryki tylko na rozkaz ministra, co następowało wówczas, gdy ceny podniosły się powyżej cen ustalonych przez skarb; 3) produkcję użyteczną cukru, t. j. cukier przenoszący kontyngent, który mógł być sprzedany po zapłaceniu podwójnej akcyzy, t. j. 3 rb. 50 kop. od puda. Minister skarbu ustalał cenę cukru dla rynku wewnętrznego, o ile zaś cena się podwyższyła, wówczas sprzedawano cukier nietykalny dzięki czemu zwiększała się podaź i cena obniżała się. Za cukier wywieziony za granicę skarb zwracał akcyzę.

Normowanie przez skarb ilości sprzedawanego towaru przez ustalenie kontyngentu i normowanie urzędowe cen na rynku wewnętrznym miało na celu ochronę miejscowych konsumentów przed nadmiernymi cenami, pobieranymi przez producentów, którzy założyli w roku 1887 syndykat cukrowników.

¹⁸ Sw. Zak. t. V, str. 499.

¹⁹ Sw. Zak. t. V, str. 481—490 (ob akcie z sachara).

Okazuje się, że w Rosji, aczkolwiek fabrykacja cukru była zasadniczo wolną i „nie podlegała żadnym ograniczeniom“, jak głosi ustawa z roku 1881, z wyjątkiem zapłacenia akcyzy i patentu, niemniej jednak, co się tyczy obrotu i cen, ministerstwo skarbu posiadało dość rozległe atrybucje. Dopiero za czasów okupacji, jak zobaczymy dalej, wprowadzono istotny monopol handlowy, utrzymany w całej pełni za rządów polskich.

Podatki od nafty i zapalek są nowszej daty. W roku 1887 wprowadzono akcyzę od nafty, która się rozciąga również i na oliwę do oświetlenia. Wprowadzony w roku 1888 podatek od zapalek dzielił się na akcyzę i podatek patentowy. Akcyzę opłacano za pomocą banderoli, podatek patentowy za prawo produkcji zapalek.

Tak się przedstawia w krótkości system skarbowy rosyjski, który do czasów okupacyjnych obowiązywał na obszarze b. zaboru rosyjskiego.

Niemcy, a następnie władze polskie poczyniły w rosyjskim ustroju głębokie szczyby i daleko sięgające zmiany.

Pozostało jednak jeszcze parę podatków całkiem bez zmiany, lub też reforma ograniczyła się tylko do podwyższenia stawek. Podatek od budynków do tej pory pozostał w dawnej redakcji rosyjskiej, podatek gruntowy i przemysłowy uległ mało istotnym modyfikacjom, to samo da się powiedzieć o podatku od zysków z kapitałów. Natomiast zasadniczej zmianie uległ podatek spadkowy i podatki pośrednie. Co do tych ostatnich, skarb rosyjski unikał zbytznego krępowania inicjatywy prywatnej, tak w zakresie produkcji, jak i obrotu, ograniczając ingerencję skarbową do nałożenia akcyzy na artykuły konsumpcji. Wyjątek stanowił monopol wódczany, który ze względu na olbrzymią konsumpcję alkoholu przynosił znaczne wpływy. Niekrepowanie inicjatywy przez monopole państwowe uważamy za stanowisko właściwe. Dopiero rządy okupacyjne, a w ślad za nimi władze polskie obrały drogę etatyzmu, eksperyment, który wydał ujemne rezultaty.

Cła rosyjskie posiadały charakter gospodarczy, były to cła opiekuńcze dla miejscowej produkcji. Wskutek jednak znacznego importu herbaty i bawełny posiadały też ważne znaczenie skarbowe, zajmując w budżecie rosyjskim trzecie miejsce po monopolu wódczanym i surowych dochodach z kolei państwowych.

2) Rządy okupacyjne.

Byłe Królestwo Kongresowe, w myśl układu Cieszyńskiego, zawartego między rządami Niemiec i Austro-Węgier w roku 1915, zostało podzielone na dwie okupacje: austro-węgierską i niemiecką. Na obszarze okupacji austriackiej utworzono we wrześniu 1915 r. „Generalne Gubernatorstwo wojskowe dla austriacko-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce“, na obszarze okupacji niemieckiej zostało w tymże czasie powołane do życia „General-Gubernatorstwo Warszawskie“. Okupacja niemiecka zajęła północno-zachodnią część kraju, a mianowicie gubernje: Kaliską, Warszawską, Płocką, Łomżyńską oraz część gubernji Piotrkowskiej i Siedleckiej. Resztę kraju zajęli austriacy. W okupacji niemieckiej General-Gubernatorem był przez 3 lata rządów niemieckich v. Beseler, a szefem administracji cywilnej również bez przerwy — v. Kries, sprawy skarbowe spoczywały w rękach Ueberschaer'a, naczelnika oddziału finansowego (Finanzabteilung).

General-Gubernator wojskowy w okupacji austriackiej zmienił się czterokrotnie; kolejno piastowali ten urząd bar. Diller, von Kuck, hr. Szeptycki i Lipoścak.

Charakterystyczne są dla kierunku politycznego w obu okupacjach odezwy wydane równocześnie, we wrześniu 1915, przez obu General-Gubernatorów do ludności. W odezwie podpisanej przez bar. Dillera²⁰, jest mowa o wojskach austriacko-węgierskich, które przysły do Polski „jako przyjaciele i obrońcy, jako wybawcy z ciężkiej niedoli, jako szermierze wiary, przekazanej przez przodków, jako zwiastuny lepszej przyszłości. „Wasze powodzenie i Wasz dobrobyt — brzmi odezwa — leżą nam na sercu, będzie mojem najpiękniejszym zadaniem, dostarczyć Wam niezbitych dowodów naszej gorącej pieczołowitości i naszego przyjaznego uczucia. W Waszej mocy leży poprzec mnie skutecznie Waszą patriotyczną działalnością w usiłowaniach skierowanych ku Waszemu rozwojowi. Od Was to samych zależy, a zostaniecie powołani do wspólnej pracy nad rozkwitem Waszej Ojczyzny. Przy pomocy Bożej powiedzie się nam wspólną pracą ten cel osiągnąć!“

²⁰ Dz. rozp. c. i k. J. G. W. Nr. 1.

Jakże odmiennym tonem, powiedzmy szczerym i bardziej rzeczowym, przemawiał do ludności okupowanej części Polski v. Beseler, gdy nawoływał mieszkańców w d. 4 września 1915 r.²¹ do współpracy. „Jego Cesarska Mość Cesarz Niemiecki i Król Pruski raczył mianować mnie General-Gubernatorem w Warszawie nad zajętemi przez wojska niemieckie obszarami polskimi... Zadaniem mojem będzie utrzymanie w kraju, wojną dotkniętym, porządku i spokoju oraz, o ile to da się połączyć z potrzebami naszej walczącej armji, wskrzeszenie zachwianego dobrobytu. Wzywam mieszkańców, aby mi pomagali w tych zamiarach“. Krótko, po żołniersku, bez żadnych obietnic i frazesów — oto styl władz prusko-niemieckich. W dziedzinie skarbowej Niemcy wprowadzili zmiany daleko istotniejsze i głębiej sięgające od Austriaków. Niemcy byli duszą związku „państw centralnych“ pod względem militarnym, gospodarczym i skarbowym. Austriacy naśladowali tylko nieudolnie swych potężnych sąsiadów, co znalazło też wyraz w polityce skarbowej w zajętej przez Austro-Węgry części Polski.

a) Okupacja Niemiecka.

Niemcy od chwili zajęcia Polski wydawali co tydzień „Dziennik rozporządzeń dla General-Gubernatorstwa Warszawskiego“ („Verordnungsblatt für das General-Gouvernement Warschau“), ogłaszany w dwóch językach. Pierwszy numer ukazał się w dniu 11 września 1915 roku; ostatni — przed samem wyjściem okupantów, ukazał się w dniu 30 października 1918 roku. Jest to najważniejszy materiał urzędowy dla oceny całej działalności administracyjnej okupantów. Rachunkowość znajdowała wyraz w budżetach i zamknięciach rachunkowych, ogłaszanych bardzo starannie na 1 kwietnia każdego roku²².

Co trzy miesiące szef Administracji wydawał sprawozdanie ze swej działalności pod postacią urzędowych kwartalników (Vierteljahresberichte des Verwaltungschefs), które zawierają wiele ciekawego materiału pod względem gospodarczo-skarbowym.

²¹ V. bl. Nr. 1.

²² Jahresabschluss der Hauptkasse, sowie Haushaltsplan des Verwaltungschefs beim General-Gouvernement Warschau.

Pod względem administracyjnym i skarbowym b. G. G. Warszawskie stanowiło zupełnie autonomiczny organizm, w którym — w myśl rozporządzenia z dnia 8 września 1915 roku ²³ „najwyższą władzę wojskową i rządzącą reprezentuje General-Gubernator warszawski, mianowany przez Cesarza Niemieckiego“.

Administracja cywilna General-Gubernatorstwa Warsz. była oparta na następujących zasadach:

Na czele stał Szef Administracji (von Kries) i jego pomocnik (von Born Fallois). Administracja centralna (Zentralverwaltung) rozpadała się na 10 oddziałów (Abteilungen).

- Oddział I. Ogólny zarząd kraju (Allgemeine Landesverw.)
- „ II. Finanse i rachunkowość (Finanz- und Rechnungswesen) szef oddziału — Überschaer.
- „ III. Sądownictwo.
- „ IV. Personalja, przemysł i budowa.
- „ V. Oświata (Kulturangelegenheiten).
- „ VI. Leśnictwo.
- „ VII. Prasa (Presseabteilung).
- „ VIII. Wydawnictwo (Verlagsabteilung).
- „ IX. Górnictwo.
- „ X. Geologja, kartografja i bibliografja.

Oddział finansowy sporządzał budżety (Haushaltspläne) i zamknięcia rachunkowe (Jahresabschlüsse). Rok budżetowy obejmował okres od 1-go kwietnia do 31-go marca. Budżety, względnie zamknięcia rachunkowe, obejmowały następujące działy, do pewnego stopnia zgodnie z podziałem administracyjnym kraju:

- I. Zarządu Ogólnego
- II. „ Skarbowego
- III. „ Sądowego
- IV. „ Kościelnego i szkolnego
- V. „ Budownictwa
- VI. „ Górniczego
- VII. „ Kolejowego
- VIII. „ Leśnego
- IX. „ Rolnictwa
- X. „ Prasowego.

²³ Dziennik rozporządzeń dla G. G. W. Nr. 1, 1915 r.

Prócz tego w roku 1918 podzielono:

a) zarząd ogólny na dwa działy:

- 1-a dochody i wydatki na cele wojskowe,
- 1-b dział zarządu ogólnego;

b) Zarząd Sądowy na dwa działy:

- 3-a zarząd sądowy,
- 3-b „ więzienny;

c) Zarząd budownictwa na trzy działy:

- 5-a zarząd budowy dróg,
- 5-b „ dróg wodnych
- 5-c „ budownictwa;

d) Zarząd prasowy na dwa działy:

- 10-a zarząd prasowy,
 - 10-b wydział wydawnictw urzędowych.
- Wreszcie w r. 1918 zaprowadzono nowy dział:
XI. „Polskie Władze Państwowe“.

Księgi poszczególnych zarządów podzielone były na działy: „Kapitel“, działy zaś na tytuły: „Titel“.

Ogólne zestawienie dochodów i rozchodów niemieckiego Zarządu Cywilnego z lat 1915—1918 obejmuje okres od 5 stycznia 1915 r., t. j. od zaprowadzenia General-Gubernatorstwa Warszawskiego do 11 listopada 1918 r., t. j. do chwili opuszczenia Polski przez Niemców ²⁴. Powyższe zestawienie wykazuje w dochodach sumę 685.901.970,82 mk. i w rubryce rozchodów sumę 680.383.571,93 mk., na zasadzie ksiąg głównych i sprawozdań oficjalnych władz niemieckich, t. zw. „Jahresabschluss“ z lat 1916 i 1917. Dochody i wydatki zarządu cywilnego General-Gubernatorstwa Warszawskiego za czas okupacji określa dokładnie załączona tabela. (Patrz załącznik nr. 1).

Z urzędowego zestawienia okazuje się, że w przeciągu czterech lat okupacji Niemcy pobrali dochodów skarbowych 685.901.970,82

²⁴ Wydatki i dochody dają się obliczyć zupełnie dokładnie. W b. archiwum Kasy Głównej Zarządu Cywilnego znajdują się księgi rachunkowe.

mk. wydatki zaś wyniosły w tym okresie 680.383.571,93 mk. Nadwyżka dochodów wyniosła 5,618,398.89 mk.

Budżety Szefa Administracji posiadają charakter wybitnie wojenny. Władzom okupacyjnym w każdej dziedzinie gospodarki nie tyle chodziło o uporządkowanie kraju, ile o objęcie w swe ręce przedewszystkiem całego gospodarstwa Polski w celach wojskowych. Stąd charakterystyczne zjawisko, że Niemcy zmierzali do uporządkowania tych dziedzin życia, których uregulowanie stykało się bezpośrednio z interesem wojskowym Rzeszy. Dlatego zwracano uwagę na budowę dróg oraz na zarząd rolny. Wynikało to stąd, że stan dróg w Królestwie był przed wojną wprost fatalny i nie do użytku dla przemarszu wojsk, zaś rolnictwo polskie było jednym z poważniejszych źródeł aprowizacyjnych dla Niemiec. Poza to wydatki były czynione na cele, które albo bezpośrednio były potrzebne armii, albo pośrednio służyły tym względem.

Wydatki skarbowe okupantów niemieckich były w znacznej mierze obracane na cele obce, a nawet wrogie miejscowej ludności. Dokładne o tem sprawozdanie zostało złożone przez piszącego te słowa w r. 1919 Głównemu Urzędowi Likwidacyjnemu²⁵.

Wystarczy nadmienić, że istniał specjalny „fundusz do dyspozycji General Gubernatora i Szefa Administracji“, obracany w pierwszym rzędzie na subwencjonowanie prasy polskiej, popierającej politykę niemiecką („Goniec“, „Godzina Polski“). Do tej samej rubryki należą wydatki na szkoły niemieckie, osadnictwo niemieckie w Polsce, cenzurę i t. d. Istniał założony w Warszawie „Niemiecki Związek szkolny“ (Deutscher Schulverein) subwencjonowany przez Szefa Administracji, którego celem było „podtrzymywanie niemieckości w Polsce“. Okupanci posiadali też daleko idące plany kolonizacyjne w Polsce.

v. Beseler wydał w dniu 13 października 1917 roku ustawę o urzędzie opiekuńczym dla niemieckiej własności ziemskiej w Polsce²⁶. Zadaniem tego urzędu jest w myśl ustawy objęcie w posiadanie własności ziemskiej w General-Gubernatorstwie, o ile grunta są opuszczone przez niemieckich gospodarzy,

²⁵ Pretensje Polski z tytułu finansów państwowych b. Gen-Gubernatorstwa Warszawskiego (w rękopisie).

²⁶ Satzung der Fürsorgestelle für deutschen Grundbesitz in Polen. Verordnungsblatt Nr. 96 (1917), str. 445.

jak również nabywanie własności rolnej celem popierania interesów niemieckich właścicieli. Na kapitał zakładowy urzędu opiekuńczego przeznaczono z Kasy głównej General-Gubernatorstwa 250,000 marek (§ 4).

Urząd opiekuńczy dla niemieckiej własności w Polsce przypomina w niejednym komisję kolonizacyjną w Poznaniu. Okupantom chodziło o popieranie osadnictwa niemieckiego na terenie b. General-Gubernatorstwa Warszawskiego, o stopniowe usuwanie ludności polskiej na korzyść żywiołu niemieckiego.

Wiadome są spustoszenia dokonane przez okupantów w lasach, obliczone na półtora miljarda złotych marek. Wreszcie energiczną akcją rozwinięto w celu wywozu z obszarów Polski złota i srebra znajdujących się w obiegu, które przewożono do Banku Rzeszy w celu podtrzymania kursu marki niemieckiej. Przy Administracji General-Gubernatorstwa Warszawskiego został utworzony specjalny urząd wywozu złota, który posiadał rozgałęzioną organizację w całym kraju. Niemcy zaś korzystali z usług miejscowych żydów, którzy wylawiali w różny sposób złoto i srebro, wzamian za co otrzymywali koncesje na handel cukrem, spirytusem itd. Dzięki rozgałęzionej sieci agentów udało się okupantom wywieźć do Banku Rzeszy około 1000 kg. złota i kilkanaście tysięcy kg. srebra. W uznaniu zasług poniesionych dla Niemiec w tym względzie Prezydent Banku Rzeszy wystosował podziękowanie do Szefa Administracji²⁷.

Przytoczone przykłady wystarczają dla przekonania się o rabunkowym charakterze gospodarki skarbowej w b. General-Gubernatorstwie Warszawskim.

Co się tyczy polityki podatkowej, okupanci, przywiązywali szczególne znaczenie do podatków pośrednich i monopolów, skąd spodziewali się najwyższych dochodów, które jednocześnie były mniej dotkliwie odczuwane przez ludność. Niezmiernie charakterystyczny pogląd na tę sprawę znajdujemy w memorjale Szefa Administracji z dnia 31 lipca 1918 roku, w okresie, gdy okupanci zamierzali oddać skarbowość częściowo w ręce władz polskich²⁸.

²⁷ patrz załącznik Nr. 2.

²⁸ Archiwum Działu Finansowego. Übergabe der Finanzableitung an die polnische Regierung. Registratur II A Bd. I.

„Niema mowy, pisze Szef Administracji, o odstąpieniu całokształtu finansów rządowi polskiemu. Konieczność dostarczenia pieniędzy dla armji okupacyjnej, administracji i zadań niemieckiej kultury zniewala Gen.-Gub. do zatrzymania w rękach niemieckich niektórych dochodów dla pokrycia powyższych wydatków”.

Szef Administracji projektuje przejęcie przez władze polskie tylko podatków bezpośrednich, natomiast pragnie zatrzymać nadal w rękach niemieckich podatki pośrednie łącznie z clami, jako główne źródła dochodu i motywuje to tak: „Podatki pośrednie, łącznie z clami, muszą bezwzględnie pozostać w rękach niemieckich ze względów gospodarczo-politycznych; nie posiadamy natomiast, mojem zdaniem, interesu w zatrzymaniu podatków bezpośrednich. Przeciwnie niejeden wzgląd przemawia za odstąpieniem tego źródła dochodów rządowi polskiemu. Podatki bezpośrednie są słabo rozwinięte w Polsce, jako pozostałość jeszcze z czasów rosyjskich. Do nich zaliczają się podatek gruntowy, od patentów i przemysłu, które muszą być zreformowane. Reforma pod tym względem znajduje się jeszcze w ząbku, gdyż brak odpowiednich urzędników dla przeprowadzenia tej ważnej pracy. Podkreślić należy również ten fakt, że podatki bezpośrednie nie są popularne w kraju, wobec czego zrzeczenie się tego źródła dochodów będzie najlepszym środkiem do przelania całej niechęci (das ganze Odium) na władze polskie, którym należałoby dać jasno do zrozumienia, że na pomoc niemiecką liczyć nie mogą. Może to usmierzy ich chęć do wydawania pieniędzy”.

Z przytoczonych słów wynikają jasno zamiary okupantów w sprawie „samodzielnej skarbowości polskiej”, która miała pozostać fikcją, jak i cała niezależność polityczna, obiecywana słynnym aktem z dnia 5 listopada 1916 roku.

Mimo, że Niemcy nie przywiązywali większego znaczenia do podatków bezpośrednich, przeprowadzili oni w tym względzie reformę dość zasadniczą. Zmiany powyższe nie są już przeważnie aktualne, gdyż rząd polski nie uznał ich w najnowszych ustawach, które oparł przeważnie na dawnym prawie rosyjskim. Mimo to krótka o tem wzmianka wskaże, jak dalece władze niemieckie interesowały się ustawodawstwem skarbowem w Polsce.

W dziedzinie podatków bezpośrednich zmiany za czasów okupacji niemieckiej są następujące:

Z uwagi na małą wydajność podatku gruntowego, podwyższono t. zw. dodatkowy podatek gruntowy do 150% zasadniczego podatku, począwszy od dnia 1 kwietnia 1917 roku, a to w myśl rozporządzenia z dnia 1 sierpnia 1917 roku²⁹.

Podatek przemysłowy został zmieniony przez władze niemieckie rozporządzeniem z dnia 5 lipca 1916 roku³⁰.

Reforma polega głównie na podwyższeniu stopy podatkowej, zresztą ustawa rosyjska z roku 1898 pozostaje nadal w swej mocy.

Okupanci wprowadzili ponadto reformę podatku hipotecznego i od zysków z kapitałów rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia 1916 roku³¹; podwyższyli stopę z 0.5% do 0.75% od kapitału, oraz z 5% do 7½% — od zysku z kapitałów. Władze polskie podwyższyły jeszcze bardziej stopę ustawą z dnia 16 lipca 1920 roku, o czem niżej.

Reformie, w znaczeniu podwyższenia stawki, uległ też dawny podatek mieszkaniowy, rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia 1916 roku³². Ponieważ jednak rząd polski, z racji wprowadzenia podatku dochodowego, skasował ten podatek, pominiemy go milczeniem.

W dniu 15 sierpnia 1917 r.³³ został zaprowadzony nieznan dotąd „podatek majątkowy”, który spotkał się z żywym sprzeciwem ludności, co znalazło wyraz w szeregu memorjałów przedstawionych byłemu Szefowi Administracji ze strony instytucji gospodarczych i społecznych, tłumaczących władzom niemieckim, że podatek majątkowy obarczać będzie zdezorganizowany przemysł i handel; ponadto, wobec nieustalonych stosunków ekonomicznych, wywiezienia znacznych kapitałów do Rosji, oraz chwiejności waluty, oszacowanie majątku natrafiłoby na poważne trudności. Władze niemieckie nie reagowały na protest społeczeństwa i podatek zaprowadziły, począwszy od 1 kwietnia 1917 roku.

Właściwym motywem do tego podatku nie były względy fiskalne, wobec niskiej stopy, lecz dążenie okupantów do zorjentowania

²⁹ V. bl. Nr. 83., poz. 342.

³⁰ V. bl. Nr. 38., poz. 109.

³¹ V. bl. Nr. 31. poz. 81 i 82.

³² V. bl. Nr. 31. poz. 83.

³³ V. bl. Nr. 86. poz. 367.

wania się w stanie posiadania i w bogactwach b. Gen. Gub. War. „Najsamprzód należy sobie stworzyć ogólny pogląd o istniejących majątkach” — czytamy w memorjale władz niemieckich. Poza tem podatek majątkowy miał być „pierwszym krokiem na drodze reformy skarbowej”.

Niemcy, w mniemaniu których Polska miała już na zawsze pozostać pod ich wpływem, mieli zamiar wprowadzać stopniowo nowe podatki i ciężary państwowe. Nie dziw, że chcieli się zorjentować wprzód w zasobach okupowanego kraju. Podatek majątkowy w redakcji niemieckiej przejęty był następnie bez zmian istotnych przez władze polskie. Będzie o nim mowa w II dziale.

Polityka skarbowa okupantów w dziale podatków bezpośrednich posiada dużo podobieństwa do poczyniń w tej mierze rządu pruskiego od roku 1795 do roku 1807, to jest od ostatniego rozbioru Polski do czasu utworzenia Księstwa Warszawskiego. Przeglądając poźółkłe kartki „Zbioru przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego” natrafiamy na te same wytyczne co do podatków jak i w „Dzienniku rozporządzeń General-Gubernatorstwa Warszawskiego”. Tu i tam chodziło przede wszystkim o większą wydajność podatków. Rząd pruski nie zmieniał osnowy prawa, tylko podwyższał stopę. Tak na przykład utrzymał „podatek ofiary”, uchwalony na Sejmie Czteroletnim w dniu 6 kwietnia 1789 roku, podwyższył tylko stopę do 24% czystej intraty z dóbr szlacheckich, a do 50% z dóbr duchownych, podczas gdy przedtem szlachta płaciła 10%, a duchowieństwo 20% czystej intraty. Tak samo podatek podymny został podwyższony o 50%.

Czyż nie tak samo postępował General-Gubernator Warszawski, podwyższając dodatkowy podatek gruntowy z 60% na 150% zasadniczego podatku? lub też podwyższając stawki podatku przemysłowego i podatku od zysków z kapitałów? System pozostał bez zmiany, po 100 przeszło latach. Niemcom chodziło li tylko o rezultaty finansowe dla kasy b. General-Gubernatorstwa, aby tem swobodniej mózdz wyznaczać wysokie subwencje na utrzymanie szkół niemieckich, na kolonizację niemiecką, na popieranie takich dzienników jak „Godzina Polski” lub „Goniec”, które zatruwały umysł polskich czytelników.

W dziale podatków od obrotu zmiany sięgają głębiej, zwłaszcza został całkowicie przekształcony podatek spadkowy. Po-

nieważ rząd polski, przy najnowszej reformie z dnia 29 maja 1920 roku, miał na uwadze podatek niemiecki, należy się zapoznać z jego konstrukcją.

Podatek spadkowy okupacyjny opiera się na rozporządzeniu z dnia 5 lipca 1916 roku³⁴. Przedmiotem podatku jest wszelki spadek, otrzymany zgodnie z prawem wskutek czyjejś śmierci, lub też na mocy zapisu testamentowego; podatkwowi podlega majątek nieruchomy, jak posiadłości ziemskie i równoważne z niemi tytuły prawne, oraz majątki ruchome.

Podatek jest pobierany od majątku netto po potrąceniu zobowiązań spadkowych, do których ustawa zalicza zaległe podatki, koszty leczenia i pogrzebu, honorarja lekarza podczas ostatniej choroby itd. Wolne są od podatku: spadki wartości poniżej 1000 Mk., posiadłości włościańskie, sprzęty domowe ruchome, nie stanowiące za dotychczasowego właściciela przedmiotu handlu, o ile przechodzą na własność małżonków lub krewnych w prostej linii.

Skala podatku, co stanowi zmianę istotną, normuje się zależnie 1) od stopnia pokrewieństwa, 2) od wysokości masy spadkowej.

Zależnie od pokrewieństwa stopa wynosiła od 1½% do 12%. Stopa zasadnicza mogła być podwyższona do 2½ raza, o ile wartość spadku przewyższała milion marek.

W porównaniu do dawnego prawa rosyjskiego z roku 1882, ustawa podniosła skalę podatkową.

W dziedzinie opłat okupanci wydali obszerną ustawę w dniu 19 lipca 1916 roku³⁵ „dotyczącą poboru podatku stempłowego”. Ponieważ ustawa zachowała z nielicznymi wyjątkami moc obowiązującą do chwili obecnej, będzie o niej mowa w dalszym ciągu.

Całkowity przewrót nastąpił za rządów okupacyjnych w podatkach konsumcyjnych. Dawna rosyjska akcyza, przy równoczesnem niekrepowaniu prywatnej inicjatywy, tak co do produkcji jak i obrotu artykułów pierwszej potrzeby, została przez Niemców obalona, a w jej miejsce, zgodnie z hasłami „etatyzmu” okupanci wprowadzili monopole handlowe o charakterze czysto

³⁴ V. bl. Nr. 38. poz. 110.

³⁵ V. bl. Nr. 40. poz. 126.

państwowym lub też mieszanym, to jest z dopuszczeniem firm prywatnych. Przywóz i handel takimi przedmiotami, jak zboże, mąka, węgiel, cukier, tytoń, spirytus został skoncentrowany w rękach Szefa Administracji, który stał się w tym względzie wszechwładnym panem.

Niemieckie monopole, wprowadzone rzekomo w celach społecznych, dla bardziej równomiernego rozdziału przedmiotów pierwszej potrzeby pomiędzy ludność, stały się w istocie najważniejszym źródłem dochodów b. General-Gubernatorstwa Warszawskiego.

Zacznijmy nasz przegląd od cukru, jako jednego z najważniejszych dochodów.

Początkowo okupanci pobierali dawną akcyzę rosyjską w wysokości 3 Mk. 45 fen. za pud, czyli 1 Rb. 75 kop., a to w myśl rozporządzenia z dnia 5 lutego 1916 roku³⁶. Już jednak w następnym roku cały zapas cukru, nie wyłączając ilości sprowadzonej z zagranicy, został zasekwestrowany. Monopol handlowy wprowadzono ostatecznie ustawą o cukrze z dnia 1 sierpnia 1917 roku³⁷. Szef Administracji rozporządza wyłącznie cukrem przywiezionym, względnie wyprodukowanym na obszarze zajęтым, oraz ustanawia ceny nabycia od cukrowni i sprzedaży hurtownikom. W tej ostatniej mieścił się podatek państwowy i komunalny. Od 1 marca 1918 roku cena płacona cukrowniom wyniosła za centnar metryczny cukru (rafinady) 120 Mk., podatek państwowy — 94 Mk., komunalny — 20 Mk., tak iż cena po której Szef Administracji sprzedawał cukier hurtownikom sprowadzała się do 234 Mk. za centnar.

Tymczasem, na podstawie ksiąg kasowych, pozostawionych w „Oddziale finansowym“, możliwym było ustalić, że cena sprzedaży hurtownikom wahała się od 800—1200 Mk., tak, iż nierzadkie były wypadki, kiedy zysk na 1 centnarze wynosił 1000 Mk. Dokąd wpływały te pieniądze, niewiadomo³⁸.

³⁶ V. bl. Nr. 21. poz. 56.

³⁷ V. bl. Nr. 83. poz. 346.

³⁸ Pewne światło na sposoby, używane przez okupantów celem podniesienia dochodów skarbowych z monopolu cukrowego, rzuca transakcja, przeprowadzona pomiędzy niejakim Mozesem Szpirą z Warszawy, głównym wylawiaczem złota z Polski i pośrednikiem w różnych ciemnych interesach z władzami niemieckimi, a szefem administracji. Otóż M. Szpira zakupił

Wkrótce po zajęciu obszarów Polski przez okupacyjne władze niemieckie, zostało wydane w dniu 10 października 1915 roku prawo normujące produkcję i sprzedaż spirytusu³⁹.

Szef Administracji wykonuje ścisłą kontrolę nad produkcją, sprzedażą i wywozem spirytusu.

Okupantom zależało na wywożeniu kartofli z Polski, ulegających w Niemczech przeróbce na spirytus, który następnie przywożono z powrotem do Polski. W tym celu utworzono „Wojenne Towarzystwo w Berlinie Karto“ (Kriegskartoffelgesellschaft), którego celem, zgodnie z ustawą z dnia 8 października 1915 r., jest wywóz kartofli ze wszystkich okupowanych terytorjów rosyjskich, oraz przywóz do tychże obszarów spirytusu, wyprodukowanego w Niemczech z tychże kartofli“. Towarzystwo posiadało charakter rządowy, a współnikami były: 1) Rzesza Niemiecka, reprezentowana przez kanclerza, względnie przez ministerstwo skarbu, 2) Państwo Pruskie, w osobie pruskiego ministerstwa skarbu, 3) Towarzystwo wyrobów płatków kartoflanych w Berlinie. Istnienie Towarzystwa obliczone było na czas trwania wojny.

300.000 kg. cukru w Polsce na wywóz na Wschód, do Ober-Ostu. Kupił ten cukier od władz niemieckich po 1.000 marek za centnar metryczny a sprzedawał go na Litwie po 2.500 marek. Szef Administracji z uwagi na zbyt wysokie zyski, które wpłynęłyby do kieszeni naszego kupca podejrzanego autoramentu, udzielił pozwolenia na wywóz tylko 200.000 centnarów metrycznych i co jest w naszym wypadku najważniejszym, kazał Mozesowi Szpirze zapłacić ponad zwykle podatki jeszcze 300 marek na każdym centnarze metrycznym. Szpira zrobił dobry interes, gdyż na każdym worku po potrąceniu podatku, kosztów transportu i łapówek (500 marek) zysk netto na worku wyniósł 1.000 marek, a na 2.000 workach 2 miliony marek.

O wysokości zysków, pobieranych przez owego Szpirę dzięki transakcjom cukrowym, świadczy list Kreisschefa w Łukowie, Engelmana do Szefa Administracji z dnia 6 września 1918 r. Engelmann twierdzi, „że Mozes Szpira zakupił około 100 wagonów cukru po cenach od 250 do 300 marek za worek; sprzedawał zaś cukier po 1.300 mk. Zarobek na jednym wagonie wynosił około 200.000 mk... Pozwalam sobie zauważyć, dodaje Kreisschef z Łukowa, że ten Mozes Szpira jestto jeden z najgorszych oszustów w General-Gubernatorstwie (einer der übelsten Schieber des General-Gouvernements) i jako taki znanym mi jest z mej działalności w Rawie w roku 1915. Jeżeli moje przypuszczenia są słuszne, mamy tu do czynienia z milionowem oszustwem“.

³⁹ V. bl. Nr. 5. poz. 13 (Branntweinordnung).

Wskutek takiej organizacji, przemysł gorzelniany w Królestwie został prawie całkowicie wstrzymany. Z 284 gorzelni czynnych w roku 1912/13 na obszarze b. General-Gubernatorstwa Warszawskiego, w roku 1917 było w ruchu zaledwie 14 gorzelni. Produkcja spadła ze 102 milionów litrów do 2¹/₂ miliona litrów.

Dochód skarbowy polegał na różnicy ceny płaconej producentom, względnie ceny kosztów a ceny sprzedaży. Na 1 litrze zarobek wynosił przeciętnie 10 Mk.

H a n d e l z b o ż e m na obszarze okupowanym został unormowany zaraz w pierwszym roku okupacji. 27 kwietnia 1915 r. naczelny wódz, v. Hindenburg, wydał rozporządzenie⁴⁰, na mocy którego „z dniem 1 maja 1915 roku podlegają na obszarach Polski rosyjskiej pod niemiecką administracją wszystkie zapasy zboża aresztowi rządowemu“.

Wyłączne prawo handlu i wywozu zboża przekazano Towarzystwu niemieckiemu w Poznaniu „Wareneinfuhrgesellschaft in Posen“, które płaciło ustalone ceny za rekwirowane zboże, mianowicie 20 Mk. za centnar metryczny żyta i jęczmienia oraz 24 Mk. za centnar metryczny pszenicy.

Powyższe czynności oddano następnie rozległej instytucji rządowej „Landesgetreidestelle für das General-Gouvernement Warschau“, powołanej do życia rozporządzeniem z dnia 27 czerwca 1917 roku⁴¹. Ceny rządowe za zboże rekwirowane wynosiły w roku 1917 za centnar metryczny: żyta — 26 Mk., pszenicy — 30 Mk., jęczmienia — 26 Mk., owsa — 20 Mk.

Już w r. 1917, z powodu wzrastającej drożyzny wymienione ceny nie pokrywały kosztów produkcji. Stąd — potajemna sprzedaż pośrednikom po 200 Mk. i wyżej za centnar, a dalej — potajemny przewóz, t. zw. szmugiel i z tem połączone przekupstwo, spekulacja i ogólna korupcja producentów, pośredników, i urzędników, jako rezultat monopolu zbożowego.

Z ogólnej liczby zarekwirowanego zboża, część wywieziono do Prus, (za czas od 1 lipca 1917 do 11 listopada 1918 okrągło 3 miliony centnarów). Część zboża została obrócona na wyżywienie ludności.

⁴⁰ Verordnungsblatt der kaiserlich Deutschen Verwaltung in Polen links der Weichsel Nr. 4.

⁴¹ V. bl. Nr. 79. poz. 327.

Ze stanowiska skarbowego ważnym jest podatek od zboża, wprowadzony rozporządzeniem Hindenburga z dnia 1 lipca 1915 r., który się utrzymał przez cały czas okupacji w wysokości 4 Mk. od 1 centnara metrycznego żyta i pszenicy, oraz 6 Mk. — od jęczmienia użytego na wyrób piwa. W rosyjskim ustawodawstwie skarbowem ten podatek nie był znany, a wprowadzenie go przez okupantów sprzeciwia się art. 43 i 48 konwencji w Hadze, gdzie wyraźnie powiedziano, że okupant winien szanować obowiązujące w kraju ustawy.

Podatek zbożowy przyniósł za trzy i pół lata okupacji 15 milionów mk. w czem 9 milionów dla kasy państwowej, a 6 milionów dla związków komunalnych⁴².

Zaraz po zajęciu Polski, Niemcy wprowadzili, poczynając od 1 września 1915 r., **monopol rządowy importu i sprzedaży papierosów**, zgodnie z rozporządzeniem z dnia 9 sierpnia 1915 roku⁴³.

Produkcja i import papierosów zależą od Szefa Administracji, który wydaje specjalne pozwolenie. Sprzedaż również spoczywa w rękach Szefa Administracji, wyznaczającego ceny.

Rozporządzeniem z dnia 2 października 1915⁴⁴ rozszerzono monopol na sprzedaż i przywóz tytoniu. Okupanci spodziewali się z tego źródła znacznych dochodów, jak świadczy sprawozdanie Szefa Administracji z r. 1915 i 1916⁴⁵, które obliczali na pół miliona marek miesięcznie. „Wobec braku fabryk, czytamy w sprawozdaniu, monopol produkcji nie wchodzi w rachubę, a rozchodzi się tylko o monopol handlowy, przyznający wyłączne prawo importu dla Administracji Cywilnej“. Sprowadzano zatem wyroby tytoniowe z Niemiec i sprzedawano po cenach ustalonych miejscowym hurtownikom.

Rzekomo z motywów socjalnych, Szef Administracji pozwolił na produkcję papierosów trzem firmom krajowym: „Noblesse“, „Polakiewicz“ i „Union“, dla przeciwdziałania niezadowoleniu robotników, pracujących w tych fabrykach.

⁴² Jahresabschlüsse des Verwaltungschefs.

⁴³ V. bl. Nr. 12, poz. 33.

⁴⁴ V. bl. Nr. 4, poz. 10.

⁴⁵ Viert. j. bericht 1915 i 1916.

Ze sprawozdań urzędowych wynika, że władze niemieckie, wprowadzając monopol papierosowy w Polsce, miały dwa cele na względzie: 1) cel fiskalny — stworzenie wydajnego źródła dochodów skarbowych; 2) cel gospodarczy — opanowanie polskiego rynku zbytu dla wyrobów tytoniowych niemieckich.

Przedmiotem monopolu państwowego był za czasów niemieckich obrót węglem. Mianowicie zgodnie z rozporządzeniem z dnia 11 lipca 1917 roku ⁴⁶, „została zasekwestrowana całkowita ilość węgla wydobywanego w granicach General-Gubernatorstwa Warszawskiego, jako też węgiel sprowadzony z zewnątrz”. Węgiel należało dostarczyć do Urzędu rozdziału węgla przy Szefie Administracji („Kohlenverteilungstelle des Verwaltungschefs”), który sprzedawał węgiel po ustanowionych cenach.

Na węgiel nałożono podatek, który wzrastał stopniowo od pół marki w roku 1915 do 6 marek w końcu roku 1917 od tony węgla. Oprócz tego pobierano podatek od kopalń (Förderabgabe) w wysokości 1 mk. za tonę.

Według zamknięć rachunkowych wpływy z tego tytułu wynosiły ⁴⁷:

w roku 1916	5,2 milj. marek
w roku 1917	7,3 milj. marek
w roku 1918	17,6 milj. marek
Razem	<u>30,1 milj. marek</u>

Okupanci wprowadzili wreszcie monopol mięsny, wydzielony prywatnej firmie „Bracia Frankowscy” z Gniezna, zgodnie z okólnikiem z dnia 21 stycznia 1916 r. ⁴⁸. Zaopatrywaniu w mięso przez powyższą firmę podlegały załogi wojskowe oraz ludność cywilna miasta Warszawy. Zarobek dzierżawców wynosił 10 fenigów na kilogramie mięsa, co wywołało olbrzymie zyski dla braci Frankowskich.

Ceny nabycia od producentów były ogólnie biorąc zbyt niskie, co spowodowało nowe zjawisko sprzedaży nielegalnej po cenach bardzo wygórowanych.

⁴⁶ V. bl. Nr. 82. poz. 41.

⁴⁷ Abt. VI. Etat der Berg und Salinenverwaltung.

⁴⁸ Porównaj wydawnictwo Urzędu Aprowizacyjnego T. I. (Monopol mięsny; opracował W. Brauman).

Tak się przedstawia sprawa zmonopolizowania przez okupantów artykułów pierwszej potrzeby. Obok monopolów utrzymane zostały niektóre dawne podatki pośrednie, do których wprowadzono pewne zmiany.

Zreformowano mianowicie podatek od piwa w rozporządzeniem z dnia 20 października 1916 r. ⁴⁹. Według rosyjskiego prawa podatek był wymierzany od kadzi zaciernych, Niemcy zaś wprowadzili podatek od surowca „od czystej wagi siodu i cukru, użytych do wyrobu piwa”. Podatek wynosił 12 mk. od puda siodu.

Na tych zasadach oparty był przedwojenny podatek od piwa w Niemczech. Obecnie w Niemczech (ustawa z dnia 26 lipca 1918 roku) podatek wybierany jest, wzorem amerykańskim, od gotowego produktu.

Oprócz tego okupanci zreformowali dwa podatki o podrzędnym znaczeniu skarbowym, — od zapalek i kart do gry.

Z przytoczonych rozporządzeń okupantów, jak również materiałów pozostawionych w dziale finansowym możemy sobie wyrobić pogląd o polityce skarbowej Niemców. Wysuwa się na czoło dążenie do mocniejszego wyzyskania siły podatkowej ludności, a jednocześnie do ujęcia obrotu przedmiotami pierwszej potrzeby przez państwo.

Fiskalizm skierowany głównie na pożytek Rzeszy Niemieckiej, oto myśl przewodnia działalności Niemców w Polsce. Wyzyskanie sił podatkowych ludności było kierunkiem całkiem zrozumiałym; istotnie w b. Królestwie ciężary państwowe i samorządne były znikome w porównaniu do obciążenia ludności w byłej dzielnicy pruskiej. Monopole państwowe zaczęły już za czasów okupacyjnych prowadzić do ujemnych rezultatów, gdyż stały się podłożem dla nadużyć i deprawacji tak ludności, jak i urzędników. Niemniej jednak, prowadzone żelazną ręką, przynosiły przynajmniej dla skarbu znaczne dochody.

Pod względem redakcyjnym, ustawy skarbowe okupantów stały na wysokości zadania. Oparte na wzorach niemieckich, redagowane jasno i zwięźle, nie nastęrczały naogół wątpliwości, wykonywane były z całą bezwzględnością przez organy skarbowe.

Ze stanowiska prawa międzynarodowego nasuwa się nato-

⁴⁹ V. bl. Nr. 50. poz. 166.

miast zasadnicza wątpliwość. Mianowicie okupanci niemieccy, wprowadzając nowe ustawy skarbowe na zajętej obszarze Polski, postępowali najwyraźniej wbrew przepisom konwencji w Hadze⁵⁰, która stanowi w art. 43, że okupant winien uszanować obowiązujące w kraju prawa. W dziedzinie prawa skarbowego w szczególności istnieje w art. 48 całkiem sprecyzowany przepis, że pobory państwowe mają być nakładane „możliwie zgodnie z istniejącymi przepisami o opodatkowaniu i repartycji”. Niemcy nie krępowali się jednak prawem międzynarodowym, czego dali liczne dowody podczas wojny światowej.

Samodzielność władz polskich w zakresie gospodarczo-skarbowym miała pozostać, według planów niemieckich, iluzoryczna. Mimo pozorów wolności politycznej, wpływ niemiecki był wszechpojętny. „Tymczasowa Rada Stanu”, powołana do życia w dniu 26 listopada 1916 r.⁵¹, na skutek aktu 5 listopada tegoż roku, jak również Rząd Polski utworzony później w roku 1918 przez okupantów, pozbawione były wpływu na bieg wypadków w kraju. Aby się o tem przekonać, wystarczy sięgnąć do materiałów pozostawionych w dziale finansowym. Znajdujemy tam memorjał Szefa Administracji, datowany z dnia 29 marca 1918, dotyczący punktów, na podstawie których miała dojść do skutku przy końcu roku 1918 umowa polityczno-gospodarcza pomiędzy Rzeszą Niemiecką a Polską⁵².

Uregulowanie stosunków gospodarczych i skarbowych dotyczyło głównie spraw celnych i podatkowych. Istniał projekt rządowy przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Reichsamt des Innern) jeszcze w grudniu 1916 roku, na podstawie którego Polska na wzór Luksemburga miała być związana z Niemcami unją celną i pozbawiona wszelkiej samodzielności w dziedzinie cel i podatków pośrednich. Do tego projektu Szef Administracji dołączył własne uwagi, mające stanowić materiał dla obrad w Berlinie nad państwową umową niemiecko-polską.

⁵⁰ Teksty urzędowe konwencji hagskiej z roku 1907. (Wydawnictwo Biura Pracy Społecznej, 1915).

⁵¹ V. bl. Nr. 55. poz. 210.

⁵² Uebersicht über die beim Abschluss eines Staatsvertrages zwischen Deutschem Reiche und Polen zu regelnden Punkte.

Podajemy najbardziej charakterystyczne ustępy z projektu przygotowanego przez Szefa Administracji. v. Kries stwierdza, że istniały dwa projekty celne. Jeden wychodził z założenia, że Polska miała być związana z Niemcami unją celną i pozbawiona wszelkiej samodzielności gospodarczej. Drugi projekt był liberalniejszy i wychodził z założenia, że Polska miała zawrzeć z Rzeszą umowę celną i handlową na podstawie równouprawnienia. Pierwszemu zarzucano, że Polska nigdy nie będzie się czuła dobrze pod takim jarzmem i zawsze dążyć będzie do wyswobodzenia się z tych więzów. Drugi projekt spotykał się z zarzutem, że Polska równouprawniona pod względem gospodarczym, dążyć będzie do porozumienia z Rosją, przekupiona przez tę ostatnią. „Jaka droga przeważy, pisze Szef Administracji, zależy będzie od tego, jak dalece posunięty będzie egoizm zwycięzcy, który wyzwolił Polskę“.

Szef Administracji proponuje drogę pośrednią, polegającą na porozumieniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Skarbu. Sposób projektowany przez Szefa Administracji polega na utworzeniu unji gospodarczej z Niemcami na przeciąg lat 30; unje celne, jak uczy historia, dają się łatwiej nawiązać niż zerwać, sądzi Szef Administracji.

Myśl zasadnicza v. Kriesa polega na tem, aby narzucić Polsce warunki gospodarcze, korzystne dla Niemiec, i to niezwłocznie, póki jeszcze Polska jest słaba i niezorganizowana. Pierwsze cztery lata będą w tej mierze decydujące. Trzeba działać szybko, nawołuje Szef Administracji. Przy nowej organizacji Niemiec po wojnie Polska będzie bez głosu.

„Uważam za rzecz konieczną, — pisze v. Kries — usunięcie w tym okresie niepodległości Polski (die Selbstständigkeit Polens auszuschalten) i uzależnienie jej od decyzji Niemiec. Po upływie czterech lat Rzesza Niemiecka przeprowadzi już całkowicie reformę i w ten sposób uzyska spokój na przeciąg 25 lat. W ciągu czterech pierwszych lat nastąpi zbliżenie Niemiec i Polski. Jeżeli to się nie uda, wszystko będzie stracone, gdyż wówczas połączenie tych dwóch krajów nie da się osiągnąć“.

Na jedną rzecz zwraca uwagę Szef Administracji: podatki pośrednie muszą być ujednostajnione w Niemczech i Polsce; gdyby każdy kraj posiadał inne prawa podatkowe, temsamem powstałaby

granica skarbowa pomiędzy dwoma państwami, a wskutek tego obrót takimi artykułami jak cukier, papierosy, piwo, zapalki itd. byłby utrudniony.

Projekt Szefa Administracji jest niedwuznaczny. O cóż chodziło władzom niemieckim? O nic więcej, jak o to, aby Polska stała się rynkiem zbytu dla przemysłu niemieckiego, słowem chciano zepchnąć nasz kraj do rządu kolonji pruskiej, wyzyskiwanej bezwzględnie przez zwycięzcę. „Niepodległość“ obiecywana przez Niemcy stałaby się fikcją, byłaby pustym frazesem bez treści.

W razie dojścia do skutku unji celnej, miała być również wprowadzona unja monetarna z Niemcami. Zasługuje na specjalną uwagę projekt przejęcia przez władze niemieckie ważniejszych kolei w Polsce pod zarząd bezpośredni, oraz kontrola nad komunikacją wodną. Sfery rządowe kładły nacisk na dostarczenie przez Polskę robotników do Niemiec dla rolnictwa.

Dla popierania niemieckości w Polsce, polacy niemieckiego pochodzenia (deutschstämmige Polen) mieli być otoczeni specjalną opieką, a w określonym czasie po zawarciu umowy polsko-niemieckiej mogli byli przyjąć poddaństwo niemieckie, miały im być przyznane szerokie prawa zakładania związków i korporacji.

Język niemiecki miał być uznany za równouprawniony z językiem polskim w stosunkach urzędowych i prywatnych, w związkach i stowarzyszeniach, oraz we wszystkich gminach z ludnością mieszaną polsko-niemiecką, popierane miały być szkoły niemieckie i t. d.

Projekt rządowy pragnie uregulować sprawę przejęcia przez Polaków części niemieckiego długu wojennego; rekwizycje niemieckie miały być wypłacone przez państwo polskie, które również winno było ponieść koszty sprowadzenia jeńców wojennych z Niemiec. Wszystkie rozporządzenia władz okupacyjnych miały być uznane za praworzadne.

Oto główne punkty, mające stanowić materiał od obrad przy zawarciu umowy państwowej między Rzeszą Niemiecką a Polską. Umowa do skutku nie doszła, za co Polska wdzięczna być winna Przeznaczeniu, rządzącemu dziejami ludzkości.



b) Okupacja Austriacka.

Austrjackie władze okupacyjne wykazały znacznie mniej inicjatywy od Niemców podczas swych rządów w Polsce, w okresie 3 i pół lat, t. j. od początku 1915 roku aż do 7 listopada 1918 r.

W kwestjach skarbowych, jak i w całej administracji, widzimy dążenie do naśladowania urządzeń b. General-Gubernatorstwa Warszawskiego. We wszelkich poczynaniach austriackich nie widać ani twardej ręki, ani bezwzględności i tej żelaznej konsekwencji, które były charakterystyczne dla całej działalności naszych najbliższych sąsiadów z Zachodu.

Rzecz charakterystyczna, że Austriacy starali się zachować w swych zarządzeniach przynajmniej pozory legalności i w każdej niemal ustawie skarbowej powołują się na znany artykuł 43 konwencji Hagskiej, co jednak nie przeszkadzało im podnieść poważnie stawki podatkowe.

Obecnie, zmiany wprowadzone przez okupacyjne władze austriackie do prawa skarbowego posiadają znaczenie historyczne, gdyż zostały prawie całkowicie usunięte przez rząd polski. Okupacyjne prawo niemieckie, choć spotkał je podobny los, posłużyło w niejednym jako wzór dla obecnego rządu polskiego, a w każdym razie zostawiło głębokie ślady na ogólnym kierunku naszej polityki skarbowej. O austriackim prawie skarbowym nie da się tego powiedzieć; przeszło tak do historii, jak i Austro-Węgry, które się rozpadły w gruzy.

Zmiany podatkowe za rządów austriackich uwzględniane są tylko dla pełności obrazu, stanowiące jeszcze jeden z czynników, wpływających na skomplikowanie ustroju skarbowego w Polsce Niezależnej. Niewątpliwie spotęgowany jeszcze został chaos i zamieszanie, a jednocześnie utrudnione zadanie unifikacji prawa skarbowego w Rzeczypospolitej.

W dziedzinie podatków bezpośrednich dopiero przy końcu swych rządów, a mianowicie w dniu 27 sierpnia 1918 roku, Austriacy wydali zasadniczą ustawę skarbową⁵³, której celem było zwiększenie wpływów z nieelastycznych podatków przychodowych. Ustawa nie zdążyła nawet wejść w wykonanie.

⁵³ Dz. rozp. c. i k. Z. w. część XVI. Nr. 53.

„Rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 1918 roku, dotyczące ustanowienia państwowych podatków, innych opłat i kar w walucie koronowej“ — taki długi tytuł nosi ustawa — zajmuje się wymiarem podatków bezpośrednich.

Prawo rosyjskie pozostało bez zmiany, a reforma ograniczyła się do podniesienia stawek i powiedzmy to zaraz — w tak niesłychanych rozmiarach, że wymieniona ustawa byłaby wprost rujnująca zwłaszcza dla przemysłu, o ile zostałaby wykonana.

Podatki, inne daniny i kary, o ile ustawa nie określa inaczej ich rozmiaru, określa się w ten sposób, że ich cyfrowa wysokość w walucie koronowej jest trzy razy wyższą, niż wyrażona w walucie rublowej. Słowem, przy wymiarze podatków rubel przyjmuje się równym trzem koronom, — oto zasada ogólna.

W szczególności zaś zostają podwyższone następujące podatki: 1) *podatek gruntowy* i podymne oblicza się według zasad dawnych z doliczeniem stuprocentowego dodatku wojennego; 2) *podatek mieszkaniowy* dochodzi aż do 30% czynszu najmu, t. j. został podwyższony trzykrotnie; 3) przy *podatku przemysłowym*, t. zw. „podatek od zysku“ towarzystw sprawozdawczych dochodzi w progresji aż do 30% zysku; podatek od kapitału, jak również zasadniczy podatek przemysłowy też został znacznie podwyższony; 4) *podatek hipoteczny* wynosi 0,6% sum hipotecznych (dawniej 0,5%). Oprócz tego ustawa wprowadza *wyższe opłaty stemplowe*. Oto w krótkości brzmienie ustawy z dnia 27 sierpnia 1918 roku, nacechowanej skrajnym fiskalizmem. Późno zajęły się władze okupacyjne austriackie reformą podatków bezpośrednich, gdyż niemal w przeddzień opuszczenia zajętych obszarów Polski. W tym względzie widzimy zasadniczą różnicę z Niemcami, którzy od samego początku okupacji zwrócili baczność na podatki.

W dziedzinie podatków pośrednich widzimy kopję wzorów niemieckich: tu i tam — monopole handlowe miały zasilić skarb okupantów. Nowe monopole zostały wprowadzone przez okupacyjne władze austriackie w roku 1916.

A zatem w porządku chronologicznym — *monopol tytoniowy* w dniu 8 marca, *spirytusowy i wódczany* w dniu 22 kwietnia, *cyklowy* w dniu 4 maja. Przywóz i sprzedaż odnośnych przedmiotów zastrzega się na rzecz c. i k. Zarządu wojskowego, a ceny zo-

stają ustalone przez General-Gubernatora. 1 stycznia 1917 zostaje urządzony *monopol przywózowy dla nafty* i przymus koncesyjny dla handlu naftą⁵⁴. Przywóz nafty zastrzega się na rzecz c. i k. Zarządu wojskowego; ceny zostają ustanowione przez General-Gubernatora; wreszcie handel może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia Komendy obwodowej i znajduje się pod ścisłym nadzorem władz.

Ważna umowa celna została zawarta pomiędzy Niemcami a Austro-Węgrami w Berlinie, w dniu 26 września 1916 roku, na mocy której obie okupacje w Polsce utworzyły wspólny obszar cłowy⁵⁵. Obie strony zgodziły się zasadniczo na to, że akcyzy i monopole winny być na obu obszarach możliwie jednakowe. Dochody cłowe przypadają, począwszy od 1 lipca 1916 roku, tej stronie, do której urzędów cłowych wpłynęły. Cło pobierane jest od wagi surowej towarów mniejszej wartości, lub też od sztuki przedmiotów bardziej wartościowych.

Taryfa w 98 pozycjach wylicza wszystkie przedmioty, podlegające ocłeniu, przyczem stawki uwzględniają w pierwszym rzędzie interes gospodarczy Niemiec. Cło prohibicyjne nałożone jest na towary ze szlachetnych kruszców i rzeczy zbytku, np. koronki i materiały jedwabne, natomiast niską stawkę opłacają wyroby metalurgiczne i maszyny sprowadzane głównie z Niemiec. Od cła są wolne podarunki dla wojsk niemieckich i austro-węgierskich, a dalej towary wprowadzane „do własnego użytku“ przez osoby wojskowe i urzędników cywilnej administracji. Ten ostatni przepis dawał, jak wiadomo, szerokie pole do przemykania przez Niemców i Austriaków różnych towarów do obszarów zajętych w Polsce.

Kończymy na tem przegląd ważniejszych zarządzeń skarbowo-prawnych w b. okupacji austriackiej, które są już obecnie nieaktualne, a służą raczej za ilustrację niedawnych rządów zaborczych w b. Królestwie Polskiem.

Po opuszczeniu zajętych terytorjów Polski przez Austriaków w dniu 7 listopada, oraz w ślad za tem przez Niemców, w dniu 11 listopada 1918 roku, powstało zagadnienie, co należy począć z ustawodawstwem okupacyjnym.

⁵⁴ Dz. rozp. c. i k. Z. w. część I, Nr. 2.

⁵⁵ Dz. rozp. c. i k. Z. w. część II, Nr. 4.

W dziedzinie prawa skarbowego kwestja została rozwiązana w sposób wyraźny przez kierownika Ministerstwa Skarbu, który nazajutrz po ustąpieniu Niemców, tj. w dniu 12 listopada 1918 r.⁵⁶ wydał dwa rozporządzenia równobrzmiące dla obu okupacji, sprowadzające się do tego, że przepisy wydane w przedmiocie podatków, opłat i wogóle danin publicznych, zachowują tymczasowo moc obowiązującą na obszarach b. okupacji niemieckiej i austriackiej. Tracą jednak moc obowiązującą „te przepisy, któremi ustanowiono uwolnienia od danin publicznych, lub niższe stawki tychże na korzyść Rzeszy Niemieckiej, państw należących do niej, Austro-Węgier, osób przynależnych do tych państw, albo co do przedmiotów z tych państw pochodzących, lub tam przesłanych“.

W myśl powyższego rozporządzenia przepisy skarbowe byłych władz okupacyjnych nie przestają obowiązywać „tymczasowo“, t. j. do czasu zmiany ich lub uchylenia przez rząd polski.

Rozdział II.

Były zabór austriacki.

Podwaliny systemu podatkowego Austrii zostały położone przez reprezentantów oświeconego absolutyzmu w drugiej połowie 18. wieku — przez Marię Teresę i Józefa II. Ostateczne ukształtowanie się poszczególnych podatków sięga pierwszej połowy 19. wieku. W tym okresie utworzony został system podatków przychodowych, składający się z trzech podatków: gruntowego, budynkowego i przemysłowego, który przetrzymał burzę wojenną i obowiązuje nadal z drobnymi zmianami w Małopolsce.

Podatek gruntowy opiera się na katastrze, który został przeprowadzony poraz pierwszy za czasów Marii Teresy, w okresie 1748—1760; następnie został ulepszony za Józefa II, w okresie 1785—1789, następnie cesarz Franciszek I zarządził w roku 1817 sporządzenie nowego katastru, aż wreszcie ostatecznie urządzenie katastru i podatku gruntowego, dotychczas obowiązującego nastąpiło na mocy ustawy z dnia 24 maja 1869 roku.

Podatkowi podlegają wszystkie grunta, nadające się do uprawy rolnej, o ile nie są wyraźnie przez ustawę zwolnione; źródłem podatku jest czysta intrata, osiągnąca trwale z danego gruntu, po potrąceniu kosztów produkcji i administracji.

Za podstawę klasyfikacyjną posłużył podział na rodzaje uprawy, a wewnątrz nich na klasy urodzajności. Ustawa odróżnia 10 rodzajów uprawy, a w każdym z nich kilka klas urodzajności (najwyżej 8)¹.

Podatek gruntowy w Małopolsce jest skontyngentowany i repartycyjny. Do końca roku 1895 kontyngent został ustalony dla

¹ O tem porównaj E. Taylor: Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej, I str. 40 i nast.

⁵⁶ Monitor Polski Nr. 205 z dnia 16/XI, 1918.

Austrji na $31\frac{1}{2}$ milj. guldenów, z czego przypadło na Galicję $5\frac{1}{2}$ milj. guldenów. W związku z reformą 1896 kontyngent dla całego państwa obniżono do 60 milj. kor., z czego na Galicję — 9 milj. kor. Przeciętna intrata katastralna wynosiła z hektara opodatkowanego gruntu w Galicji 6 kor. 10 hal., a przeciętny podatek — 1 kor. 38 hal., czyli około 20% intraty. Ze względu na odpisy z powodu klęsk elementarnych, podatek był prelininowany w mniejszych kwotach niż kontyngent.

Do podatku gruntowego w Austrji dają się zastosować ogólne uwagi związane z tym rodzajem podatku. Jest on nieelastyczny, kataster przestarzały, a co najważniejsze szacunek intraty katastralnej z hektara — 6 kor., nie odpowiada nawet w przybliżeniu nowym warunkom produkcji rolnej w okresie powojennym.

Drugim podatkiem przychodowym w Małopolsce jest *podatek domowy*, oparty na ustawie zasadniczej z dnia 9 lutego 1882 roku, wydanej za ministra Dunajewskiego. Istnieją dwa rodzaje podatków domowych: domowo-czynszowy i domowo-klasowy. Podatek czynszowy opłacają domy, znajdujące się w miejscowościach, w których wszystkie budynki lub conajmniej ich połowa wynajęte są za komornem. Przedmiotem jest czynsz najmu z ostatnich dwóch lat, podawany w deklaracji przez właściciela, którą się sprawdza zeznaniami najemców. Podstawą wymiaru — czysty przychód z domu, otrzymywany przez potrącenie od czynszu surowego pewnego stałego procentu na koszty administracji i amortyzacji, który wynosi w pierwszej kategorii miejscowości 15% (w Galicji — tylko we Lwowie), a w drugiej 30%; od pozostałej kwoty, t. j. od przychodu netto pobiera się podatek w miastach pierwszej kategorii $26\frac{2}{3}\%$, w innych miejscowościach 20% ustalonej w powyższy sposób rzeczywistej czystej intraty. Ustawa 1896 wprowadziła zniżkę $12\frac{1}{2}\%$ od sumy podatku.

W mniejszych miejscowościach, gdzie domy mieszkalne nie są wynajmowane, podlegają one podatkowi klasowemu, wymierzanemu w stałym stosunku zależnie od rodzaju budynku i klasy miejscowości. Podatkowi podlegają domy mieszkalne, natomiast budynki gospodarcze nie opłacają podatku domowego ani też gruntowego. Wolne od podatków są ponadto budynki użyteczności publicznej i służące celom społecznym, kulturalno-oświatowym i religijnym. Wymiar podatku klasowego następuje na podstawie ka-

tastru. Wreszcie ustawą z dnia 28 grudnia 1911 roku zwolniono wszystkie nowe domy od podatków domowych przez 10 lat, wzamian za co płacą 5%-owy podatek od nowych budynków.

Podatek austriacki od budynków, obowiązujący w Małopolsce, oparty jest w części na czynszach mieszkaniowych, w części zaś na znakach zewnętrznych.

W okresie powojennym, wskutek deprecjacji waluty, powstała rażąca niewspółmierność pomiędzy stałą taryfą podatku klasowego, a stopą procentową podatku czynszowego. Najwyższa stała taryfa przy podatku domowo-klasowym wynosi w pierwszej klasie miejscowości 385 kor., a w najniższej — XVI klasie, obejmującej domy o 1 izbie — 2.63 kor.

Ze względu na nowe warunki po wojnie, polski minister skarbu wydał w dniu 16 lipca 1920 „ustawę o podwyższeniu podatku domowo-klasowego na obszarach b. zaboru austriacko-węgierskiego“, w myśl której podwyższa się taryfę: a) od domów, zaliczonych do klas I do XIII—dziesięciokrotnie, b) od domów, zaliczonych do klas XIV i XV—ośmiokrotnie i c) od domów, zaliczonych do klasy XVI — sześciokrotnie. Stawki powyższe przelicza się na walutę markową w stosunku 70 mk. za 100 kor.² Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1920 roku.

W ten sposób ustawodawca pragnął zaradzić nienormalnemu stanowi rzeczy. Wobec jednak ciągłego spadku waluty takie podwyższenie nie rozwiązuje sprawy. Jak rozwiązać kwestję podatków o stałej taryfie wobec chwiejności waluty, będzie mowa w końcowych wnioskach.

Zgodnie z ustawą z dnia 16 lipca 1920 r. najwyższy podatek domowo-klasowy wyniesie 2695 mk., najniższy — 11 marek. A zatem mimo znacznego podwyższenia podatek domowo-klasowy jest w dalszym ciągu niski. Natomiast obciążenie przez podatek domowo-czynszowy $\frac{1}{4}$ względnie $\frac{1}{5}$ przychodu netto stanowi znaczne obciążenie właściciela nieruchomości w mieście. Stopa jest jeszcze podwyższona wskutek dodatków komunalnych, tak iż w rezultacie najwyższy wymiar podatku czynszowego od budynków istnieje w Małopolsce.

Podatek przemysłowy został wprowadzony w Austrji patentem

² Dz. Ust. Rz. P. Nr. 70 poz. 469 (Dz. Urz. M. Sk. II, Nr. 32. poz. 475).

z dnia 31 grudnia 1812 pod nazwą podatku zarobkowego (Erwerbsteuer), jako naśladownictwo francuskiego podatku od patentów. Obciążono nim przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, tudzież zawody liberalne. Był to podatek klasowy oparty na znakach zewnętrznych. Ustawą z dnia 25 października 1896 został podatek zarobkowy zreformowany³. Dzieli się mianowicie na dwa odrębne rodzaje: powszechny i specjalny, (dla towarzystw sprawozdawczych).

Powszechny podatek zarobkowy (allgemeine Erwerbsteuer) ponosi każdy kto prowadzi przedsiębiorstwo zarobkowe, albo zajęcie mające na celu osiągnięcie zysku. Podatek jest skontyngentowanym i repartycyjnym. Kontyngent był określony przez ustawę na sumę 35.464.000 kor. dla okresu 1898—1899. Na każde następne dwulecie powiększa się o 2.4% swej poprzedniej wysokości. Odpisuje się jednak od tej kwoty podatek przedsiębiorstw, które przeobraziły się w ciągu danego okresu na towarzystwa sprawozdawcze i podpadają podatkowi specjalnemu. Kontyngent wynosił przed wojną dla całego państwa 37 milj., dla Galicji 2.6 milj. kor.

Repartycja kontyngentu odbywa się według czterech klas podatkowych. Podstawą do klasyfikacji jest wysokość płaconego danego podatku zarobkowego przez poszczególne grupy podatników.

Do I klasy należą ci, których wymiar podatku wynosi powyżej 2000 kor.; do II klasy — od 300 do 2000 kor.; do III klasy — od 60 do 300 kor.; do IV klasy poniżej 60 kor. Okręgiem dla wymiaru podatku zarobkowego I i II kl. są okręgi izb handlowych (w Galicji. Kraków, Lwów i Brody), dla III i IV klasy są powiaty polityczne i miasta lub miejscowości przemysłowe, mające więcej niż 20.000 mieszkańców.

Repartycją zajmują się komisje podatkowe, złożone w połowie z członków koła („towarzystwa“) podatników, w połowie wraz z przewodniczącym mianowane przez ministra skarbu. Repartycja na podatników poszczególnego koła odbywa się na podstawie znaków zewnętrznych danego przedsiębiorstwa (jak liczba robotników, ilość maszyn, obrót, czynsz najmu itd.).

Podatek specjalny od towarzystw sprawozdawczych (besondere

Erwerbsteuer), wymierzany jest w stosunku do czystego zysku bilansowego za rok administracyjny poprzedzający rok podatkowy. Potrąceniu podlegają podatki rzeczowe, poniesione przez dane przedsiębiorstwo (gruntowy, budynkowy).

Normalna stopa wynosi 10% od przychodu netto. Istnieje też stopa dodatkowa: mianowicie spółki akcyjne, które udzieliły wyższej dywidendy niż 10%, płacą ponadto 2%, oraz 4% od dywidendy powyżej 15%.

Podczas wojny, rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 1916 r., wprowadzono dla przedsiębiorstw sprawozdawczych dodatek wojenny w wysokości 20% podatku ustawowego. Nadto wprowadzono specjalny dodatek od rentowności dla spółek akcyjnych i innych towarzystw zarobkowych, dochodzący do 80% zwyczajnego podatku, o ile zysk przekroczy 14% kapitału zakładowego.

Konstrukcja austriackiego podatku od przedsiębiorstw jest racjonalna. Pobierany jest od czystego przychodu, uwzględnia progresję i rentowność przedsiębiorstwa. Dla uniknięcia podwójnego opodatkowania, osoby prawne nie były w Austrii obciążone ogólnym podatkiem dochodowym, co odpowiada wymaganiom teoretyczno-skarbowym. Zalety podatku zarobkowego pobudziły znawcę stosunków skarbowych w Austrii, Grünwalda, do nazwania go „podatkiem przychodowym najdoskonalszej i nowoczesnej konstrukcji“⁴.

Reforma podatkowa w Austrii z dnia 25 października 1896 r. wypłynęła z przesłanek socjalno-politycznych. Projektodawca, prof. Böhm-Bawerk, miał na względzie dwa cele: słusniejszy podział ciężarów podatków pomiędzy ludność oraz zniesienie dodatków związków samorządnych. Pierwszemu celowi posłużyło wprowadzenie podatku osobisto-dochodowego według wzoru prusko-saskiego, przy jednoczesnym obniżeniu podatków przychodowych. Zwolnienie podatku dochodowego od wszelkich dodatków samorządnych było wprowadzone w tej myśli, aby nie obciążać zbytnio podatników, a jednocześnie nie pobudzać ich do fałszywych zeznań.

Reforma podatkowa w Austrii 1896 r. nacechowana jest wielką oględnością fiskalną, co było możliwem wobec równowagi bud-

³ Dz. U. P. Nr. 220.

⁴ Dr. Paul Grünwald: Die Steuern Oesterreichs im Frieden und im Krieg. 1918, str. 79.

zetowej, istniejącej w tym okresie. Skarb nie pragnął wyższych wpływów niż dotychczasowe z podatków przychodowych, a chodziło tylko o zasadę sprawiedliwości w opodatkowaniu.

Najważniejszy element tej reformy — podatek osobisto-dochodowy (Personaleinkommensteuer)⁵, uzupełniony później przez nowelę z dnia 23 stycznia 1914 r., przestał już obowiązywać w Małopolsce, począwszy od 1 stycznia 1921 roku, t. j. od chwili, gdy zaczęły obowiązywać w b. zaborze austriackim postanowienia polskiej ustawy o podatku dochodowym wraz ze specjalnymi podatkami od tantjem (z dnia 16 lipca 1920 r.)⁶. Znosi się jednocześnie podatek pensyjny od wyższych poborów służbowych.

Austrjacki podatek osobisto-dochodowy posiada dla polskiego prawa skarbowego tylko znaczenie historyczne, wobec czego nie wchodzi w zakres naszych badań. Ta sama uwaga odnosi się do podatku od wyższych poborów służbowych, przekraczających 6.400 kor. rocznie. Wobec niskiego kursu naszej waluty ten niesłuszny w założeniu podatek stał się absurdem w okresie powojennym i nie mógł być nadal stosowany. Ten sam los spotkał podatek od tantjem z dnia 23 stycznia 1914, wobec nowej ustawy polskiej.

Jako uzupełnienie podatku osobisto-dochodowego ustawa z dn. 25 października 1896 r. wprowadziła podatek rentowy, któremu podlegały dochody z przedmiotów i praw majątkowych, nie dotknięte przez inne podatki bezpośrednie.

Wobec nowej ustawy o podatku od kapitałów i rent uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 16 lipca 1920 roku, dawny austriacki podatek rentowy nie obowiązuje już w Małopolsce.

Podczas wojny, Austria idąc za przykładem innych państw, wprowadziła podatek od zysków wojennych rozporządzeniem z dn. 16. kwietnia 1916 roku⁷. Podatek ten obowiązuje do chwili obecnej w Małopolsce. Wzorowany na ustawie niemieckiej, rozróżnia osoby fizyczne i prawne. Przedmiotem podatku dla pierwszych jest różnica między dochodem rzeczywistym ustalonym dla podatku dochodowego w latach wojny (1914, 1915 i 1916), a dochodem przedwojennym z roku 1913. Stopa oparta jest na progresji,

⁵ Dz. U. P. Nr. 220.

⁶ Dz. Urz. M. Sk. II Nr. 34, poz. 489, art. 160.

⁷ Dz. U. P. Nr. 103.

a taryfa jest drabinkowa. Stopa wynosi dla pierwszych 10.000 kor. nadwyżki 5% i osiąga 45%, gdy przyrost dochodu przewyższa 500 tysięcy koron.

Za podstawę do nałożenia podatku dla osób prawnych służy nadwyżka w zysku w latach wojny w porównaniu do przeciętnego zysku z ostatnich pięciu lat przedwojennych. Przyczem dla towarzystw krajowych brany jest w rachubę stosunek nadwyżki do kapitału zakładowego. Stopa wzrasta od 5% do 35%, o ile przyrost zysku wynosi od 5 do 15% kapitału zakładowego. Zagraniczne towarzystwa płacą od 20% do 40% nadwyżki bez względu na stosunek do kapitału zakładowego, czyli bez względu na rentowność przedsiębiorstwa.

W roku 1918 podwyższono stopę dla osób fizycznych do 80% w najwyższej granicy i rozciągnięto powyższy podatek na rok 1919.

W dziedzinie podatków od obrotu obowiązujących w Małopolsce ustawodawca polski wprowadził zmiany daleko idące (o czym w Dziale II). Uległ zatem reorganizacji podatek od przeniesienia nieruchomości, od obrotów handlowych (od kwitów i rachunków), od przedmiotów zbytku, od weksli, wreszcie podatek spadkowy.

Pozostaje natomiast w mocy austriacki podatek giełdowy, zreformowany w roku 1918 (Effektenumsatzsteuer). Za podstawę przyjęty jest kurs giełdowy papierów wartościowych. Zależnie od rodzaju papierów (państwowe, prywatne, krajowe lub zagraniczne) podatek wynosi od 5 do 40 hal. za 1000 kor. Jest to zatem niskie obciążenie obrotu na giełdzie lub z tytułu nowych emisji przy towarzystwach akcyjnych. Jednolite przepisy w tym względzie dla całego obszaru Rzeczypospolitej stają się koniecznością z uwagi na znaczne zyski mogące wpłynąć do skarbu.

Opłaty skarbowe, niezmiernie kazuistyczne, pozostawiamy bez uwzględnienia, ograniczając się tylko do ogólnej uwagi, że ta sprawa musi być jednolicie uregulowana dla całej Polski.

Austrjackie podatki konsumcyjne, które jak wiadomo, stanowiły przed wojną podstawę dochodów państwowych i przyniosły w roku 1913 — 46.9%, dochodów zwyczajnych Austrii, t. j. okra-gło miliard koron, zostały podczas wojny podwyższone bez wyjątku. Część podatków konsumcyjnych pobiera się w formie akcy-

Warchalewski
Hebner

zy, inne zaś przedmioty są zmonopolizowane przez państwo (tytoń, sól i sacharyna — ostatnia w r. 1917).

Właściwością systemu austriackiego jest t. zw. *linjowy podatek spożywczy*, pobierany w miastach zamkniętych (w Małopolsce: Lwów i Kraków), od szeregu artykułów spożywczych, wymienionych w ustawie, w chwili wprowadzenia ich do granic miasta. Jest to forma podatku istniejącego we Francji pod nazwą octroy. Pobór podatku linjowego następuje z reguły drogą wydzierżawienia gminie miejskiej.

Do pośrednich podatków państwowych ciała samorządne i kraje pobierają dodatki, stanowiące poważną pozycję w budżetach lokalnych, jak również mogą ustanawiać własne podatki.

Austriacki system podatkowy oparty w znacznej mierze na obciążeniu spożycia był daleki od ideału. Obecnie podatki austriackie obowiązujące jeszcze w Małopolsce stanowią objaw szczątkowy, w którym ustawodawca polski poczynił głębokie zmiany; w niedalekiej przyszłości zostanie całkowicie usunięty, w miarę postępowania prac nad unifikacją prawa skarbowego w Polsce.

Rozdział III.

Była dzielnica pruska.

Ustawodawczo-skarbowa działalność władz polskich objęła dotychczas głównie ziemie polskie b. zaboru rosyjskiego i austriackiego. Natomiast na obszarze b. zaboru pruskiego obowiązuje nadal, z małymi zmianami, ustawodawstwo skarbowe Rzeszy Niemieckiej i Państwa Pruskiego, przekazane narazie autonomicznemu skarbowi b. dzielnicy pruskiej, przyczem na ziemiach uwolnionych przez rewolucję poznańską z dnia 27 grudnia 1918 r., obowiązują ustawy pruskie i Rzeszy, wydane przed tym terminem, natomiast na reszcie obszarów — też późniejsze ustawy niemieckie, wydane do chwili wcielenia tych obszarów do Polski¹.

Ustrój polityczny Niemiec, jako państwa związkowego, spowodował swoistą budowę skarbową. Istniały trzy rodzaje związków publicznych, z których każdy posiadał swoją skarbowość i oddzielne źródła dochodów, a mianowicie Rzesza, poszczególne państwa i związki samorządne². Głównymi źródłami dochodów Rzeszy były przed wojną podatki pośrednie, cła i podatek spadkowy, podstawę finansów państw wchodzących w skład Rzeszy stanowił podatek dochodowy, gminy czerpały wpływy z podatków przychodowych, jak również z dodatków do podatku dochodowego oraz z przedsiębiorstw.

W b. dzielnicy pruskiej obowiązuje nadal podatek dochodowy

¹ O ustroju skarbowym niemiecko-pruskim por. niemieckie podręczniki skarbowości, w szczególności A. Wagner: Finanzwissenschaft 1901, IV Teil. Strutz: zur Neuordnung der preussischen directen Steuern 1912. Podręczniki skarbowości Lotza (1917), Conrada (1919) i Tyszki (1920).

² Zasadnicza reforma w ustroju skarbowym Niemiec została wprowadzona w roku 1919/20, o czem będzie mowa w następnym rozdziale.

w konstrukcji stworzonej przez Miquela, który wprowadził go w miejsce dawnego podatku klasowego, na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 1891 roku oraz zreformował system podatkowy pruski w dwa lata później. Mianowicie 14 lipca 1893 roku zostały wydane jednocześnie trzy ustawy skarbowe: o daninach komunalnych (Kommunalabgabengesetz), o usunięciu bezpośrednich podatków państwowych (Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern), wreszcie ustawa o uzupełniającym podatku majątkowym (Ergänzungsteuergesetz).

Reforma Miquela rozpada się zatem na dwie części: pierwsza dotyczy podatku dochodowego, druga — ogólnej reformy skarbowej Prus, będącej konsekwencją i uzupełnieniem podatku dochodowego. Myślą przewodnią reformy Miquela było oparcie finansów Prus na podatku dochodowym, przy jednoczesnym odstąpieniu podatków przychodowych na rzecz związków samorządnych. Wychoząc z zasady ekwiwalentu, pruski minister skarbu uważał, że podatki przychodowe: od gruntów, domów i przedsiębiorstw należą się gminom.

Zarządy miejskie, dzięki różnym inwestycjom gospodarczym, przyczyniają się do podniesienia wartości i dochodowości budynków i fabryk. Właściwym jest, aby podatki z tych obiektów wpływały do kasy miejskiej. Oto motywy, przemawiające za odstąpieniem podatków przychodowych na rzecz związków samorządnych. Myśl, w zasadzie słuszna, nie mogła być jednak ściśle przeprowadzona. Silnie wzrastające wydatki samorządne sprawiły, że gminy w Prusach poczęły pobierać wysokie dodatki do podatku dochodowego, dochodzące do 200%, jak np. w Poznaniu, które stanowiły przed wojną podstawę dochodów komunalnych.

Obowiązująca obecnie w b. dzielnicy pruskiej redakcja, została nadana podatkowi dochodowemu przez nowelę z dnia 19 czerwca 1906 roku³.

Właściwością pruskiego podatku dochodowego jest obciążenie nie tylko osób fizycznych, lecz również i osób prawnych.

Podatek dochodowy opłacają: 1) obywatele pruscy, mający

³ G. S. Nr. 30. str. 260 (Guttentagsche Sammlung Preussischer Gesetze Nr. 10):

w Prusach miejsce zamieszkania; 2) obywatele innych państw Rzeszy, zamieszkujący w Prusach; 3) cudzoziemcy od roku w Prusach zamieszkali; 4) spółki akcyjne, akcyjno-komandytowe, gwarantwa górnicze oraz stowarzyszenia, rozciągające swą działalność poza obręb swych członków; 5) kooperatywy spożywcze, chociażby ograniczały swą działalność tylko do członków; 6) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Prusach. Wylączone są wszelako od podmiotowego obowiązku podatkowego towarzystwa z ograniczoną poręką, których członkami są tylko instytucje publiczne w Prusach oraz dochody których obracane są wyłącznie na cele użyteczności publicznej.

Zgodnie z nowym stanem wytworzonym przez traktat Wersalski z dnia 28 czerwca 1919 roku, należy interpretować podmiotowy obowiązek podatkowy w b. dzielnicy pruskiej w ten sposób, że do opłacania podatku dochodowego obowiązani są: 1) obywatele b. dzielnicy pruskiej, tam zamieszkali; 2) obywatele innych dzielnic Polski, o ile w dzielnicy pruskiej mają miejsce zamieszkania; 3) cudzoziemcy, o ile mieszkają tam dłużej niż rok, przyczem Niemcy traktowani są jako cudzoziemcy; 4) przepis co do podmiotowego obowiązku podatkowego osób prawnych ulega zmianie o tyle, że wylączone są od opodatkowania towarzystwa z ograniczoną poręką, których członkami są wyłącznie instytucje publiczne z siedzibą w b. dzielnicy pruskiej.

Opodatkowanie osób prawnych obok osób fizycznych znajduje uzasadnienie w tem, że dzięki zrzeszeniu jednostek w spółkę, uzyskują one większą moc gospodarczą i mogą osiągnąć większe dochody niż działając osobno.

Takie stanowisko wzbudza poważne wątpliwości, o czem będzie mowa dokładniej w jednym z dalszych rozdziałów. Obciążenie zaś kooperatyw uważam za postępowanie antysocjalne, co zostało przeprowadzone dzięki wpływowi drobnych kupców, obawiających się konkurencji stowarzyszeń współdzielczych. Osobiste zwolnienia od obowiązku podatkowego, o ile dotyczą rodziny panującej, są obecnie bezprzedmiotowe. Zwolnienia zaś przedstawicieli obcych państw, urzędników dyplomatycznych, przyjęte zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, pozostają w mocy.

Istotnym znamieniem ustawy pruskiej jest to, że przedmio-

tem podatkowym jest ogólny dochód podatnika, traktowany pod względem podatkowym jednakowo bez względu na źródło, skąd płynie. Tem ustawa pruska różni się od angielskiej i włoskiej, gdzie dochód z pracy jest uprzywilejowany w stosunku do dochodu z kapitału.

Obowiązek podatkowy rozpoczynał się przy dochodzie powyżej 900 mk. rocznie, co wobec zmienionych warunków gospodarczych stało się w b. zaborze pruskim bezprzedmiotowe. Faktycznie zatem minimum egzystencji przestało istnieć, i najdrobniejsze dochody pociągane były do obowiązku dochodowego.

Ustawa pruska nie określa istoty dochodu, a zadawalnia się wyliczeniem źródeł, skąd dochód płynie, a zatem za dochód uznawane są „wpływy dające się wyrazić w formie pieniężnej” z majątku w kapitale, z ziemi i budynków, z handlu, przemysłu i górnictwa, wreszcie ze wszelkich zajęć zarobkowych, z praw do wszelkich rent i poborów. Ustawa uznaje jednak szereg dochodów wyłączonych od obowiązku podatkowego, jak np. pobory żołnierzy i podoficerów oraz wojskowych wszelkich stopni, należących do czynnych formacyj na stopie wojennej. Wolne są od podatku premje ubezpieczenia na wypadek choroby. Za dochód nie są uważane wpływy jednorazowe pochodzące ze spadków, darowizn, ubezpieczeń na życie oraz ze sprzedaży gruntów i innych obiektów, przedsięwziętych nie w celach spekulacyjnych i zarobkowych.

Objektem podatkowym jest dochód czysty, otrzymany z dochodu brutto po potrąceniu „kosztów niezbędnych dla uzyskania, zabezpieczenia i utrzymania przychodu”, do których ustawa zalicza: 1) wydatki meljoracyjne, 2) koszty handlowe, 3) gminne podatki przychodowe, 4) wydatki na amortyzację i opłatę procentów.

Oprócz tego podlegają potrąceniu wydatki na umorzenie długów, na premje ubezpieczeniowe i renty. Natomiast ustawa pozostawia bez uwzględnienia wydatki na gospodarstwo domowe, na jedzenie, ubranie, mieszkanie, służbę i wychowanie.

Co do obiektu podatkowego, podkreślić należy, że do dochodu głowy rodziny dolicza się też dochód jego żony. To samo odnosi się do dochodów dzieci lub dalszych krewnych, o ile podatnik ma prawo używalności. Słowem, za podatnika uważane jest ognisko domowe. Przy podatku pruskim zastosowaną została skala progres-

sywna, naogół niewysoka, która się zaczynała od 6 mk. przy dochodzie od 900 do 1050 mk., czyli 0.66—0.57% i dochodzi do 4000 mk. przy dochodzie 100.000 do 150.000 mk., t. j. 4—3.8%, poczem staje się już proporcjonalną, podnosząc się o 200 mk. na każde 5.000 mk. dochodu. Progresja — niewysoka, obciążająca stosunkowo najbardziej średnie dochody.

Już przed wojną stopa podatku dochodowego wydała się władzom pruskim zbyt umiarkowana, skoro ustawą z dnia 26 maja 1909 r. wprowadzono dodatek do stopy zasadniczej przy rozróżnieniu trzech kategorii podatników: 1) dodatek dla osób fizycznych i kooperatyw dochodzi do 25% przy dochodzie powyżej 30.500 mk.; 2) dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością — do 40%; 3) dla spółek akcyjnych — do 50% zasadniczego podatku. Granica progresji została podwyższona do 5%, względnie do 6, a nawet 6.5%. Dodatek z roku 1909 obciąża jednak w dalszym ciągu najsilniej dochody średnie †.

Znaczna podwyżka stopy nastąpiła dopiero podczas wojny, a jednocześnie obciążono najsilniej dochody znaczne. Deprecjacja waluty i z tem związany cyfrowy wzrost dochodów stały się pobudką do zrekonstruowania skali podatkowej. W r. 1916 (8 lipca) podwyższono dodatek na czas wojny (do 1 kwietnia 1918, co zostało przedłużone jeszcze na rok), 1 kwietnia 1919 r. podwyższono po raz drugi stopę, co zostało przyjęte w b. dzielnicy pruskiej rozporządzeniem Naczelnej Rady Ludowej z dnia 9 sierpnia 1919 roku. Dodatki obecnie są wysokie, i dochodzą dla towarzystw akcyjnych do 400% zasadniczego podatku (przy dochodzie ponad milion marek), a dla reszty podatników — do 300%. „Granica więc progresji, pisze prof. Taylor, podniosła się na 18% dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, 20% dla spółek akcyjnych, akcyjno-komandytowych i gwarectw, a 16% dla reszty podatników. Ciężar zatem jest przerzucony przede wszystkim na wyższe dochody z pewnem uprzywilejowaniem spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w stosunku do innych osób prawnych”.

Prawodawstwo pruskie przewiduje szereg ulg podatkowych, zwłaszcza ze względów rodzinnych, zależnie od ilości dzieci. Po-

† Porównaj o tem Taylor: op. cit. I, str. 183—185.

nieważ jednak zniżki te odnoszą się tylko do osób, przy dochodzie poniżej 9500 mk. rocznie, a obecnie taki dochód nie wystarcza na najskromniejsze utrzymanie, cały przepis o ulgach jest bezprzedmiotowy.

Postępowanie wymiarowe opiera się w zasadzie na zeznaniach podatników odnośnie do dochodów przenoszących 3000 mk. Ustawa polska z dnia 19 grudnia 1919 podwyższyła tę sumę do 4000 mk. Obecnie nawet podwyższona granica jest bez praktycznego znaczenia. Wobec tego wszystkie dochody muszą być faktycznie zeznane przez podatnika, aczkolwiek myślą ustawodawcy było, aby małe dochody były szacowane z urzędu, gdyż niepodobna żądać od drobnych podatników dokładnego prowadzenia ksiąg. Właściwy wymiar należy do komisji wymiarowej istniejącej dla każdego powiatu, działającej pod przewodnictwem starosty powiatowego, lub komisarza, mianowanego przez urząd wojewódzki.

Przeciw wymiarowi przy dochodzie powyżej 4000 mk. (ten dochód bowiem wchodzi teraz wyłącznie w rachubę) przysługuje tak podatnikowi, jak przewodniczącemu komisji wymiarowej sprzeciw do komisji odwoławczej, a przeciw jej orzeczeniu skarga do Trybunału Administracyjnego. Podatek dochodowy wymierzany jest na cały rok podatkowy, t. j. na okres od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku. O ile wymiar został już uskuteczniiony, zwiększenie dochodu podczas roku podatkowego nie zmienia tego wymiaru.

Wybranie wymierzonego już podatku następuje w ratach kwartalnych, przyczem podatnik może zapłacić jednorazowo za cały rok z góry.

Ustawa przewiduje kary w razie niestosowania się podatnika do przepisów prawa, co może nastąpić: a) wskutek podania fałszywego lub niepełnego zeznania, b) wskutek ukrycia dochodu podlegającego opodatkowaniu. Kara pieniężna wynosi sumę czterech do dziesięciokrotnej kwoty podatku zatajonego lub uszczuplonego. W wyjątkowych wypadkach może być wymierzona obok grzywny kara więzienia do jednego roku.

W organicznym związku z podatkiem dochodowym znajduje się *ustawa o podatku uzupełniającym*, wydana w dniu 14 lipca 1893 (*Ergänzungssteuergesetz*). Powyższy podatek, pobierany od 1 kwietnia 1895, otrzymał ostateczną redakcję przez nowelę z dnia

19 czerwca 1906 z pewnymi zmianami z dnia 26 maja 1909 r.⁵ Głównym celem podatku uzupełniającego był sprawiedliwy rozkład ciężaru podatkowego w ten sposób, że został specjalnie obłożony podatkiem dochód fundowany i w tym znaczeniu podatek majątkowy stanowi uzupełnienie dochodowego, korygując jego braki. Myśl sama jest słuszna i sprawiedliwa. Niewątpliwie siłą dochodu fundowanego jest, że nie zależy on od osobistej siły do pracy podatnika, lecz wspiera się na trwałym kapitale, podczas gdy dochód z pracy zależy od sił, zdolności i zdrowia podatnika, zmniejsza się natomiast lub niknie w razie starości, choroby lub śmierci pracownika.

Uzupełniający podatek pruski w związku z podatkiem dochodowym stanowi zakończony i konsekwentny system, obciążający dochód względnie majątek. Właściwą jest dlatego nazwa „podatek uzupełniający“, która się utrzymała wbrew projektowi w parlamencie nazwania go „podatkiem majątkowym“. Główne zasady podatku uzupełniającego w Prusach, zgodnie z ustawą z dnia 14 lipca 1893 oraz z późniejszymi uzupełnieniami są następujące.

Podmiotem są wyłącznie osoby fizyczne, gdyż osoby prawne, np. towarzystwa akcyjne, ponoszą inne podatki rzeczowe. Osoby fizyczne opłacają podatek uzupełniający pod temi samymi warunkami, co podatek dochodowy; to samo odnosi się do uwolnień od podatku majątkowego.

Przedmiotem podatkowym jest, zgodnie z ustawą, „całkowity majątek ruchomy i nieruchomy po potrąceniu długów“. Wchodzi w rachubę: własność gruntowa, domowa, górnicza oraz inne prawa rzeczowe, dające się wyrazić w pieniądzu; następnie kapitał zakładowy i obrotowy w rolnictwie, w leśnictwie, w górnictwie i przemyśle, wreszcie inne majątki w kapitale. Majątek położony poza obrębem Prus nie podlega podatkowi. Wolne są od podatku meble, sprzęty domowe, oraz inny majątek ruchomy, o ile nie stanowią przynależności gruntu, lub części składowej kapitału zakładowego i obrotowego. Przedmiotem podatkowym jest zatem majątek czysty (po odliczeniu długów) i w tem kryje się różnica z podatkami przychodowymi. Obojętnem jest, czy majątek daje przy-

⁵ G. S. str. 241 i str. 349, por. Guttentagsche Sammlung Preussischer Gesetze Nr. 13.

chód, lub nie. „Ze stanowiska gospodarczego i skarbowego, czytamy w projekcie rządowym, byłoby wątpliwem pozostawić bez obciążenia wartościowe części majątków, jak pałace, parki lub place przeznaczone pod budowę z tego tylko względu, że wymienione objekty, czy to zgodnie z wolą właściciela, czy też dla jego przyjemności, czy wreszcie z pobudek spekulacyjnych, narazie nie przynoszą dochodu“. Mamy tu przedmioty, które aczkolwiek nie przynoszą dochodu, niemniej jednak świadczą o zamożności ich właściciela, a tem samem stanowią odpowiedni obiekt do opodatkowania.

Zasadnicza stopa podatku jest niska, czem ustawodawca chciał podkreślić akcesoryjny charakter podatku uzupełniającego. Jako normalną stopę podatkową przyjęto w roku 1893 pół *pro mille* majątku, czyli 50 fenigów od 1000 mk., zaś od roku 1909 podwyższono ją do 65 fenigów, t. j. o 25%.

Dopiero podczas wojny podwyższono stopę początkowo na 50% podatku zasadniczego (ustawą z dnia 8 lipca 1916 roku), aż wreszcie ustawa pruska z dnia 1 kwietnia 1919 r. oraz analogiczne rozporządzenie Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu z dnia 9 sierpnia 1919 r. wprowadziły dodatki do podatku zasadniczego (od 100% do 400%), dzięki czemu podatek stał się progresywnym, wynosząc od 1 *pro mille* do 25 *pro mille*, czyli od 2 do 5% dochodu, obliczonego po 5% od majątku⁶.

Jest to niewątpliwie znaczne obciążenie majątku względnie dochodu. Skoro uwzględnimy obciążenie dochodu osób fizycznych podatkiem dochodowym, którego najwyższa granica wynosi 16% i dodamy jeszcze 5% podatku uzupełniającego, otrzymujemy 21%, czyli przeszło piątą część obciążenia dochodu w najwyższej granicy, co daje się tylko usprawiedliwić nienormalnym stanem finansowym w okresie powojennym.

Wymiar podatku uzupełniającego następuje w miejscu wymiaru podatku dochodowego i opiera się na materiale przygotowanym dla tego ostatniego, wskutek czego wykazy gminne obejmują dane nie tylko co do dochodu, lecz także i majątku. Różnica z postępowaniem wymiarowem podatku dochodowego a uzupeł-

⁶ Por. E. Taylor: op. cit. I, str. 199.

niającego leży w tem, że wymiar ostatniego następuje na okres trzech lat, zamiast co roku.

Wybranie podatku uzupełniającego następuje równocześnie z wybraniem podatku dochodowego. Słowem, aparat administracyjny służy jednocześnie dla wymiaru i wybrania obu podatków.

Postanowienia karne zamykają ustawę. Świadome i zamierzone uszczuplenie, lub zatajenie podatku karane jest grzywną od dziesięcio- do dwudziestopięciokrotnej wysokości kwoty podatku.

Ustawa pruska o podatku dochodowym wraz z uzupełniającym go podatkiem majątkowym oznacza się logiczną konstrukcją i jasną redakcją każdego artykułu, co ułatwia niezmiernie dokładne wykonanie prawa.

Zbliżony swą istotą do podatku dochodowego jest *podatek od zysków wojennych*, wprowadzony przez Rzeszę Niemiecką na mocy ustawy z dnia 21 czerwca 1916 r.⁷, za wzorem innych państw wojujących, który obowiązuje też na obszarach b. dzielnicy pruskiej, gdyż polska ustawa o podatku od zysków wojennych z dnia 5 lutego 1919 roku została ograniczona tylko do obszaru b. zaboru rosyjskiego.

Pokrewieństwo podatku od zysków wojennych z podatkiem dochodowym polega na tem, że dotyczy też przyrostu wartości, który jednak powstał w specjalnych warunkach, wytworzonych przez wojnę. Rzesza Niemiecka była jedną z pierwszych (z wyjątkiem Włoch, gdzie obciążono zyski wojenne w końcu 1915 roku), która wprowadziła ten podatek. W projekcie rządowym znajdujemy umotywowanie potrzeby wprowadzenia tego nowego w dziejach skarbowości podatku, które dosłownie przytaczam: „Najpotężniejsze zmaganie się narodów, jakie zna historia, jest nie tylko ciężką próbą dla gospodarstwa społecznego, lecz wywołało też przewrót i przesunięcie w podziale majątku społecznego między różne warstwy ludności. Podczas gdy stare i silnie oparte majątki upadają lub ponoszą dotkliwie straty, inne warstwy społeczne dochodzą do możliwości poprawienia swego położenia gospodarczego, a nawet zdobycia wielkich majątków.

Jeżeli wziąć pod uwagę, że zwiększenie istniejących i utwo-

⁷ R. G. Bl. str. 561 (Guttentagsche Sammlung Deutscher Reichsgesetze Nr. 121).

zenie nowych majątków postępuje równocześnie z pogorszeniem warunków życia dla przeważającej części ludności, to specjalne opodatkowanie osób i przedsiębiorstw, które dzięki procesowi przesunięcia majątku społecznego poprawiły znacznie swój stan ekonomiczny, jest nieodzownym postulatem sumienia społecznego; to sumienie jest wielce wrażliwe w chwili, która żąda wielkich ofiar krwi i mienia i specjalnych świadczeń osobistych obywateli na rzecz ojczyzny". Sama idea podatku nie nasuwa najmniejszych zastrzeżeń; można go nazwać najpopularniejszym i najsprawiedliwszym w historii skarbowej.

Podstawą do podatku wojennego w Niemczech posłużyło prawo z dnia 3 lipca 1913 roku o państwowym podatku od przyrostu majątkowego (Besitzsteuer)⁸. Deklaracje majątkowe z racji tego podatku posłużyły za podstawę do określenia zysków wojennych, które powstały w okresie od 1914 roku do 31 grudnia 1916 roku, a zatem w okresie trzyletnim. Ustawa o podatku od zysków wojennych z dnia 21 czerwca 1916 roku obciąża według różnych zasad: 1) zyski osób fizycznych, 2) zyski osób prawnych. W pierwszym wypadku podstawą opodatkowania jest absolutny przyrost majątkowy w okresie trzyletnim; w drugim wypadku — nadwyżka, osiągnięta podczas wojny w porównaniu z kapitałem zakładowym.

Przedmiotem podatku od zysków wojennych osób fizycznych jest przyrost majątku początkowo od 1 stycznia 1914 roku do końca 1916 r. Podatkowi nie podlegają: części majątku, które w okresie trzyletnim zwiększyły się wskutek spadku, fideikomisu, otrzymania sumy ubezpieczeniowej, darowizny, sum ze sprzedaży majątku, znajdującego się za granicą. Ustawodawca usuwa tu wszelki przyrost majątkowy, nie mający nic wspólnego z wojną.

Podatek od przyrostu majątkowego wymierzany jest tylko wówczas, o ile przyrost z dniem 31 grudnia 1916 roku przewyższa 3000 mk., a majątek wynosi powyżej 10.000 mk. Stopa podatkowa jest postępową, wzrastając stopniowo od 5% dla pierwszych 10.000 mk. tego przyrostu do 50% od przyrostu powyżej miliona marek.

Podmiotem podatkowym od zysków wojennych towarzystw są: towarzystwa akcyjne, komandytowe, gwarectwa, spółki z ogra-

⁸ Reichsgesetzblatt str. 524 Besitzsteuergesetz vom 3 Juli 1913.

niczona poręką. Przy powyższych towarzystwach przedmiotem jest część czystego zysku, t. j. różnica pomiędzy przeciętnym zyskiem przed wojną, a zyskiem, osiągniętym w każdym roku wojny. Za lata wojenne uważany jest okres od 1 sierpnia 1914 roku do 31 grudnia 1916. Przeciętny czysty zysk przedwojenny ustala się na podstawie bilansów z 5 lat przedwojennych. Dla towarzystw, które nie istnieją od tak dawna, lub które w latach przed wojną nie wykazywały zysku, lub też wykazywały zysk drobny, należy przyjąć jako normalny czysty zysk operacyjnych lat pokojowych 6% od kapitału zakładowego.

Skala podatkowa jest następująca:

Przy nadwyżce (ponad normalny zysk z przedsiębiorstwa), wynoszącej 2% od kapitału, stopa wynosi 10% nadwyżki:

od 2 do 5% kapitału	stopa wynosi 15% nadwyżki,
od 5 do 10%	" " " 20% "
od 10 do 15%	" " " 25% "
powyżej 15%	" " " 30% "

Obok zasadniczego podatku wojennego istnieje dodatkowy. Kwota podatku zostaje podwyższona, o ile nadwyżka podczas wojny przekracza określony stosunek procentowy do kapitału.

Mianowicie, jeżeli nadwyżka wynosi:

od 8 do 10% kapitału	podatek zwiększa się o 10%
od 10 do 15%	" " " " " 20%
od 15 do 20%	" " " " " 30%
od 20 do 25%	" " " " " 40%
powyżej 25%	" " " " " 50%

Dla ilustracji wymiaru podatku wojennego od przedsiębiorstw przytaczamy przykład.

Przedsiębiorstwo posiada kapitału milion marek. W pięciu latach przedwojennych zysk wynosił przeciętnie 60.000 marek, czyli 6% od kapitału. Przeciętny zysk roczny w okresie od 1 stycznia 1914 do 31 grudnia 1916 wyniósł 400.000 mk. Nadwyżka w dochodzie zatem wynosi 340.000 mk., czyli powyżej 15% od kapitału zakładowego. W tym wypadku ma zastosowanie najwyższy wymiar podatku wojennego. Pobiera się 30% od nadwyżki, czyli 102 tysiące marek, suma podatku zostaje jeszcze podwyższona o 50%, czyli o 51.000 mk. z uwagi na to, że nadwyżka (340.000 mk.) przekracza 25% od kapitału. Całkowity podatek od zysku 400.000 mk.

wyniesie zatem 153.000 mk., czyli przeszło trzecią część zysku, a niemal połowę nadwyżki.

Przy przedsiębiorstwach zagranicznych podatek wymierzany jest tylko od nadwyżki w zysku, bez względu na wysokość kapitału zakładowego, czyli bez względu na rentowność przedsiębiorstwa. Przy nadwyżce poniżej 20.000 mk. stopa wynosi 10% tej nadwyżki (2000 mk.), przy nadwyżce powyżej 500.000 mk. stopa wynosi 45%.

Zyski przedsiębiorstw służących użyteczności publicznej, wolne są od podatku.

9 kwietnia 1917 roku ukazało się nowe prawo, wprowadzające dodatek do podatku od zysków wojennych, dzięki czemu stopa tego ostatniego wzrosła w ostatecznej granicy do 57% nadwyżki dla osób fizycznych, zaś do 54% nadwyżki dla towarzystw.

Wreszcie 26 lipca 1918 roku wprowadzono jednorazowy podatek wojenny od towarzystw w czwartym roku wojny, wzorowany na podatku z dnia 21 czerwca 1916 roku. W motywach do ustawy czytamy, że podatek ten ma być wybrany od towarzystw na podstawie bilansów za rok 1918. Nowe opodatkowanie osób fizycznych od zysków wojennych odkłada się do 1 stycznia 1919 roku w nadziei, że do tej pory skończy się wojna i że będzie można dokładnie oznaczyć zysk, osiągnięty za dwa ostatnie lata wojny (od 1/I. 1917 do 1/I. 1919) w porównaniu ze stanem majątkowym przed wojną (1/I. 1914 r.).

Nadwyżka w zyskach towarzystw, podpadająca podatkowi, polega na różnicy zysków przed wojną, a zysków w roku 1918, czyli w czwartym roku wojny. Dochód przedwojenny oblicza się według zasad, ustalonych w prawie z dnia 21 czerwca 1916 roku. Stopa podatkowa została podwyższona do 60% od nadwyżki (ponad normalny zysk z przedsiębiorstwa).

Nowy rząd w Niemczech uchwalił dekretem z 15 listopada 1918 roku nowy nadzwyczajny podatek wojenny, tym razem dochodzący do 65% nadwyżki, który obowiązuje od 1 stycznia 1919 roku. Trudne położenie finansowe państwa zmuszało rząd do ciągłego podwyższania stopy, która stopniowo wzrastała z 50, względnie 60%, do 65% nadwyżki w zyskach.

Podatki przychodowe w Prusach, od gruntów, budynków i przedsiębiorstw są gminne nie zaś państwowe, co stanowi właściwość pruskiego systemu, począwszy od reformy Miquela, w myśl

ustawy o poborach komunalnych (Kommunalabgabengesetz), oraz ustawy o zniesieniu państwowych podatków bezpośrednich (Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern), z dnia 14 lipca 1893 roku. Trzy zasadnicze podatki przychodowe są zatem pozbawione znaczenia dla finansów państwowych. Dla ścisłości należy nadmienić, że w Prusach, na mocy ustawy z dnia 18 lipca 1900 r., wielkie magazyny obłożono specjalnym podatkiem⁹, który zgodnie z systemem obowiązującym został również przekazany gminom.

Niemiecki *podatek spadkowy*, oparty na ustawie z dnia 3 czerwca 1906 r. przestał być aktualnym w b. zaborze pruskim, gdyż ustawa polska z dnia 29 maja 1920 roku wprowadziła doń zmiany zasadnicze. Do roku 1906 istniały w Niemczech podatki spadkowe w państwach związkowych, w każdym z nich — oparte na odmiennych zasadach. Dopiero ustawa z dnia 3 czerwca 1906 roku zaprowadziła progresywny podatek dla całej Rzeszy, a państwa związkowe przyjmują tylko pewien udział w dochodach Rzeszy. Prawo z dnia 3 lipca 1913 r. uzupełniło podatek spadkowy, podwyższając stopę dla krewnych bocznych linii.

Przedmiotem jest majątek netto, po odliczeniu długów i ciężarów, przyczem cena dla ruchomości oblicza się według istotnej ceny, zaś dla gruntów — według wartości przychodowej, wynikającej z pomnożenia dochodu czystego przez 25.

Skala podatku normuje się zależnie: 1) od stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą; 2) od wysokości masy spadkowej. Descendenci i małżonek pozostali zwolnieni są od podatku. Pozostali spadkobiercy dzielą się na 4 klasy zależnie od stopnia pokrewieństwa i płacą od 4 do 12%.

Stopa podatku jest progresywną o tyle, że przy spadkach powyżej 20.000 mk. stopa normalna zostaje zwiększona o pewną część, dochodzącą do 2 $\frac{1}{2}$ raza przy spadkach powyżej miliona marek. Stopa podatku została obecnie dla całej Polski znacznie podwyższona, o czem będzie mowa w II Dziale.

Podatek od odpłatnego przeniesienia własności nieruchomości w b. dzielnicy pruskiej stanowi jedną z części podatku stemplo-

⁹ G. s. Nr. 294 (Guttentagsche Sammlung Preussischer Gesetze Nr. 27.

wego Rzeszy, zgodnie z ustawą z dnia 3 lipca 1913 roku¹⁰. Podatek wynosi $\frac{1}{3}\%$ od ceny kupna. Wolne są umowy działowe między spadkobiercami. Do zasadniczej stopy dochodzi dodatek 100%, który został podczas wojny jeszcze powiększony, tak, iż podatek wynosi faktycznie $1\frac{1}{2}\%$ od ceny kupna nieruchomości.

Prócz powyższego istnieje jeszcze i na rzecz Prus podatek stemplowy od odpłatnego przeniesienia nieruchomości w wysokości 1% od ceny. Podatek pobierany jest wreszcie przez związki samorządne, zwłaszcza gminy miejskie, na podstawie specjalnych ordynacyj, lub jako dodatki do podatków państwowych. Całkowite obciążenie sprzedaży nieruchomości wynosi w b. dzielnicy pruskiej około $3\frac{1}{2}\%$ ceny sprzedaży.

Drugą grupą podatków obciąża obrót ruchomości w formie podatku giełdowego, podatku od kwitów i rachunków, oraz specjalnego podatku od obrotu przedmiotami zbytku.

Podatek giełdowy, oparty na ustawie stemplowej z dnia 3 lipca 1913, został znacznie podwyższony podczas wojny ustawą z dnia 26 lipca 1918 roku. Pobierany jest w formie stempla Rzeszy od obrotów papierami wartościowymi.

Przy reformie podatku giełdowego ustawodawca wyszedł z nieznanego dotychczas punktu widzenia, rozróżniając zawodowych kupców w handlu papierami wartościowymi od innych osób; pierwsi opłacają niższy podatek od ostatnich. Drugie rozróżnienie leży w rodzaju papierów wartościowych. Najniższą stopą obłożone są pożyczki wojenne — 0.2%, najwyższą — akcje krajowe i zagraniczne — 3%.

Podatek od obrotu towarami (Umsatzsteuer), wprowadzony w roku 1916, a uregulowany ustawą z dnia 26 lipca 1918 roku, pobierany jest od kwitów i rachunków, dawniej — w wysokości 1% od ceny sprzedażnej, obecnie podwyższono go do 5%.

Wysoki podatek 10% pobierany jest od sprzedaży artykułów zbytku i nałożony na sprzedawców, którzy winni swe zakłady zgłaszać w tym celu władzy skarbowej.

Rząd polski zreformował podatki od obrotu tylko w b. dziel-

¹⁰ Reichsstempelgesetz vom 3 Juli 1913 (R. G. Bl. str. 639) Guttentag'sche Sammlung Deutscher Reichsgesetze Nr. 18, par. E. Taylor op. cit. II str. 77.

nicy rosyjskiej i austriackiej, natomiast w b. dzielnicy pruskiej pozostały w mocy przepisy niemieckie.

Ta sama uwaga odnosi się do podatków konsumcyjnych, opartych w b. dzielnicy pruskiej na innych zasadach niż na pozostałych obszarach Polski. Podatki konsumcyjne zostały zreformowane w Niemczech w lipcu 1918 roku, w celu podniesienia ich wydajności dla skarbu Rzeszy. Należą tu podatki od napojów: piwa, wódki, wina zwykłego i musującego, wód mineralnych i limonady; podwyższono też cło od kawy, herbaty i kakao.

Podatek od piwa oparty jest na ustawie z dnia 26 lipca 1918 roku, która nabrała mocy obowiązującej 1 października 1918 r.¹¹, od tej daty znosi się dawne prawo z dnia 15 lipca 1909 r. Przed wojną podatek był wymierzany od ilości siodu, służącego do wyrobu piwa. Nowa ustawa, wzorując się na systemie amerykańskim nakłada podatek na gotowy produkt. Wobec tego, że podczas wojny używano coraz mniejszej ilości siodu do produkcji piwa, podatek stawał się coraz mniej wydajny; nałożenie podatku na gotowy produkt zapewnia skarbowi wysokie wpływy wobec warunków produkcji wojennej. Obok podatku wewnętrznego istnieje cło. Przed wojną podatek od hektolitra piwa wynosił przeciętnie 3 marki, obecnie podwyższono go do 12 marek. Wpływy z podatku i cła od piwa wynosiły przed wojną (1913) 232 mil. mk., dochód z tego źródła na rok 1918/19 preliminowano w wysokości pół miljarda marek.

Ustawą z dnia 26 lipca 1918 roku wprowadzono monopol sprzedaży spirytusu w Niemczech. Monopol polega na tem, że wyprodukowany spirytus ma być dostarczany rządowi po określonych cenach. Najwyższe kierownictwo spoczywa w rękach urzędu monopolu spirytusowego w Berlinie, zależnego bezpośrednio od kanclerza Rzeszy. Prawo przewiduje odszkodowanie prywatnym przedsiębiorcom za okres dziesięcioletni. Ceny za spirytus ustalane są corocznie przez ministra skarbu. Czysty zysk państwa na hektolitrze alkoholu preliminuje się w wysokości 800 mk., a czysty dochód roczny dla skarbu Rzeszy — na 800 do 850 milionów marek, co obciążałoby mieszkańca kwotą 12 marek.

¹¹ Biersteuergesetz vom 26 Juli 1918 nebst Ausführungsbestimmungen. Reichsgesetzblatt S. 863.

26 lipca 1918 roku wprowadzono w Niemczech podatek od wina, z czego preliminuje się 100 milionów marek dochodów skarbowych¹². Ustawa obowiązuje tylko do 1 lipca 1923 roku, podatek uznany jest zatem jako środek tymczasowy dla zwiększenia dochodów skarbowych. Stopa wynosi 20% od wartości wina, płatnikiem podatku jest kupiec albo producent. Oprócz podatku, nałożonego na wina krajowe, pobierane jest cło wyrównawcze od win zagranicznych. Podatek od win musujących wynosi 30 fenigów od butelki wina owocowego, 3 marki od butelki wina szampańskiego, pobieranego w formie banderoli, umieszczonej przy otworze butelki.

Wobec utrudnionych stosunków międzynarodowych, cło od kawy i herbaty podczas wojny nie mogło posiadać większego znaczenia fiskalnego. Urząd skarbowy Rzeszy przewidywał z tego źródła wpływu 75 milionów. Ze wszystkich podatków od napojów najpoważniejsze znaczenie skarbowe posiada podatek i cło na piwo oraz monopole spirytusowy.

Oto zmiany, wprowadzone w niemieckim prawie skarbowym podczas wojny, obowiązujące w b. dzielnicy pruskiej. Z podatków wprowadzonych w Niemczech podczas wojny, jedynie podatek od zysków wojennych obciąża bezpośrednio dochód, względnie majątek. Wszystkie inne obciążają obrót i konsumpcję i z punktu widzenia teorii skarbowej nie wytrzymują krytyki. Ustawodawca sięgnął do składu dawno zarzuconych podatków, jak podatek od węgla oraz opodatkowanie wszystkich artykułów codziennej potrzeby. Konsumpcja szerokich mas została silnie obciążona i to stanowi słabą stronę zmian wprowadzonych podczas wojny w systemie niemiecko-pruskim.

¹² Weinsteuergesetz vom 26 Juli 1918 nebst Ausführungsbestimmungen (Reichsgesetzblatt S. 831).

Rozdział IV.

Reforma skarbowa w Niemczech (1919/20).

Reforma zasadnicza systemu podatkowego w Niemczech została przeprowadzona po skończonej wojnie, za czasów ministra Erzbergera. Z punktu widzenia prawa skarbowego w Polsce dotyczy ona tylko ziem plebiscytowych. Pomijając jednak ten wzgląd specjalny, reforma Erzbergera stanowi zajmujący przejaw dążeń centralistycznych, nurtujących w Niemczech i zasługuje na uwzględnienie w ramach polskiego prawa skarbowego, jako ostrzeżenie przed wzrastającą siłą finansową Niemiec, jak również jako ilustracja najnowszych poczynań skarbowych w okresie powojennym.

Niemieckie Zgromadzenie Narodowe (Nationalversammlung) pożytywało za jedno z najpierwszych zadań reformę systemu skarbowego w znaczeniu znalezienia odpowiedniego pokrycia dla olbrzymiego wzrostu wydatków. Główny ciężar skarbowy spadł po wojnie na Rzeszę, która zarezerwowała najważniejsze źródła dochodowe dla siebie. Podstawę prawną do reformy skarbowej, przeprowadzonej w końcu 1919 i początku 1920 roku, dała nowa konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919, gdzie czytamy w art. 8.¹, iż Rzesza wydaje ustawy o dochodach skarbowych i daninach, o ile te ostatnie całkowicie lub częściowo służą celom Rzeszy. Konstytucja przewiduje dalej możliwość przejęcia przez Rzeszę podatków, przynależnych dawniej krajom².

¹ R. G. Bl. str. 1383.

² Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.

*Ustawa o podatkach krajowych z dnia 30 marca 1920 r.*³ ma na celu nowy podział praw skarbowych pomiędzy trzema wierzycielami podatkowymi w Niemczech, mianowicie Rzeszą, krajami i gminami. Powyższa ustawa prześlaknięta jest duchem suwerenności Rzeszy co do podatków, krajom zaś i gminom rezerwuje tylko pewien udział w podatkach państwa. Zrzeczenie się wyłącznego prawa pod tym względem krajów i gmin jest ofiarą ze strony tychże, wywołaną koniecznością ujednostajnienia systemu skarbowego, ze względu na niezmiernie ciężary finansowe Rzeszy.

Ustawa przyjmuje zasadę udziału krajów i gmin w podatkach państwa, nie zaś dodatków do nich, co znajduje uzasadnienie w tem, że nowe podatki Rzeszy wyczerpują do najwyższych granic siłę płatniczą ludności.

Myślą przewodnią ustawy jest uniknięcie podwójnego opodatkowania dzięki temu, że te same podatki nie mogą być pobierane jednocześnie przez Rzeszę i inne związki prawnopubliczne. Przewodzące stanowisko Rzeszy w dziedzinie skarbowej jest zagwarantowane w ten sposób, że kraje i gminy nie mogą nakładać takich podatków, „które są sprzeczne z interesem Państwa Niemieckiego”⁴.

Krajom pozostawiono do wyłącznej dyspozycji podatki przychodowe od gruntów i przedsiębiorstw, wsparte na zasadzie wzajemności świadczeń, w przeciwieństwie do podatku dochodowego, nałożonego zależnie od zdolności płatniczej.

Ustawa określa, w jakim stopniu kraje przyjmują udział w dochodach z podatków Rzeszy. Udział gmin w ogólnej kwocie zostaje określony przez prawa poszczególnych krajów.

Udział krajów, względnie gmin w poszczególnych podatkach Rzeszy jest następujący. W podatku dochodowym i podatku od towarzystw kraje i gminy przyjmują udział w $\frac{2}{3}$ ogólnego wpły-

³ R. G. Bl. str. 402.

⁴ Die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) sind berechtigt, Steuern nach Landesrecht zu erheben, soweit nicht die Reichsverfassung entgegensteht. Die Inanspruchnahme von Steuern für das Reich schliesst die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder und Gemeinden aus. Landes- und Gemeindesteuern, die die Steuererinnahmen des Reiches zu schädigen geeignet sind, sollen nicht erhoben werden, wenn überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen.

wu. Przy podatku spadkowym kraje otrzymują 20%, przy podatku od nabycia gruntu — 50, względnie 25%, przy podatku od obrotu — 10%.

Ustawa o podatkach krajowych wchodzi w wykonanie równocześnie z podatkiem dochodowym. Takie jest brzmienie ustawy, która uczyniła głęboki wylom w dotychczasowym systemie podatkowym Rzeszy i państw związkowych. Z przytoczonych przepisów widoczne jest dążenie do zcentralizowania Niemiec pod względem finansowym, na skutek nowych warunków politycznych i gospodarczych po wojnie.

Aczkolwiek ustawa z dnia 30 marca 1920 roku ogranicza silnie autonomję podatkową państw związkowych, nie należy sądzić, że kraje zostały w ten sposób pozbawione źródeł dochodowych. Podatki przychodowe (od gruntów i przedsiębiorstw), od przyrostu wartości i niektóre opłaty pozostawiono nadal związkom lokalnym, a oprócz tego dochodzi udział w podatkach Rzeszy.

Według budżetu na rok 1919/20 podatki lokalne miały przynieść 1 miliard, pozostałych $5\frac{1}{2}$ miliardów spodziewano się z udziału krajów w podatkach państwowych, z czego udział w podatku dochodowym miał wynieść $4\frac{1}{2}$ miljarda.

To znaczne zapotrzebowanie podatkowe krajów pochodzi stąd; iż przedsiębiorstwa publiczne przynoszą deficyt. Rzecz znamienna, że po wojnie ujemny rezultat finansowy przedsiębiorstw państwowych jest powszechnym zjawiskiem, które wystąpiło nawet w Niemczech, klasycznym państwie świetnie rentujących przedsiębiorstw.

Po wojnie, wskutek wysokich kosztów administracji, obraz zmienił się zasadniczo. W roku 1919 koleje pruskie przyniosły przeszło $\frac{1}{2}$ miljarda deficytu, tak, że na głowę państwo musiało dopłacić 20 mk. W innych krajach rezultat finansowy z kolei okazał się jeszcze gorszym tak, iż deficyt w stosunku do mieszkańca wyniósł: w Bawarii 44 mk., w Saksonji — 38 mk., w Wirtembergji 41 mk., w Badenji — 49 mk.⁵

Jest to zjawisko charakterystyczne, a jednocześnie świadczące przeciw państwowym przedsiębiorstwom w dobie powojennej.

Nowe podatki bezpośrednie, uchwalone przez Zgromadzenie

⁵ por. Entw. d. D. N. v. Nr. 26. str. 20.

Narodowe, dają się podzielić na dwie grupy: a) podatki jednorazowe, b) podatki stałe.

Do pierwszej grupy zaliczamy daninę wojenną od przyrostu majątkowego, nadzwyczajną daninę na rok 1919 oraz ofiarę dla Rzeszy, będącej w potrzebie (Reichsnotopfer). Do podatków stałych należą: podatek dochodowy, od towarzystw i od zysków z kapitałów.

Danina wojenna od przyrostu majątkowego, uchwalona w dniu 10 września 1919 roku⁶. Podatkowi podlegają odnośnie do przyrostu z całego majątku: 1) obywatele niemieccy, z wyjątkiem stale nieobecnych od 1 stycznia 1914 roku; 2) cudzoziemcy zamieszkali stale w Niemczech. Wszystkie osoby fizyczne bez względu na przynależność państwową, miejsca zamieszkania i pobytu, odnośnie do przyrostu majątku gruntowego i przemysłowego, położonego w Niemczech.

Objektem zaś jest przyrost majątku, t. j. różnica pomiędzy stanem majątkowym ustalonym zgodnie z ustawą z dnia 3 lipca 1913 roku (Besitzsteuergesetz), a stanem majątku w dniu 30 czerwca 1919 roku. Ustawa wprowadza pewne redukcje w majątku, potrącając mianowicie wzrost majątku wskutek otrzymanego spadku, fideikomisu, darowizny, dalej podatki państwowe i gminne, które podatnik ma zapłacić w r. 1919.

Stopa podatku jest silnie progresywna, a taryfa drabinkowa. Stopa jest tak wysoka, że po przekroczeniu stosunkowo nieznacznego przyrostu 375.000 mk., wynosi 100%, t. j. konfiskuje całkowity przyrost na rzecz państwa. Oto bezwzględny środek, skierowany przez rząd republikański w Niemczech przeciw dorobkiewiczom wojennym.

Zgromadzenie Narodowe nie poprzestało na obciążeniu przyrostu majątkowego, który się wykaże z porównania majątku w okresie 1913—1919, lecz ponadto wprowadziło *nadzwyczajną daninę wojenną* na rok budżetowy 1919, ustawą z dnia 10 września 1919⁷, (Gesetz über eine ausserordentliche Kriegsabgabe für das Rechnungsjahr 1919). O ile poprzednia ustawa uchwyca na rzecz skar-

⁶ Gesetz über eine Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachse (R. G. Bl. str. 1579).

⁷ R. G. Bl. str. 1567. Entw. d. D. N. v. Nr. 7.

bu przyrost majątku, to ostatnia ma na celu obciążenie nadwyżki w dochodzie. Podmiotem są tak osoby fizyczne jak i osoby prawne. Nadzwyczajna danina wojenna na rok 1919 wzorowana jest w ogólnych zarysach na podatku od zysków wojennych z dnia 21 czerwca 1916 roku.

Przy opodatkowaniu osób fizycznych przedmiotem jest nadwyżka w dochodzie (Mehreinkommen), którą się otrzymuje z porównania dochodu przedwojennego z dochodem wojennym, według deklaracji na rok 1914, względnie na rok 1919. Stopa dochodzi do 70% od nadwyżki w dochodzie. Dla towarzystw „nadzwyczajna danina wojenna“ oznacza opodatkowanie w piątym roku wojny, jako dalszy ciąg jednorazowego podatku w czwartym roku wojny (ustawa z dnia 26 lipca 1918 roku).

Przedmiotem jest nadwyżka w dochodzie wynikająca z porównania dochodu przedwojennego a dochodu w r. 1919. Stopa jest degresyjna i wynosi w najwyższej granicy 80% nadwyżki. Przy określeniu stopy uwzględniony jest stosunek nadwyżki w zyskach do kapitału zakładowego, co stanowi istotne znamię opodatkowania towarzystw w odróżnieniu od obciążenia osób fizycznych.

Najsurowszym środkiem fiskalnym, zastosowanym przez Narodowe Zgromadzenie, jest niewątpliwie „*podatek ofiary*“ (Reichsnotopfer) czyli wielka jednorazowa danina dla Rzeszy, wprowadzona ustawą z dnia 31 grudnia 1919 roku⁸. Dwa poprzednie podatki, aczkolwiek przesiąknięte skrajnym fiskalizmem, jeśli zważyć na wysoką stopę, posiadają jeszcze pewne teoretyczne uzasadnienie, gdyż czerpią wpływy z przyrostu majątku, względnie z nadwyżki w dochodzie wojennym w porównaniu do przedwojennego. Natomiast „*podatek ofiary*“ stanowi częściową konfiskatę majątku. „Najwyższej potrzebie państwa, czytamy w art. 1., poświęca się majątek obywateli przez wielką daninę majątkową“⁹. Jest to zarazem umotywowanie podatku. Podmiotem

⁸ R. G. Bl. str. 2189 por. Berichte der Deutsch. Nat. vers. Nr. 677 der Drucksachen.

⁹ „Der äussersten Not des Reiches opfert der Besitz durch eine nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu bemessende grosse Abgabe vom Vermögen (Reichsnotopfer)“.

są: 1) obywatele niemieccy oraz cudzoziemcy w Niemczech zamieszkali; 2) osoby prawne, jak towarzystwa akcyjne, komandytowe, gwarectwa itd. Nie podlegają zaś podatkowi — związki prawnopubliczne, oraz zakłady użyteczności publicznej, dobroczynne i kulturalno-oświatowe.

Przedmiotem jest majątek, tak ruchomy jak i nieruchomy, po potrąceniu długów, a zatem własność ziemska, leśna, górnicza, przemysłowo-handlowa oraz majątek w kapitale.

Przy obliczaniu majątku towarzystw podległych podatkowi ustawa wprowadza znaczne redukcje. Od majątku potrąca się, oprócz długów i ciężarów, wpłacony kapitał zakładowy oraz wydatki na cele użyteczności publicznej, a danina wynosi 10% od ustalonego w powyższy sposób majątku.

Ustawa przewiduje też dość znaczne potrącenia od majątku osób fizycznych, z uwagi na stosunki rodzinne podatnika, (po 5000 mk. na każde dziecko).

Zasadnicza stopa, przy taryfie drabinkowej, osiąga w najwyższej granicy 65%, co mimo znacznych redukcji majątku, zgodnie z ustawą, jest niezmiernie silnem, a nawet rujnującem obciążeniem majątku, nie notowanym w dziejach skarbowości.

Nałożenie podatku opiera się na zeznaniach podatników, którzy mają wykazać stan majątkowy w dniu 31 grudnia 1919, jako podstawę do nałożenia podatku. Ustawa wreszcie przewiduje pewne ulgi, polegające na możliwości spłaty podatku w ratach.

Przy debatach w komisji skarbowej, zdania były co do jednorazowej daniny majątkowej podzielone¹⁰. Projekty szły w trzech kierunkach: minister skarbu podtrzymywał projekt jednorazowej daniny majątkowej, inni zaś członkowie wysuwali myśl podatku majątkowego ze spłatą w przeciągu 30 lat, inni wreszcie — przymusową pożyczkę. Najsilniejszy argument Erzbergera za utrzymaniem projektu sprowadzał się do tego, że jednorazowa wielka ofiara nie będzie w przyszłości przytłaczać przedsiębiorczości prywatnej. Dochód fundowany będzie i tak obciążony innymi podatkami (podatek od zysków z kapitałów), nie trzeba więc przeciążać go na stałe podatkiem majątkowym. Minister skarbu nie tai,

że proponowany podatek jest „niesłychanym ciężarem nałożonym na gospodarstwo społeczne“, lecz niema innego wyjścia.

Pożyczkę przymusową uważa Erzberger za środek niestosowny i niesprawiedliwy, gdyż przyczynił się do „demobilizacji majątku“ w tem znaczeniu, że przy pożyczce przymusowej nie można indywidualizować i brać pod uwagę zdolność podatkową obywateli. Za jednorazową daniną majątkową Erzberger przytacza argument ekonomiczny. Należy stwierdzić, że wskutek deprecjacji waluty zaszła ogromna różnica pomiędzy wartością nominalną i wartością istotną majątku społecznego. Kapitał został silnie rozwodniony, a wzrost bogactwa jest tylko pozorny. Danina majątkowa, sprowadzając nadmiar wolnego kapitału do kas skarbowych, zmniejsza inflację i zbliży wartość nominalną z wartością realną majątku. Państwo postępuje jak przedsiębiorstwo przeładowane kapitałem, gdy ten kapitał odpisuje na fundusz amortyzacyjny. Danina majątkowa jest, zdaniem Erzbergera, najlepszym środkiem zmniejszenia drożyzny.

W ten sposób Narodowe Zgromadzenie wprowadziło w życie pomysły, podawane przez niektórych teoretyków, jak Diehl i Somary¹¹, które jednak wydawały się podczas wojny tak fantastyczne, iż nie liczone z nimi poważnie. Zwolennicy wielkiej jednorazowej daniny nie posuwali się jednak tak daleko, jak b. minister Erzberger, skoro żądali podatku dochodzącego w najwyższej granicy do 25% majątku, obliczając, że w ten sposób Rzesza osiągnie 50 miliardów i spłaci poważną część długu.

Do podatków stałych należy *podatek dochodowy Rzeszy i podatek od stowarzyszeń* (Körperschaftssteuer), z których pierwszy uchwalono w dniu 29 marca 1920 roku¹², drugi — o dzień później¹³.

Istotne znamiona nowego podatku dochodowego są następujące. Przedewszystkiem podatek został przekazany Rzeszy, przez co został dokonany głęboki wylom w dotychczasowym systemie. „Wspólna niedola — czytamy w motywach — wymaga wspólnego działania, które może znaleźć jedynie wyraz w podatku docho-

¹¹ Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft. Band I (Verein für Sozialpolitik).

¹² R. G. Bl. 1920 Nr. 57. str. 353. Nr. 156. str. 1463.

¹³ R. G. Bl. 1920 Nr. 60. str. 393.

¹⁰ Berichte der verf. g. D. Nat. vers. Nr. 16.

dowym, należącym do Rzeszy, urządzonym według jednolitych podstaw i dotyczącym każdego podatnika według jego zdolności płatniczej“.

Druga ważna zmiana wyraża się w tem, iż podatek dochodowy pobierany jest tylko od osób fizycznych, zaś osoby prawne są obłożone specjalnym podatkiem od towarzystw.

Podmiotem podatkowym są zgodnie z ustawą z dnia 29 marca 1920 r.: 1) obywatele niemieccy, o ile nie mieszkają dłużej za granicą jak 2 lata; 2) cudzoziemcy zamieszkali w Niemczech przynajmniej od 6 miesięcy; 3) wszystkie osoby fizyczne bez względu na przynależność państwową, o ile źródła dochodowe znajdują się w Niemczech.

Ograniczenie obowiązku podatkowego wyłącznie do osób fizycznych, znalazło uzasadnienie w tem, że podatek dochodowy dąży do obciążenia podatnika według zdolności płatniczej, znajdującej wyraz w globalnym dochodzie. Pojęcie dochodu nie daje się rozszerzyć bez zastrzeżeń na osoby prawne, gdyż przy towarzystwach chodzi głównie o stosunek nadwyżki do kapitału zakładowego. „Osoby prawne stanowią obce ciało w systemie podatku dochodowego, a mogą być wciśnięte w te ramy tylko przy pomocy fikcji“.

Finansowe znaczenie nowej ustawy polega na znacznym podwyższeniu stopy. Minimum egzystencji wynosi obecnie 1500 mk., przyczem zwiększa się o 500 mk. dla każdej osoby należącej do rodziny, której dochód zalicza się do dochodu głowy rodziny. Ustawa wprowadza ponadto pewne przywileje, zależnie od stosunków rodzinnych. Mimo podwyższenia minimum egzystencji, nie wchodzi ono faktycznie w rachubę, z uwagi na zmienione warunki gospodarze po wojnie.

Stopa, przy taryfie drabinkowej (Stappelung), jest niezmiernie wysoka: zaczyna się od 10% i postępując w progresji, osiąga najwyższą granicę 60% — przy dochodach powyżej 600.000 mk. Z uwagi na zmniejszoną siłę kupna marki niemieckiej, najciężej są obciążone dochody średnie.

Nalożenie podatku opiera się zasadniczo na zeznaniach własnych. Ze względu jednak na upadek moralności po wojnie i w celu uniknięcia defraudacji, wprowadzono odstępstwa od tej zasady. Za podstawę do określenia dochodu z ziemi wydzierżawionej służy czynsz dzierżawny, dla domów — czynsz najmu, dla przedsię-

biorstw — księgi handlowe. Pośrednia droga wybrania podatku (u źródła) stosowana jest do zarobków robotników.

W związku z podatkiem dochodowym znajduje się ustawa o podatku od towarzystw (Körperschaftssteuergesetz) z dnia 30 marca 1920 roku. Podatkowi podlegają osoby prawne oraz wszystkie te zakłady, fundacje i inne związki, które nie są uchwycone przez podatek dochodowy. Od podatku wolne są związki prawnopubliczne, uniwersytety i szkoły wyższe, wszelkie zakłady użyteczności publicznej oraz związki nie posiadające celów zarobkowych.

Stopa wynosi 10% od dochodu podlegającego podatkowi, do zasadniczej stopy pobierany jest dodatek, o ile dochód wynosi więcej niż 3% od kapitału zakładowego. W najwyższej granicy dodatek dochodzi do 10% kwoty, o ile dochód przewyższa 18% kapitału zakładowego.

Podatek od zysków z kapitałów stanowi nowość w dotychczasowym systemie podatkowym w Niemczech, gdzie dotąd nie było specjalnego obciążenia przychodów z kapitałów, wobec istnienia ogólnego podatku dochodowego. Nowy podatek został wprowadzony ustawą z d. 29 marca 1920 r.¹⁴, w celu specjalnego obciążenia dochodu fundowanego¹⁵. W tym względzie Niemcy poszły za wzorem innych państw zachodnich, gdzie taki podatek istnieje. Ustawodawca pragnie dopatrzeć się w tym podatku zasady odwzajemnienia się. Ponieważ wzrost kapitału jest do zawdzięczenia Rzeszy, przeto podatek od zysków z kapitałów płynie na korzyść Rzeszy, nie zaś — krajów.

Wybranie podatku odbywa się w ten sposób, że dłużnik wnosi podatek, a następnie przysługuje mu prawo potrącenia podatku od wierzyciela. Motywy nazywają to „czerpaniem u źródła“, dzięki czemu istnieje większa pewność, że podatek zostanie zapłacony, gdyż każdy płaci chętniej na rachunek drugiego, niż na swój własny, a dłużnik nie ma interesu w omijaniu przepisów ustawy. Stopa podatku wynosi 10% od przychodu z kapitału, bez względu na jego rodzaj.

¹⁴ Kapitalertragssteuergesetz v. 29 März 1920. R. G. Bl. str. 345.

¹⁵ Entw. d. D. N. v. Nr. 28 Begründung.

Ustawa wchodzi w wykonanie 31 marca 1920 r. Spodziewany dochód dla Rzeszy został obliczony na najbliższy rok podatkowy w wysokości 1,4 miljarda marek.

Minister skarbu, mimo dążenia do zwiększenia dochodów skarbowych, starał się uchronić wielki przemysł i handel od ruiny. Tak przy podatkach jednorazowych, jak i stałych, oszczędzane są osoby prawne, a główny ciężar spoczywa na osobach fizycznych. Najcięższy — podatek majątkowy — obciąża osoby prawne niewspółmiernie lżej, niż fizycznych podatników, danina wojenna od przyrostu majątkowego nie dotyczy osób prawnych.

Najważniejszym zaś jest zniesienie uciążliwego podatku dochodowego dla osób prawnych i wprowadzenie w to miejsce lekkiego podatku od towarzystw. Mimo, że cała reforma Erzbergera przesiąknięta jest skrajnym fiskalizmem, oszczędzanie wielkiego przemysłu jest dowodem zrozumienia potrzeby gospodarczej w okresie powojennym.

Ostatnia reforma skarbową w Niemczech objęła także opodatkowanie obrotu i spożycia. Do nowych podatków od obrotu zaliczają się: podatek obrotowy (Reichsumsatzsteuer) z dnia 24 grudnia 1919 roku, podatek od nabycia własności gruntowej z dnia 12 września 1919 roku (Reichsgrunderwerbsteuer), oraz podatek spadkowy z dnia 10 września 1919 roku (Deutsche Reichserbschaftssteuer).

Podatek obrotowy (Umsatzsteuer) z dnia 24 grudnia 1919 roku¹⁶, jest uzupełnieniem ustawy w tym względzie z dnia 26 lipca 1918 r. Podlegają mu wszelkie odpłatne, wykonane w kraju dostawy, od których podatek wynosi $1\frac{1}{2}\%$ od sumy faktur (dawniej 0,5%). Stopa zostaje podwyższona do 15%, o ile obrót dotyczy przedmiotów zbytku. Dla nałożenia podatku zostaje wprowadzony przymus prowadzenia ksiąg handlowych (weitergehende Buchführungspflicht).

Celem wydania podatku od nabycia własności gruntowej z dn. 12 września 1919 roku¹⁷, było ujednostajnienie przepisów dotychczas istniejących (ustawa z dnia 13 lipca 1913 r.) oraz podwyższenie wpływów Rzeszy z tego źródła. Dawniej do podatku Rzeszy

¹⁶ R. G. Bl. str. 2157.

¹⁷ R. G. Bl. str. 1617.

($\frac{1}{3}\%$ od ceny kupna) dochodził jeszcze podatek stemplowy państw związkowych i gmin, co komplikowało sprawę; obecnie istnieje jednolity podatek Rzeszy, co prawda znacznie podwyższony, gdyż wynosi 4% od wartości gruntu. Wobec częstych zmian własności gruntowej w okresie powojennym, ustawodawca przywiązuje do tego podatku ważne znaczenie fiskalne, z rezultatem powyżej miljarda marek. Ustawa obowiązuje od 1 października 1919 r.

Ważna niezmiernie reforma została przeprowadzona przy podatku spadkowym i od darowizn, na mocy prawa z dnia 10 września 1919 roku¹⁸. Spadkobiercy zostają podzieleni na 6 klas według stopnia pokrewieństwa, a stopa podatkowa zależy od pokrewieństwa i wysokości spadku. Dla pierwszej klasy (małżonkowie i dzieci) stopa, przy taryfie drabinkowej wzrasta od 4 do 35%, dla ostatniej klasy — od 15 do 70%. Skala jest niezmiernie wysoka, konfiskująca przy dalekiem pokrewieństwie większą część masy spadkowej. Podatek od darowizn zrównany jest pod względem stopy z podatkiem spadkowym. Nałożenie opiera się na zeznaniu podatnika.

Ostatnia grupa podatków zreformowanych w Niemczech republikańskich dotyczy konsumpcji. Wchodzą w rachubę podatki konsumpcyjne, wydane we wrześniu 1919, a zatem podatek od tytoniu, od zapalek, od kart do gry, oraz nieznaczne zmiany monopolu spirytusowego, wprowadzonego w Niemczech, ustawą z dnia 26 lipca 1918 roku.

Ważnym pod względem fiskalnym jest podatek tytoniowy, oparty na prawie z dnia 26 lipca 1918 r. i 12 września 1919 roku. Nie wchodząc w szczegóły wskażę, że w Niemczech ścierały się dwa kierunki: podwyższenie akcyzy i wprowadzenie monopolu sprzedaży. O przejściu przez państwo produkcji tytoniu nie było wogóle mowy, z uwagi na niepożądane następstwa skarbowo-gospodarcze, związane z ewentualnym skupem istniejących fabryk prywatnych. Lecz nawet projekt monopolu handlowego nie utrzymał się, głównie ze względów finansowych. „Chodzi tu mianowicie, czytamy w motywach do projektu¹⁹, nie o produkt jednolity, jak przy spirytusie, lecz o towar różnego gatunku, wskutek czego po-

¹⁸ R. G. Bl. str. 1543.

¹⁹ Entwurf eines Tabaksteuergesetzes (Begründung).

wstaje dla państwa ryzyko". Przy handlu tytoniem wymagana jest rzutkość, przedsiębiorczość i znajomość rynku, których to zalet państwo nie posiada, w odróżnieniu od prywatnego kupca. Akcyza, zdaniem Zgromadzenia Narodowego, dostarczy państwu wyższych i pewniejszych dochodów od monopolu.

Według najnowszej ustawy niemieckiej podatek jest pobierany w formie banderoli od gotowego produktu, a stopa jest bardzo wysoka: dla cygar wynosi od 8 do 500 mk. od tysiąca sztuk (od 10 do 30% ceny sprzedaży); od papierosów podatek jest jeszcze wyższy: od 10 do 140 mk. od tysiąca sztuk (od 30 do 50% ceny sprzedaży); tytoń krajany obłożony jest podatkiem od 3 do 60 mk. za kilogram (od 30 do 60% wartości). Oprócz podatku za tytoń krajowy istnieje jeszcze wysokie cło od tytoniu zagranicznego.

Dla pełności wskażę, że w dniu 12 września 1919 r.²⁰ za Erzbergera podwyższono jeszcze akcyzę od tytoniu, pozostawiając bez zmiany podstawy podatkowe.

Akcyza dla najwyższych gatunków cygar dochodzi do 1600 mk. za 1000 sztuk, dla papierosów — do 300 mk., dla tytoniu krajanego — do 60 mk. za 1 kg.

Podatek tytoniowy, uchwalony przez rząd socjalistyczny w Niemczech, jest znamienym argumentem przeciw monopolowi w tej dziedzinie. W klasycznym państwie „socjalizmu państwowego” rząd nie odważył się na ten ryzykowny krok, wychodząc z przesłank finansowych i gospodarczych.

Inną drogę obrał rząd niemiecki w kwestji opodatkowania spirytusu. Tutaj wprowadzono *monopol sprzedaży spirytusu*, ustawą z dnia 26 lipca 1918 roku²¹, (z drobnymi zmianami w dniu 6 grudnia 1919 i 3 maja 1920 r.)²². Monopol polega na tem, że wyprodukowany spirytus ma być dostarczany rządowi po określonych cenach. Kierownictwo spoczywa w rękach urzędu monopolu spirytusowego w Berlinie. Prawo przewiduje odszkodowanie prywatnym przedsiębiorcom za okres dziesięcioletni. Ceny za spirytus są określane corocznie przez ministra skarbu. Czysty zysk dla państwa preliminuje się w wysokości 800 mk. na hektolitrze alkoholu, a dochód roczny na 850 mil. mk.

²⁰ R. G. Bl. 1919, str. 1.

²¹ R. G. Bl. str. 887.

²² R. G. Bl. str. 1987 i 898.

Podwyższono ponadto *podatek od cukru, od kart do gry, od widowisk i zabaw* (Vergnügungssteuergesetz), podwyższono też *opłaty pocztowe, telegraficzne i telefoniczne*.

Z uwagi na wysokie opodatkowanie majątku i dochodu, podatnicy wraz z kapitałami poczęli emigrować za granicę, co wywołało potrzebę wydawania kilkakrotnie praw wymierzonych przeciw tej ucieczce: a zatem prawo z dnia 26 lipca 1918 (*Deutsches Reichsgesetz gegen die Kapitalflucht*), uzupełnione w dniu 24 czerwca 1919 roku, tudzież parę rozporządzeń rządowych w tej mierze, grożących wysokimi karami w razie dowiedzionego usuwania się od obowiązków podatkowych, co w praktyce nie wydało pożądaných następstw.

Reforma skarbową w Niemczech z końca 1919 i początków 1920 r. nie mogła nie pozostać bez oddźwięku i krytyki ze strony teorii. W tej sprawie zabierali głos w ostatnich czasach znani ekonomiści niemieccy, jak Otto Schwarz, Walther Rathenau — najgłośniejszy i najbardziej utalentowany pisarz w sprawach gospodarki powojennej, a dalej prof. Sering, Georg Strutz, Friedrich Bendixen. Wszyscy wymienieni pisarze przedstawiają gospodarcze i finansowe położenie Niemiec w nader ciemnych barwach, w czem można się dopatrywać tendencyjnej przesady. Zależy przeciw niemieckim przedstawicielom teorii i praktyki na tem, aby wykazać w całej pełni katastrofalne położenie zwyciężonego państwa, nie będącego w stanie wypełnić warunków traktatu Wersalskiego z dnia 28 czerwca 1919 roku.

Pomijając jednak ten wzgląd polityczny, przemówienia parlamentarne, jak również broszury naukowe, są wyrazem śmiałego spojrzenia istotnie ciężkiej prawdzie w oczy, z czego konsekwencją jest skrajny fiskalizm, cechujący ostatnią reformę skarbową w Niemczech.

W. Rathenau poddaje reformę Erzbergera surowej krytyce, w tem znaczeniu, że rozpoczęto kurację od finansów, nie zdając sobie sprawy, że produkcja została całkowicie zdeorganizowana²³. Najnowsze ustawy skarbowe są, zdaniem powyższego autora, zwykłą i dowolną konfiskatą. Wskutek ogólnego upadku moralności, zeznania podatników są nieprawdziwe, a nawet sam projektodaw-

²³ Walther Rathenau: Was wird werden? 1920, str. 38 i nast.

ca (Erzberger) został pociągnięty do odpowiedzialności za defraudacje podatkowe. „Rezultat tego splotu niedorzeczności, pisze Rathenau: gospodarstwu nie wiele się pomogło ...Inteligencja zesłała do stanu proletariuszy. Defraudacje stały się zabawką. Korupcja kwitnie. Rząd i działalność ustawodawcza nie są brane poważnie w rachubę. Im kto jest sumienniejszy, tem głupszym wydaje się dla innych“.

O ile państwo chce sobie pozwolić na tak ostrą ingerencję do wolności i prywatnej własności obywateli, jak to czynią Niemcy, musi się opierać na przemocę rewolucyjnej, jak w Rosji, albo spełnić cztery warunki: uprawiać przejrzystą i słuszną politykę, umieć ją wykonać, posiadać uczciwych urzędników oraz rozumieć psychologię ludności, której nie należy obciążać ponad siły i możność. Tych czterech warunków, zdaniem Rathenau'a, Niemcy nie spełniają i dlatego cała reforma Erzbergera chybia celu. A zatem polityka gospodarcza „Zgromadzenia Narodowego“ jest fałszywa, gdyż nie docenia problemu produkcji, a wierzy w możliwość ratowania gospodarstwa społecznego drogą eksperymentów finansowych, nie będąc jednak w stanie przeciwdziałać tworzeniu się nadmiernych majątków, lecz rujnując dawne średnie majątki. Wykonanie ustaw jest całkiem chybione, dowodem czego wzrastający zbytek dorobkiewiczów wojennych, upadek inteligencji. Organy państwowe straciły autorytet. „Czynicie, co wam się podoba, odzywa się głos ludności pod adresem rządu, nie poddamy się waszym rozporządzeniom, gdyż są one błędne, fałszywe i nacechowane dyletantyzmem“. Naród nie ma zaufania do rządu, rząd nie posiada dość siły, powagi i uczciwych urzędników, aby rozporządzenia wykonać. Wreszcie ustawodawstwo jest tworem bez krwi i kości, gdyż powstało bez znajomości psychologii ludzkiej.

Wywodów Rathenau'a nie należy przyjmować bezkrytycznie. Sam autor jest, naszym zdaniem, raczej utalentowanym publicystą, niż bezstronnym badaczem naukowym. Lubuje się w poglądach przesadnych, często — paradoksalnych. Lecz nawet z tem zastrzeżeniem, jego poglądy są ciekawym dokumentem chwili. Okazuje się, że w klasycznym państwie posłuchu i ładu publicznego, defraudacje podatkowe są na porządku dziennym, poczynając od najwyższych dostojników państwa, a kończąc na przeciętnym obywatelu, co świadczy o ogólnym upadku moralności.

Wielka reforma Erzbergera przekreśla dawny system finansowy w Niemczech i stanowi ciekawy eksperyment ratowania skarbu za pomocą środków drakońskich. Jedna uwaga nasuwa się jeszcze, mianowicie, że nowe ustawy zostały w znacznej mierze obliczone na efekt wobec państw zwycięskich. Pozornie reforma skarbowa przedstawia olbrzymi wysiłek rządu, zmierzający do wyczerpania wszystkich źródeł podatkowych, faktycznie jednak ustawy pozostaną w znacznej mierze niewykonalne. Erzberger wymierzył cios przeciw osobom fizycznym i dorobkiewiczom wojennym, od których ściąganie podatku natrafi niewątpliwie na znaczne trudności. Tymczasem postąpiono bardzo oględnie z osobami prawnymi, zwłaszcza z towarzystwami sprawozdawczymi, które przedstawiają najpewniejsze źródło podatkowe.

DZIAŁ II.

PRAWO SKARBOWE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (w latach 1919 i 1920).

Uwagi wstępne.

Ustawodawcza działalność skarbowa władz polskich zazna-
czyła się na samym początku utworzenia państwa polskiego.
W najpierwszym okresie niezależnego bytu państwowego wydane
zostały trzy ustawy skarbowe: 1) Dekret w przedmiocie poboru
jednorazowej daniny od nieruchomości i majątku w kapitale z dn.
29 stycznia 1919 roku; 2) Dekret w przedmiocie podatku majątko-
wego z dnia 5 lutego 1919 roku; 3) Dekret w przedmiocie wpro-
wadzenia podatku od zysków wojennych z dnia 5 lutego 1919 roku.

Drugi okres wzmożonej działalności prawnoskarbowej przy-
pada na miesiąc maj i lipiec 1920 roku. 29 maja wprowadzono
podatek spadkowy, w lipcu zaś Sejm uchwalił w porządku chro-
nologicznym: ustawę o ujednostajnieniu podatku przemysło-
wego na obszarze b. zaboru rosyjskiego (6 lipca 1920); podatek
stemplowy od kart do gry (6 lipca 1920); ustawę o podwyższeniu
podatku gruntowego w b. zaborze rosyjskim i austriackim (14
lipca 1920); ustawę o obrocie towarowym z zagranicą (15 lipca
1920). Na posiedzeniu sejmowym z dnia 16 lipca 1920 roku, które
pozostanie pamiętnem w dziejach skarbowości w Polsce, przyjęto
aż dziewięć następujących ustaw skarbowych, a mianowicie: 1)
ustawę o państwowym podatku dochodowym i podatku majątko-
wym (uzupełniającym), stanowiącą najpoważniejszą reformę po-
datkową w Polsce; 2) podatek od kapitałów i rent; 3) podatek od
przedmiotów zbytku; 4) ustawę o podwyższeniu podatku domowo-
klasowego w b. zaborze austriackim; 5) podatek od weksli; 6)
ustawę o rozciągnięciu podatku od zysków wojennych w Galicji

na rok 1919; 7) podatek od skrzynek depozytowych (safes); 8)
ustawę o opłatach stemplowych od ubezpieczeń; 9) ustawę o we-
wnętrznej pożyczce przymusowej. Znamienne, że komisja skar-
bowo-budżetowa przeprowadziła przez plenum Sejmu prawie
bez dyskusji powyższe ustawy podatkowe, z których niektóre są
pierwszorzędnego znaczenia skarbowego. Małe zainteresowanie
Izby sprawami podatkowymi tłumaczy się chyba tem, że uwaga
posłów zwrócona była w kierunku spraw wojennych i konstytucji
państwa, rozpatrywanej na temże posiedzeniu.

W międzyczasie, t. j. od lutego 1919 do lipca 1920, działalność
ustawodawcza w dziedzinie podatkowej była mało ożywiona. Rząd
zaprzątnięty sprawami wojennymi i administracyjnymi ograni-
czył swą działalność skarbowo-prawną do budowy urzędów skar-
bowych, udoskonalenia rachunkowości państwowej, opierając fi-
nanse na dawnych podatkach bezpośrednich, przejętych w spad-
ku po państwach rozbiorowych, względnie okupantach, wprowa-
dzając conajwyżej drobne zmiany.

Rząd polski za wzorem okupantów niemieckich zwrócił uwagę
na monopole, skąd oczekiwano wydatnych dochodów fiskalnych.
Przeglądając „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu“ uderza
niezliczona ilość przepisów i rozporządzeń odnośnie do monopolu
spirytusowego, wprowadzonego na podstawie dekretu z dnia 30
stycznia 1919 i szeregu rozporządzeń późniejszych. Pod bezpo-
średnim zarządem Ministerstwa Skarbu znajduje się monopol
tytoniowy. Inne monopole: solny, cukrowy i sacharyny znajdują
się pod zarządem innych ministerstw. W sprawie ceł wyszło dnia
4 listopada 1919 roku rozporządzenie ministrów skarbu oraz prze-
mysłu i handlu, wprowadzające autonomiczną taryfę celną.
W przedmiocie opłat skarbowych zostały kilkakrotnie wydawane
ustawy, na mocy których podwyższono opłaty od podań i świa-
dectw urzędowych. Na tem wyczerpują się ustawy odnoszące się
do materialnego prawa skarbowego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedewszystkiem uwaga ogólna, odnośnie do warunków
skarbowo-politycznych Polski. Wprowadzenie nowych ustaw po-
datkowych miało na celu usunięcie nierównomierności prawno-
skarbowych między Małopolską a b. Kongresówką, gdyż b. dziel-
nica pruska zachowuje dotychczas zupełnie odrębny system po-
datkowy prusko-niemiecki.

W dziedzinie podatków przychodowych zmiany za czasów polskich nie są istotne, lecz posiadają charakter prowizoryczny, w celu dostosowania dawniejszych ustaw do nowych warunków. Czas trwania niektórych nowych ustaw (o podatkach przemysłowym i gruntowym) ograniczony został z góry na przeciąg jednego roku, względnie dwóch lat.

Rozdział I.

Podatki przychodowe.

1. Zagadnienie.

„Przez podatki przychodowe rozumie się podatki, nałożone na prawdopodobny, przeciętny czysty przychód z pewnego kapitału“. Powyższą definicję podaną przez prof. Bilińskiego należy uważać za trafną¹. Źródłem jest przychód, t. j. wzrost wartości w gospodarstwie danego podmiotu ekonomicznego, który zawdzięcza się tylko pewnej ściśle oznaczonej części majątku.

Istotne znamiona podatków przychodowych, zawarte już częściowo w definicji, są następujące: 1) Podczas gdy przy podatku dochodowym brany jest za podstawę rzeczywisty czysty dochód globalny, to przy podatkach przychodowych musi wystarczać prawdopodobny przeciętny wzrost wartości z określonego źródła. 2) Technicznie znajduje to wyraz w sposobie nałożenia podatku. Zeznanie — przy podatku dochodowym, znaki zewnętrzne — przy podatkach przychodowych. Przy tych ostatnich osoba podatnika znika całkowicie poza jego majątkiem. 3) Podatki przychodowe są rzeczowemi i nie uwzględniają osobistych stosunków. 4) Podstawa jest zatem mniej ścisła niż przy podatku dochodowym, gdyż oblicza się z góry przychód na szereg lat według znamion zewnętrznych, podczas gdy przy podatku dochodowym obciąża się dochód z roku poprzedniego. 5) Wreszcie koszty administracji i długi są brane w rachubę tylko w wyjątkowych wypadkach. Podstawą jest z reguły szacunek bez uwzględnienia ciężarów.

Istotne znamiona podatków przychodowych zawierają w sobie *implicite* braki, względnie korzyści. Do stron dodatnich zalicza się zwykle to, że dzięki oparciu podatków przychodowych na

¹ L. Biliński: System nauki skarbowej. Lwów 1876, str. 125.

znakach zewnętrznych wchodzenie organów skarbowych w osobiste stosunki podatnika jest zbędne. Ten moment był przyczyną, że do czasu wybuchu wojny, we Francji utrzymano stare podatki przychodowe, a opierano się wprowadzeniu podatku dochodowego.

Znaki zewnętrzne, jako podstawa, są z drugiej strony najważniejszym brakiem, który z całą jaskrawością wystąpił w związku z wojną. Podatki przychodowe są nieelastyczne, a wskutek tego mało wydajne, gdyż nie mogą się automatycznie stosować do zmienionych warunków gospodarczych. Deprecjacja waluty uczyniła największe spustoszenia w tej właśnie dziedzinie. Wpływy z podatków przychodowych pobierane w podwartościowej walucie, stanowią coraz bardziej znikome obciążenie majątku, którego pozorna wartość wzrosła nieskończenie. Ich brakiem jest to, że stopa pozostaje niezmienna i że nie podąża w ślad za wzrostem cen. W państwach z walutą silnie zdeprecjonowaną podatki przychodowe, o ile są nakładane według stałych znamion zewnętrznych, znajdują się w zaniku, a wpływy z nich zmierzają do zera.

Wśród ekonomistów, podatki przychodowe mają niewielu zwolenników. A. Wagner stawia wyżej od nich podatki konsumpcyjne, wychodząc z przesłanek skarbowych. Prof. Biliński natomiast ze względów słuszności poddaje podatki przychodowe krytyce, nazywając je antypodami podatków dochodowych, „gdyż posiadają bez porównania mniej własności godnych polecenia przez naukę”².

Najbardziej zdecydowanym, wśród polskich ekonomistów, przeciwnikiem podatków przychodowych, a jednocześnie zwolennikiem podatków konsumpcyjnych, jest Fr. Skarbek. Podatki „produkcyjne” opierają się, zdaniem polskiego uczonego, zawsze na zasadzie domniemanego a nierzeczywistego dochodu kontrybuenta, wskutek czego są niesprawiedliwe. Obciążając produkcję, tamują przedsiębiorczość, są zarazem niedogodne i uciążliwe dla podatnika³.

Pytanie, jak ustawodawca powinien postąpić z podatkami przychodowymi, wobec zmienionych warunków ekonomiczno-skarbowych, pozostawiamy narazie otwartem. Odpowiedź nasunie się

² L. Biliński op. cit., str. 137.

³ Skarbek op. cit., str. 18.

po rozpatrzeniu ich reformy, przedsięwziętej przez ustawodawcę w Polsce.

2. Podatek gruntowy.

Spadek waluty, znaczna wyżka cen produktów rolnych i konieczność przysporzenia dochodów skarbowi skłoniły Ministerstwo Skarbu do podwyższenia podatków gruntowych na obszarze b. Królestwa Kongresowego i Małopolski. W dniu 14 lipca 1920 r. zostały wydane dwie ustawy: 1) o ujednostajnieniu i podwyższeniu podatków gruntowych i podymnego na obszarze b. Królestwa Kongresowego; 2) o podwyższeniu podatku gruntowego na obszarze b. zaboru austriacko-węgierskiego⁴.

Ważniejsze zmiany co do podatku gruntowego w Królestwie Polskiem sprowadzają się do następujących punktów: a) uchyla się moc rozporządzeń b. władz okupacyjnych niemieckich i austriackich w przedmiocie podatków gruntowych i podymnego i przywraca się stosowanie dawnych przepisów rosyjskich; b) stawki głównych podatków gruntowych podwyższa się czternastokrotnie; c) podymne dworskie główne podwyższa się ośmiokrotnie, a w majątkach poniżej 15 morgów (kategoria V) sześciokrotnie; podymne dodatkowe pobiera się w wysokości 1 procentu od sumy szacunku ubezpieczonego każdej budowli; podymne z osad włościańskich, tudzież z nieruchomości położonych w osadach, podwyższa się dla osad klasy pierwszej ośmiokrotnie, dla osad klasy drugiej i trzeciej — sześciokrotnie; d) znosi się t. zw. opłatę drogową i opłatę transportową; e) wreszcie do głównych podatków gruntowych powiatowe związki komunalne pobierają dodatki w wysokości 52%, w myśl dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 14, poz. 15). Z powyższych postanowień ustawy okazuje się, że „reforma” sprowadza się do przywrócenia mocy obowiązującej dawnych rozporządzeń rosyjskich i do podwyższenia stopy podatkowej, z uwagi na zmienione warunki ekonomiczne, co w ostatecznym wyniku podniosło łącznie obciążenie morga gruntu z 1 mk. 94 feng. do wysokości 15 mk. 19 feng.⁵

Nowa ustawa o podatku gruntowym jest prowizoryczną, t. j.

⁴ Dz. Urz. Min. Sk. Rok II, Nr. 28, poz. 415, oraz Nr. 32, poz. 474.

⁵ Por. rozp. wykon. Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 42—43, poz. 604.

wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1920 i obowiązuje tylko przez dwa lata: 1920 i 1921.

Ustawodawca wybrał zatem drogę pośrednią, wstrzymując się na razie od definitywnej reformy podatku gruntowego, uznając siłę kupna waluty polskiej za nieustaloną.

Reforma, wprowadzona ustawą z dnia 14 lipca do podatku gruntowego w Małopolsce, sprowadza się również tylko do podwyższenia stopy podatkowej, bez zmiany samej ustawy. Podatek gruntowy w Małopolsce opierał się, jak wiadomo, na katastrze gruntowym przychodowym, określającym czysty przychód dla danych rodzajów uprawy, który ustalono przeciętnie na 6 koron z 1 hektara.

Ustawa z dnia 14 lipca podwyższa stopę procentową podatku gruntowego do wysokości 350% czystego przychodu katastralnego, poczynając od dnia 1 stycznia 1920, co daje w ostatecznym wyniku w zakresie ciężaru podatkowego podniesienie obciążenia morga gruntu z dotychczasowej kwoty 1 mk. 49 fen. do wysokości 14 mk. 11 fen., słowem podatek gruntowy w b. zaborze austriackim został podniesiony dziesięciokrotnie i pod tym względem obciążenie gruntu w Królestwie i w Galicji jest do siebie zbliżone. Wobec wadliwej, na obecne czasy, i przestarzałej konstrukcji podatku gruntowego oraz wobec nieustalonej siły kupnej waluty, uznano za właściwe zawarować, iż ustawa ma obowiązywać tylko przez dwa lata, tj. przez rok 1920 i 1921.

Wobec chwiejności naszej waluty określenie stopy podatku na dłuższy przeciąg czasu jest rzeczą niemożliwą. Do czasu stabilizacji waluty stopa musi być określana tylko na jeden rok. Ponieważ wpływ podatku gruntowego w normalnych czasach jest trwały, ze względu na swój obiekt, określenie stopy podatkowej powinno nastąpić drogą repartycji. Winna być określona całkowita suma podatkowa (na razie tylko na jeden rok) czyli kontyngent, a rozdział pomiędzy podatników — dokonany od góry do dołu. Ogólny kontyngent zostanie rozłożony na Izby Skarbowe, które przeprowadzą dalszą repartycję na Urzędy Skarbowe, te zaś — na gminy. W obrębie gminy rada gromadzka rozłoży podatek na poszczególnych gospodarzy, stosując określone zasady repartycyjne.

Aczkolwiek kataster przychodowy odpowiada teoretycznie le-

piej istocie podatku, który również obciąża czysty dochód, niemniej jednak ze względów praktycznych kataster szacunkowy byłby przy ostatecznej reformie bardziej do polecenia. Łatwiej jest bowiem określić szacunek ziemi i wprowadzić podatek, n. p. w stosunku $\frac{1}{2}\%$ do szacunku, niż przyjmować za podstawę czysty dochód, pojęcie zmienne i dające się trudno ustalić, przez odjęcie z przychodu brutto kosztów uprawy, administracji, oraz wszelkich innych ciężarów. Należy w dalszym ciągu przeprowadzić klasyfikację gruntów zależnie od rodzajów uprawy i urodzajności, n. p. według wzoru rosyjskiego dla gruntów dworskich.

Nie przesądzając sprawy, jak zostanie przeprowadzona reforma podatku gruntowego, o jednej zasadzie pamiętać należy.

W ciężkim okresie obecnie przeżywanym musi obowiązywać wyłącznie zasada możliwości płacenia. Im kto ma wyższe wpływy, tem cięższe obowiązki winien ponosić wobec skarbu. Mniejsza i większa własność rolna, dzięki niepomierne wysokim cenom, wysła obronną ręką z opresji wojennych, co więcej niesłychane ceny artykułów spożywczych przysporzyły rolnikom wysokich dochodów kosztem konsumentów, — ludności miejskiej. Wojenna renta gruntowa — to typowy „zarobek niezpracowany“ w pojęciu Ricarda. Majątek społeczny, jako całość uległ redukcji, wskutek zniszczenia i słabej wytwórczości.

Miasta i przemysł stanęły nad brzegiem przepaści. Tymczasem rolnicy zwiększyli naogół dochody. Prosta słuszość wymaga, aby właśnie te warstwy obłożyć wysokimi podatkami, posiadającymi poniekąd charakter podatków od zysków wojennych.

3. Podatek od przedsiębiorstw.

Podatek od przedsiębiorstw na ziemiach Polski daleki jest jeszcze od ujednostajnienia. Każda dzielnica wykazuje w tym względzie różnice rażące. W Małopolsce obowiązuje do chwili obecnej ustawa austriacka z dnia 25 października 1896 r. o podatku zarobkowym (Erwerbssteuer), z późniejszymi uzupełnieniami⁶. W b. dzielnicy pruskiej od czasu reformy Miquela w roku 1893 podatek od przedsiębiorstw wraz z innymi podatkami przychodowymi został odstąpiony gminom. Wreszcie w b. zaborze ro-

⁶ Nowela z dnia 23 stycznia 1914 roku. (Dz. u. p. Nr. 13).

syjskim obowiązuje ustawa rosyjska z dnia 8 czerwca 1898 roku ze zmianami, dokonanymi najprzód przez okupantów, a ostatnio przez władze polskie. Brak jednolitego prawa o podatku od przedsiębiorstw stawia nasz przemysł w trzech dzielnicach w różnych warunkach skarbowych, z których najcięższe istnieją w b. Królestwie Kongresowem.

Przypatrzmy się ostatniej ustawie z dnia 6 lipca 1920 roku „w przedmiocie ujednostajnienia na obszarze b. zaboru rosyjskiego ustaw i rozporządzeń o podatku przemysłowym”⁷. Przewszystkiem jest to prawo tymczasowe, obowiązuje wyłącznie w r. 1920 i sprowadza się do przywrócenia mocy dawnej ustawie rosyjskiej, przy jednoczesnym uchyleniu przepisów okupacyjnych w tym przedmiocie. Pozostaje więc nadal podział na podatek zasadniczy (patent) i dodatkowy. Pierwszy nałożony jest według znamion zewnętrznych, zależnie od rozmiarów przedsiębiorstwa, jego rodzaju i kategorii, tudzież klasy miejscowości. Podatek dodatkowy obciąża przedewszystkiem towarzystwa sprawozdawcze i pobierany jest w formie podatku od kapitału i podatku procentowego od zysku.

Dla celów poboru zasadniczego podatku przemysłowego ustanawia się nowy podział miejscowości na klasy. W osobną klasę wydzielona jest Warszawa. Do klasy I należy Łódź, Lublin i Sosnowiec. Inne miejscowości, zależnie od ich zaludnienia, przydzielone są do trzech dalszych klas.

Istnieją następujące rodzaje przedsiębiorstw: A) przedsiębiorstwa handlowe (5 kategorii); B) przedsiębiorstwa przemysłowe (8 kategorii); C) handel jarmaczny (3 kategorie); D) przedsiębiorstwa żeglugi, nieznanne w dawnym prawie (5 kategorii); E) osobiste zajęcia przemysłowe (4 kategorie), zniesione przez podatek dochodowy. Stopa podatku zasadniczego została podniesiona najwyżej dla przedsiębiorstw handlowych i wynosi, zależnie od kategorii i klasy, od 125 do 16,600 mk.; dla przedsiębiorstw przemysłowych patent stanowi od 30 do 25,000 mk. Dla innych rodzajów stopa została również podwyższona.

Najważniejsze znaczenie dla skarbu posiada podatek dodat-

⁷ Dz. Ust. Nr. 66, poz. 437 (Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 31, poz. 456). Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej Nr. 1899.

kowy, mianowicie: 1) od kapitału przedsiębiorstw; 2) podatek procentowy od zysku. Oba znacznie podwyższono: pierwszy wynosi 0,5% kapitału zakładowego, drugi posiada stopę progresywną, która wzrasta od 2% przy zysku ponad 2000 mk. do 10,000 mk., do 10% przy zysku ponad 500,000 mk. — dla przedsiębiorstw, nieobowiązanych do publicznego składania rachunków. W szczególności dla przedsiębiorstw sprawozdawczych została przywrócona moc rosyjskiej noweli z dnia 4/17 października 1914 roku, na podstawie której procentowy podatek od zysku został podwyższony w skali, z tem jednak zastrzeżeniem, aby wysokość podatku nie przewyższała 30% zysku. Progresja uzależniona jest od stosunku zysku do kapitału zakładowego: wolnym od podatku jest zysk poniżej 3% od kapitału zakładowego; o ile zysk przewyższa 3% kapitału, stopa wynosi początkowo 4 $\frac{1}{2}$ % zysku i wzrasta w progresji, dochodząc do 21% przy zysku, wynoszącym 20% kapitału zakładowego. Te zaś przedsiębiorstwa, które osiągnęły zysk czysty ponad dwadzieścia procent swego kapitału zakładowego, płacą, oprócz 21% od całej sumy zysku, 15% od nadwyżki ponad 20% kapitału zakładowego⁸.

Ważne postanowienie zawiera ustawa polska (art. 39) w sprawie udziału związków komunalnych w podatku państwowym, wynoszącym zasadniczo 50%, a dochodzącym do 100% podatku zasadniczego dla przedsiębiorstw handlowych I kategorii, a nawet do 200% — dla przedsiębiorstw, zajmujących się wyszynkiem alkoholu. Przedsiębiorstwo przemysłowe w Warszawie, które wykaże w roku 1920 2 miliony marek czystego dochodu przy kapitale 20 milionów mk. czyli przy 10% zysku, zapłaci podatek przemysłowy w następujących rozmiarach:

Patent	25.000
Dodatki komunalne (50%)	12.500
Podatek od kapitału (0,5%)	100.000
Podatek od zysku (11,25%)	225.000
Razem	375.000,

czyli 18,7% czystego zysku, fabryka zwróci Skarbowi w postaci podatku przemysłowego.

⁸ Por. Ustawa o podatkach bezpośrednich. Wydawnictwo Ministerstwa Skarbu 1918 r., oraz Dz. Urz. Min. Sk. III, Nr. 5—6, poz. 52 § 186.

Komisja skarbowo-budżetowa przewiduje z podatku przemysłowego 800 milionów, w czem 200 milionów z patentu, a 600 milionów z podatku uzupełniającego i nazywa go „podatkiem w wielkim stylu“.

Pomijając zawiłą redakcję ustawy, wskutek ciągłego powoływania się na rosyjskie prawo, zasadniczym jej brakiem jest prowizoryczność. Wydawanie ustaw dorywczych, których moc mija po krótkim czasie, wprowadza zamęt do naszej skarbowości. Podatnik nie zdaje sobie sprawy, jakie ma ciężary do ponoszenia, władze wykonawcze nie wiedzą, według jakich zasad podatek ma być ściągany. W ten sposób nie osiągniemy unifikacji prawa skarbowego w Polsce. Potrzebę trwałej reformy odczuła też komisja skarbowo-budżetowa, wzywając Rząd „do złożenia projektu ustawy w przedmiocie jednolitej dla całego obszaru Państwa organizacji państwowych podatków przychodowych... z zastosowaniem tej zasady w szczególności do podatku przemysłowego“.

Obok podatku przemysłowego ma być wprowadzony podatek dochodowy od towarzystw, który w myśl ustawy z dnia 16 lipca 1920 ma bieżać nie tylko osoby fizyczne, lecz również osoby prawne (art. I, punkt 5). Przepis powyższy nie wytrzymuje krytyki naukowej. Wielka reforma skarbowa Erzbergera⁹ nie rozciągnęła podatku dochodowego na osoby prawne, gdyż „osoby niefizyczne stanowią w podatku dochodowym ciało obce, które może się pomieścić w tych ramach tylko w drodze sztucznych fikcji“. Przy towarzystwach przemysłowych chodzi bowiem nie o absolutną wysokość dochodu, lecz o stosunek jego do kapitału zakładowego, czyli o rentowność przedsiębiorstwa. W razie obciążenia podatkiem dochodowym osób prawnych podwójne opodatkowanie tego samego źródła jest nieuniknione.

W Polsce, z chwilą rozciągnięcia mocy podatku dochodowego na osoby prawne podatek procentowy od zysku przedsiębiorstw sprawozdawczych zostaje obniżony do 12¹/₂% w najwyższej granicy.

Termin rozciągnięcia mocy obowiązującej podatku dochodowego w Polsce na osoby prawne nie jest określony, a uzależnia

⁹ Entwurf eines Reichseinkommensteuergesetzes Nr. 1624, str. 17.

się od uznania Ministra Skarbu (art. 157). Jeszcze więc droga otwarta do uchylecia tego przepisu.

Oprócz podatku przemysłowego i ewentualnie dochodowego, na przemyśle spoczywają różne inne ciężary publiczne. Nie wchodząc w meritum ustaw, wyliczę: jednorazową daninę majątkową, podatek od zysków wojennych, którym państwo grozi, 3% opłatę stempłową od powiększenia kapitału akcyjnego, a dalej ciężary komunalne, np. podatek od przyrostu wartości, wreszcie państwo żąda ulokowania 20% kapitału zakładowego w pożyczce państwowej. Towarzystwa sprawozdawcze są ponętym dla skarbu obiektem, gdyż wobec obowiązku ogłaszania rocznych sprawozdań nałożenie i wymiar podatku nie powoduje trudności; z tego rząd skorzystał skwapliwie.

4. Podatek od kapitałów i rent.

Do grupy podatków przychodowych należy „podatek od kapitałów i rent“, uchwalony przez Sejm Ustawodawczy w dniu 16 lipca 1920 roku¹⁰. Niejednolitość systemu podatków od zysków z kapitału, obowiązujących w Państwie Polskim, wywołały potrzebę wydania nowych przepisów w tym względzie dla całego państwa.

Podatek od kapitałów i rent istniał dotychczas jedynie w b. zaborze rosyjskim i obciążał wyłącznie długie hipoteczne, na mocy ustawy z dnia 9 stycznia 1915 roku. (Zbiór praw i rozp. Nr. 19 z r. 1915), tudzież rozporządzenia Gen.-Gub. Warsz. z dnia 19 kwietnia 1916 (Dz. rozp. Nr. 31).

Natomiast opodatkowanie przychodów od kapitałów zaprowadzone było w Kongresówce (ustawą z dnia 20 maja 1885) i w Małopolsce (ustawą z dnia 25 października 1896). W zaborze pruskim nie było opodatkowania ani kapitałów, ani przychodów od kapitałów, wobec istnienia ogólnego podatku dochodowego.

Nowa ustawa z dnia 16 lipca wzorowana jest na ustawodawstwie rosyjskiem i obowiązuje na całym obszarze Rzeczypospolitej; nie wprowadza żadnych zmian zasadniczych dla b. Kongresówki, a zadawała się nieznacznym podwyższeniem stopy podatkowej; mianowicie do 1% od kapitału, względnie do 10% od przy-

¹⁰ Dz. Urz. Min. Sk., Nr. 36, poz. 517. Dz. Ust. Nr. 76, poz. 517.

chodu z kapitału (zamiast 0,75% względnie 7,5% w b. okupacji niemieckiej).

Dla Małopolski nowa ustawa stanowi poważną zmianę dawnego prawa skarbowego, gdyż wprowadza podatek od długów hipotecznych — w Austrii nieznaną, oraz zasadę, że podatek zostaje wniesiony do Skarbu przez dłużnika, mianowicie właściciela nieruchomości, względnie przez dom bankowy — przy podatku od papierów wartościowych. Dłużnik wyklada podatek za wierzyciela — właściwego podatnika. Podwyższenie podatku z 4% do 10% przychodu z kapitału będzie bardziej dotkliwie dla Małopolski niż dla Kongresówki. Nie mówię już o b. dzielnicy pruskiej, gdzie podatek od kapitałów i rent wogóle nie było¹¹. Nowa ustawa nabiera mocy obowiązującej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od 1 stycznia 1921 roku. Z dniem obowiązywania nowej ustawy na obszarze ziem polskich byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego tracą moc dawne przepisy.

Ustawa obejmuje dwie grupy przedmiotów podatkowych, dających się dość ściśle odgraniczyć. W pierwszej grupie podstawą jest majątek, w drugiej przychód z kapitału. Różnica jest formalna, gdyż mowa o majątku przynoszącym przeważnie zyski, mimo to ustawa traktuje dwie grupy oddzielnie.

Dla pierwszej grupy typowym objektem są t. zw. sumy hipoteczne, czyli kapitały zabezpieczone bezpośrednio na nieruchomościach w charakterze długów, oraz skapitalizowane wartości zabezpieczonych bezpośrednio na nieruchomościach rent. Typowym objektem drugiej grupy są zyski od wszelkiego rodzaju papierów wartościowych, od wkładów procentowych w bankach, z wyjątkiem dywidend od akcji przemysłowych i handlowych, które podlegają opłacie państwowego podatku przemysłowego.

Art. 1. Podatkowi od kapitałów i rent podlegają: 1) kapitały ponad 2000 mk. zabezpieczone bezpośrednio na nieruchomościach w charakterze rzeczywistych długów, bez względu na to, czy kapitały przynoszą dochód czy nie; 2) skapitalizowane wartości zabezpieczonych bezpośrednio na nieruchomościach rent i innych powtarzających się świadczeń pieniężnych.

Art. 2. Podatkowi podlegają również: 1) przychody z wszelkiego rodzaju wartościowych papierów publicznych i prywatnych; 2) przychody

¹¹ Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej (Sejm Ustawodawczy, Druk Nr. 1996).

z wkładów na rachunek bieżący i z innych wkładów procentowych w bankach państwowych, publicznych i prywatnych, kasach oszczędnościowych, instytucjach i przedsiębiorstwach kredytowych, domach bankowych i kantorach wymiany wszelkiego rodzaju; 3) przychody z kapitałów pieniężnych pożyczonych, bez względu na formę, przez osoby prywatne lub instytucje i przedsiębiorstwa nie obowiązane do publicznego składania rachunków, instytucjom lub przedsiębiorstwom handlowym i przemysłowym, podlegającym opłacie państwowego podatku przemysłowego, względnie zarobkowego na zasadzie przepisów ustanowionych dla przedsiębiorstw, obowiązanych do publicznego składania rachunków; 4) przychody z kapitałów pieniężnych hipotecznie zabezpieczonych, których wierzycielami są przedsiębiorstwa lub instytucje obowiązane do publicznego składania rachunków, z wyjątkiem przychodów z pożyczek wydawanych przez instytucje kredytu długoterminowego w papierach procentowych; 5) przychody z pobieranych w gotówce lub w naturze świadczeń umówionych w kontraktach wydobywania ciał kopalnych z cudzego gruntu, o ile te świadczenia ustalono nie w kwocie pieniężnej ściśle oznaczonej, lecz w stosunku procentowym do ilości wydobytych ciał kopalnych (procenta brutto); 6) specjalne rachunki bieżące (on'callowe) zabezpieczone przez złożenie papierów wartościowych lub w jakikolwiek inny sposób, otwarte w państwowych, publicznych lub prywatnych instytucjach kredytowych oraz domach bankowych.

Art. 3. Podatkowi nie podlegają:

A. z wymienionych w art. 1 kapitałów i rent: 1) wierzytelności należne Skarbowi Państwa i państwowym instytucjom kredytowym oraz Związkom samorządnym; 2) renty i inne powtarzające się świadczenia pieniężne, których płatność zależną jest od nastania lub nienastania pewnego zdarzenia, lub od warunków jeszcze nie wypełnionych; 3) wszelkiego rodzaju renty, które stanowią bezpośrednio wynagrodzenie za świadczone usługi z tytułu stosunku służbowego, pobory emerytalne i zaopatrzenia.

B. z przychodów wymienionych w art. 2: 1) przychody z papierów wartościowych, które osobną ustawą uwolniono od opłacania dotychczasowego podatku od dochodu z kapitałów pieniężnych, względnie rentowego; 2) przychody z wkładów pocztowej kasy oszczędności; 3) przychody z akcji i udziałów instytucji lub przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, które podlegają opłacie państwowego podatku przemysłowego lub zarobkowego, na zasadzie przepisów ustanowionych dla przedsiębiorstw obowiązanych do publicznego składania rachunków.

Stopa podatku od sum hipotecznych i skapitalizowanych rent wynosi rocznie 1 mk. od każdego 100 mk. kapitału, czyli 1%.

Wybranie podatku odbywa się w ten sposób, że dłużnik, czyli właściciel obciążonego długiem majątku, wnosi podatek do skarbu, a następnie przysługuje mu prawo potrącenia z wypłacanej wie-

rzycielowi sumy zapłaconego podatku. Wymiar podatku odbywa się na podstawie deklaracji (zeznania), którą dłużnik jest obowiązany złożyć władzy skarbowej pierwszej instancji w terminie wskazanym.

Wymierzony za każdy rok kalendarzowy podatek, płatny jest w dwóch ratach półrocznych, a mianowicie za pierwsze półrocze do 30 czerwca, zaś za drugie półrocze do 31 grudnia.

Przeciw wymiarowi podatku służy prawo rekursu do władzy skarbowej II instancji, która rozstrzyga sprawę ostatecznie.

Podatek od przychodów z kapitałów wynosi 10%, zaś od specjalnych rachunków bieżących (on call) — 0.54%. Wybranie podatku następuje przez potrącenie sumy podatku przez instytucje kredytowe i domy bankowe, które wpłacają podatek do kas skarbowych, następnie zaś wymienione instytucje potrącają podatek od deponentów. Opodatkowaniu podlega saldo procentów z kredytu i debetu rachunków.

Ustawa przewiduje wreszcie kary pieniężne za przekroczenia przy wybraniu podatku w wysokości trzy- do sześciokrotnej sumy podatku.

Oto ważniejsze przepisy odnośnie do podatku od kapitałów i rent. Sama ustawa nie nastęrcza wątpliwości, gdyż słusznem się wydaje uprawnienie państwa do obłożenia sum powyższych specjalnym podatkiem.

5. Ocena podatków przychodowych i wnioski.

Reforma podatków przychodowych w Polsce posiada cechę tymczasowości, w tem znaczeniu, że ustawodawca oparł się na dawnych zarządzeniach państw rozbiorowych, a zmiana polega na podwyższeniu stopy, przyczem wprowadzono te zmiany tylko na krótki okres. O zasadniczej reformie dotychczas mowy niema. Czy na wiele zdały się uchwalone podwyżki, śmiem wątpić, o ile chodzi o podatki stałe. Stan naszej waluty sprawia, że wszelkie podwyższenia skali, zanim ustawa zostanie uchwaloną, już są za niskie. Stopa nie może dogonić rosnącej z zawrotną szybkością zwyżki cen.

Parę sposobów nasuwa się w celu rozwiązania kwestji podatków przychodowych.

1) Najradykałniejszym sposobem byłoby całkowite ich usu-

nięcie z systemu skarbowego przy jednoczesnem przeniesieniu punktu ciężkości na podatek dochodowy. Takie rozwiązanie sprawy posiada jednak poważne braki.

Ustrój skarbowy nie znosi zmian zbyt gwałtownych. Przypomnieć można znane słowa Canard'a, „że każdy stary podatek jest dobry, a każdy nowy jest zły“¹². To paradoksalne nieco zdanie jest o tyle słuszne, że do dawnych podatków ludność się przyzwyczaiła, nowe zaś — wywołują wstrząśnienia. Pomijając nawet względ na tradycję, usunięcie podatków przychodowych wydaje nam się o tyle niebezpieczne, że są trudne za zastąpienia, zwłaszcza w Polsce. Podatek dochodowy jest u nas eksperymentem, nie można z góry przewidzieć, jakie wyda rezultaty. Liczyć się należy poważnie, że poniekąd zawiedzie. Mam na myśli w pierwszym rzędzie naszych włościan. Nie wystawiam sobie, o czem dokładniej we właściwem miejscu, jak drobni rolnicy składać będą deklaracje i czy wogóle ten system okaże się wykonalny, przypuszczając nawet dobrą ich wolę. Poważne też wątpliwości wiążą się z podatkiem dochodowym z większych właścicieli rolnych.

Podatek gruntowy nie może być usunięty, gdyż stanowić będzie uzupełnienie, a może nawet podstawę wymiaru podatku dochodowego. Chodzi tylko o takie jego urządzenie, aby nawet przy chwiejnej walucie wpływy były znaczne i odpowiadały możliwości płacenia rolników; tę zasadniczą kwestję rozpatrzmy we wnioskach końcowych.

2) Myślą przewodnią reformy Miquela w Prusach było odstąpienie podatków przychodowych dla gmin, a zarezerwowanie podatku dochodowego dla państwa. Takie rozwiązanie odpowiada zasadom naukowym. Przy podatkach przychodowych można się dopatrzeć zasady wzajemności świadczeń, o ile będą one należały do gmin; podatek dochodowy opiera się wyłącznie na zasadzie możliwości płacenia i dlatego powinien być państwowym.

Mając na względzie stosunki polskie uważałbym, że do podatków gminnych nadają się znakomicie podatek budynkowy i przemysłowy, natomiast podatek gruntowy powinien pozostać przy państwie, a to z następujących względów. Przychód z domów i z przedsiębiorstw przemysłowo-handlowych jest do zawdzięcze-

¹² N. T. Canard. Principes d'économie politique. Paris 1801, str. 178.

nia w znacznej mierze gminom, zwłaszcza miastom. Zarząd miejski, przeprowadzając środki komunikacji, oświetlenie, wodociąg i kanalizację przyczynia się niewątpliwie do podwyższenia wartości nieruchomości przyległych. Zasada sprawiedliwości (wzajemność świadczeń) wymaga, aby podatki z powyższych obiektów wpływały do kasy miejskiej. To jest względ słuszności. Drugi niemniej ważny — jest natury fiskalnej. Finanse naszych miast po wojnie są w stanie oplakanym i grożą katastrofą. Przedsiębiorstwa miejskie przynoszą przeważnie deficyt, pozostają więc jedynie podatki samorządne, jako normalne źródło dochodów miejskich.

Prawo skarbowe w Polsce posiada mało w tym względzie zrozumienia, gdyż zabrania nawet (o czym niżej) nakładać dodatki do podatku dochodowego. Finanse miejskie opierają się zatem na przestarzałych podatkach i na dodatkach do niektórych podatków państwowych (podatek przemysłowy) oraz na opłatach.

To wszystko nie wystarcza i oto normalny rozwój naszych miast jest poważnie zagrożony. Może staną się wkrótce aktualne słowa Kollataja¹³, gdy tenże pisał: „Dziwujemy się nędzy miast naszych i nie mamy żadnego, któreby kwitnącym stanem zrównać się mogło z obcemi“. Przed tem musimy się bronić wszelkimi siłami.

Względy słuszności i skarbowe przemawiają dostatecznie za odstąpieniem na rzecz związków samorządnych podatku budynkowego i przemysłowego. Natomiast podatek gruntowy powinien zostać nadal przy państwie, dla dwóch względów, słuszności i skarbowego.

Podatek gruntowy posiada znaczenie na wsi. W miastach wchodzi raczej w rachubę podatek od przyrostu wartości przy niezabudowanych placach. Wiejski zarząd gminny przyczynia się w znikomej części do podniesienia się renty gruntowej, a wskutek tego odpada motyw wzajemności świadczeń. Pomijając nawet zasadę sprawiedliwości, podatek gruntowy powinien po jego reformowaniu pozostać przy państwie z tego względu, że będzie uzupełniał podatek dochodowy, a może zastąpić go w pierwszych

¹³ Hugo Kollataj do Stanisława Małachowskiego, Referendarza Koronnego o przyszłych sejmie Anonyma listów kilka. 1788 rok.

latach całkowicie, zanim ludność się przyzwyczai do nowego podatku dochodowego, oraz póki nie podniesie się moralność podatkowa obywateli.

3) Bez względu, czy podział pomiędzy państwo a związki samorządne zostanie przeprowadzony w proponowanym zakresie, reforma zasadnicza podatków przychodowych wydaje się nieuniknioną w znaczeniu ujednostajnienia tej grupy podatków na całym obszarze Polski, przy zachowaniu zarazem następujących wytycznych. Myślą przewodnią winno być wprowadzenie na miejsce obiektywnego i nieelastycznego pojęcia przychodu, dochodu czyścigo z określonych źródeł. Powyższa zasada powinna być przeprowadzona w miarę możliwości, t. j. zależnie od charakteru poszczególnych podatków. Ogólnie da się powiedzieć, że pod tym względem objekty miejskie nadają się lepiej od wiejskich.

Za wzór może służyć reforma starych francuskich podatków przychodowych, zgodnie z ustawą z dn. 31 lipca 1917 roku. Obok ogólnego podatku dochodowego wprowadzono 5 uzupełniających podatków przychodowych, t. zw. cedulowych (Les impôts cédulaires)¹⁴.

I cedula. „Patent“ został zastąpiony przez podatek od zysków z przemysłu i handlu, osiągniętych w roku poprzedzającym rok podatkowy, po potrąceniu czynszu najmu lokalu, oraz kosztów produkcji i administracji. Pełna stopa wynosi $4\frac{1}{2}\%$ czystego zysku, o ile ten zysk przekracza 5000 fr. Zysk do 1500 fr. opłaca $\frac{1}{4}$ pełnej stopy, od 1500 do 5000 fr. — $\frac{1}{2}$ stopy. Niema obowiązku deklarowania, a podstawą są bilanse handlowe.

II cedula. Podatek od zysków z eksploatacji rolniczej wymierzany jest na podstawie szacunku ziemi i czynszów dzierżawnych z roku 1914. Podstawą wymiaru jest dochód netto wynoszący połowę czynszu dzierżawnego, od czego pobiera się $3,75\%$. Dla drobnych dochodów stopa wynosi $\frac{1}{3}$, względnie $\frac{2}{3}$ pełnego podatku.

III cedula dotyczy podatku od poborów publicznych i prywatnych, odszkodowań, płacy, emerytur. Zeznania składają pracodawcy w zastępstwie pracowników. Minimum egzystencji zmienia się zależnie od liczby ludności w danej miejscowości i wynosi

¹⁴ Loi du 31 Juillet 1917 portant suppression des contributions personnelle mobilière, des portes et fenêtres et établissement d'un impôt sur diverses catégories des revenus (Journal officiel du 1-r août 1917).

od 1500 do 3000 fr. Pełna stopa określona jest na 3,75% od dochodu, przyczem dochody od 3000 do 5000 fr. płacą tylko 50% stopy zasadniczej.

IV cedula, odnosząca się do zarobków z zawodów liberalnych, oparta jest na tych samych zasadach, co i poprzedzająca.

V cedula obciąża podatkiem procenty od sum hipotecznych, depozyty bankowe, rachunki bieżące i kaucje. Stopa wynosi 5%, jak przy podatku od zysków z papierów wartościowych.

Wprowadzając globalny podatek dochodowy we Francji w d. 1 stycznia 1916 roku (ustawa z dnia 15 lipca 1914 roku), ustawodawca nie usunął podatków przychodowych, lecz utrzymał je w mocy po gruntownej reformie, jako uzupełnienie podatku globalnego, w czym daje się zauważyć konserwatyzm, cechujący wszelkie urzędy skarbowe we Francji.

Przytoczyliśmy ważniejsze postanowienia francuskiej ustawy z dnia 31 lipca 1917 roku, jako podstawę i materiał do rozważań. Jedno jest pewne, że zniesienie podatków przychodowych w Polsce, aczkolwiek teoretycznie uzasadnione, nie może być dokonane w najbliższej przyszłości. Podatki przychodowe muszą pozostać, lecz winny ulec gruntownej reformie. Odnosi się to zwłaszcza do trzech zasadniczych podatków: gruntowego, domowego i przemysłowego.

Rozdział II.

Podatki ogólnodochodowe i majątkowe.

1. Zagadnienie.

Dochód obywateli jest właściwym i normalnym źródłem; skąd państwo czerpie środki dla pokrycia wydatków, majątek zaś stanowi zasób, na którym opierają się tak gospodarstwa prywatne jak i publiczne i nie powinien być naruszany przez ciężary państwowe. Ponieważ dochód jest pojęciem zasadniczym w nauce skarbowości, rozpatrzmy jego istotę.

Za trafne uważam naogół określenie Hermanna, zasługujące tem bardziej na uznanie, że zostało podane przed 50 laty w klasycznym podręczniku „Badania nad ekonomiką”¹. Dochód, zdaniem Hermanna, stanowi podstawowe zjawisko, tak w ekonomji, jak i w nauce skarbowości. Pod względem ekonomicznym dochód jest o tyle ważny, że cała gospodarcza działalność zmierza do pokrycia potrzeb z dochodu, t. j. bez redukcji majątku, a w nauce skarbowości pojęcie dochodu nabiera tem większego znaczenia, im głośniejsze jest żądanie, aby wydatki państwowe były rozdzielone pomiędzy obywateli w stosunku do ich dochodu. „Dochód, zdaniem Hermanna, jest to suma dóbr gospodarczych, zwiększających w pewnym okresie majątek osobnika, któremi gospodarz może się dowolnie rozporządzać”.

Schmoller wprowadził później do definicji Hermanna tę zmianę, że uważa za dochód każdy przyrost majątku bez względu na jego trwałość; lecz w takim razie pod to pojęcie podchodziłby wzrost majątku przypadkowy i jednorazowy, co nie wytrzymałoby krytyki naukowej. Starano się określić dochód, jako wypływ działalności gospodarczej, wskutek czego przypadkowe zwiększanie

¹ Friedrich v. Hermann. Staatswirtschaftliche Untersuchungen. München 1874, str. 582.

majątku nie stanowiłoby dochodu; lecz i taki punkt widzenia nie jest miarodajny, gdyż nie każdy dochód pochodzi wyłącznie z działalności gospodarczej.

Podajemy następującą definicję, zawierającą ważniejsze znamiona rozpatrywanego zjawiska. Pod dochodem rozumiemy wzrost wartości majątku gospodarza, przewidziany i powtarzający się perjodycznie, bez względu na źródła, z których płynie.

Zbliżone określenie podaje prof. Czerkawski, z tą jednak różnicą, że przyjmuje dochód za wynik działalności gospodarczej, co nie uważam za słuszne. Pozatem określenie jest bez zarzutu. „W gospodarstwie — pisze Czerkawski² — odróżniamy trzy rodzaje wzrostu majątku: przybytek, przychód i dochód. Przybytkiem nazywamy wszelki wzrost wartości... bez względu na przyczyzny, którym zawdzięcza swe powstanie i bez względu na jego trwałość. Przychodem, jeżeli wzrost wartości zawdzięcza się tylko pewnej, ściśle oznaczonej części majątku; natomiast dochodem, jeżeli jest wynikiem całej działalności gospodarczej, t. zn., jeżeli obejmuje cały przewidziany i perjodycznie powtarzający się wzrost majątku w pewnym okresie“.

1) Dochód jest zatem wzrostem wartości, co stanowi jego cechę najogólniejszą; gdyby tego nie posiadał, nie miałby znaczenia dla gospodarstwa. 2) Poczytywać dochód wyłącznie za wynik działalności gospodarczej nie jest trafne. Wzrost wartości może bowiem powstać bez współdziałania gospodarza, wskutek konjunktury. 3) Ważnym momentem natomiast jest związanie pojęcia dochodu z pierwiastkiem powtarzalności i perjodyczności. Na tem stanowisku stoi większość ustaw podatkowych, które nie zaliczają do dochodu podlegającego podatkowi wzrostu wartości pochodzącego z darowizn, spadków lub wygranych na loterji. 4) Powyższy rys zasadniczy dalby się jeszcze rozszerzyć w tem znaczeniu, że dochód musi być przewidziany przez gospodarza, czem różni się zasadniczo od przybytku. W tym kierunku idzie ustawa polska, która nie uważa za dochód podlegający opodatkowaniu nawet wpływów ze spieniężenia majątków. 5) Dochód jest wreszcie globalnym wzrostem wartości bez uwzględnienia poszczególnych źró-

² Gide-Czerkawski. Zasady ekonomji społecznej. Wyd. III, str. 500 do 501.

del, czem różni się od przychodu. Ta słuszna zasada doznaje jednak poważnych odchyień w ustawach podatkowych.

Źródło, skąd dochód płynie, nie jest obojętnem dla ustawodawcy ze względów technicznych. Obiektem, a zarazem źródłem podatkowym winien być dochód czysty. Jest to podstawa całej nauki skarbowości, którą znakomicie zrozumiał Fr. Skarbek, gdy już przed 100 laty pisał, że „każdy podatek powinien być brany tylko z czystego dochodu i to w takiej ilości, aby potrzeby kontrybuenta na nim nie cierpiały“³. Dochód czysty stanowi tę część wzrostu majątku, która pozostaje po opłaceniu kosztów, poniesionych dla uzyskania dochodu. Oprócz dochodu czystego należy jeszcze odróżnić dochód wolny, który pozostaje po opłaceniu utrzymania gospodarza i może być użyty do dalszej kapitalizacji. Są głosy za tem, aby tylko dochód wolny uważać za źródło podatkowe (Weissenborn). Takie stanowisko nie daje się jednak utrzymać, aczkolwiek teoretycznie może mieć pewne uzasadnienie. Takie żądanie zmierza do możliwie największego oszczędzania podatnika przez skarb, do nietamowania rozwoju potrzeb, będącego ważnym czynnikiem kulturalnym. W praktyce jednak dochód wolny nie da się określić i w większości wypadków skarb straciłby całkowicie źródło podatkowe, gdyż ze zwiększeniem dochodów wzrastają wydatki, w miarę rozwoju potrzeb i stanu kultury.

Ważnem rozróżnieniem ze stanowiska skarbowego jest dochód fundowany i niefundowany, zależnie od tego, czy dochód płynie z kapitału czy też z pracy. Podatek dochodowy globalny nie różni zwykle tych dwóch rodzajów źródeł, a wówczas ustawodawca wprowadza podatek majątkowy uzupełniający, którego celem jest silniejsze obciążenie dochodu fundowanego.

Majątek, jako ogół dóbr, któremi rozporządza gospodarz, będący podstawą gospodarstwa społecznego, nie może być naruszony przez władze skarbowe.

Ponieważ podatek ponawia się corocznie i stanowi normalny dochód państwa, może być czerpany ze stale i perjodycznie powtarzającego się wzrostu wartości w gospodarstwach prywatnych. W przeciwnym razie państwo podkopywałoby grunt, na którym

³ Skarbek, op. cit., str. 8.

opiera się skarb i doprowadziłby gospodarke rabunkową, żyjąc z kapitału. Tylko wyjątkowo ciężkie położenie skarbu może usprawiedliwić wysoki podatek majątkowy.

Rozpatrywać będziemy trzy podatki, obowiązujące w Polsce: dochodowy, od zysków wojennych i majątkowy. Wymieniona grupa obciążająca dochód względnie majątek znajduje się w bliskim związku wzajemnym. Podatek dochodowy — ten najidealniejszy podatek państw nowożytnych — został niedawno wprowadzony na całym obszarze Rzeczypospolitej, stanowiąc najważniejszą zdobycz w ustawodawstwie skarbowem. Podstawą wymiaru podatku dochodowego jest możność płacenia, której konsekwencją i zewnętrznym wyrazem jest stopa progresywna. Kwestja nałożenia podatku nabrała obecnie wielkiego znaczenia, z uwagi na możliwe defraudacje w związku z upadkiem moralności w okresie powojennym:

Zbliżony swą istotą jest podatek od zysków wojennych. Tu i tam źródłem jest wzrost wartości. Cała różnica polega na tem, że przy dochodzie mamy do czynienia z normalnym i perjodycznym wzrostem wartości, przy zyskach wojennych — ze wzrostem specjalnym i w zasadzie niestałym, będącym wynikiem konjunktury zwykłej. Przez zysk wojenny należy rozumieć różnicę pomiędzy przedwojennym dochodem normalnym, a zwiększonym dochodem w latach wojny. Jest to typowa niezpracowana nadwyżka w pojęciu ustalonem przez Ricarda, lub jakby renta (Quasirente) w pojęciu Marshalla. Aczkolwiek podatek od zysków wojennych posiada teoretycznie charakter przejściowy, z uwagi jednak na głęboko sięgające zmiany wojenno-gospodarcze podatek ten niechybnie pozostanie przez długie lata w systemie skarbowym państw nowoczesnych. Wojna bowiem przesunęła majątki z jednych rąk do drugich, stare majątki zostały zniszczone, wytworzyły się nowe na ich miejsce. Inteligencja zepchnięta została do rzędu proletariatu, inne grupy społeczne, stojące na niskim poziomie kulturalnym i etycznym poprawiły znakomicie swój stan gospodarczy ze szkodą ogółu. Te właśnie grupy społeczne mają dotknąć podatek od zysków wojennych. Jest to niewątpliwie najpopularniejszy podatek w dziejach skarbowości, a zarazem najsprawiedliwszy.

Obok motywu socjalno-politycznego, podatek powyższy posia-

da znaczenie skarbowe. Państwa wprowadzając go, liczyły na znaczne wpływy z tego źródła, co istotnie miało miejsce w Anglii; w innych państwach pokładane nadzieje fiskalne częściowo zawiodły, gdyż przy wymiarze i wybraniu podatku, powstały trudności techniczne.

Podatek majątkowy, jako uzupełnienie dochodowego, nie wzbudza wątpliwości w polityce skarbowej, przeciwnie — koryguje braki podatku dochodowego.

Odmienne stanowisko zająć wypada wobec podatku samostannego od majątku, naruszającego źródło, skąd płyną w ostatniej linii dochody publiczne. Jest to środek ostateczny, gdyż oznacza gospodarke rabunkową państwa wobec swych obywateli, a mimo to w nadzwyczajnych wypadkach — nieraz niezbędny.

Myśl, aby długi wojenne spłacić całkowicie, a nawet częściowo przez jednorazowy podatek od majątku, jest pociągająca. Olbrzymie podatki, które mają być jeszcze wprowadzone dla oprocentowania i amortyzacji długów wojennych, i będą obciążać pokolenia, mają coś przerażającego w sobie. Czyż nie lepiej za jednym zamachem przeciąć ten węzeł Gordyjski? Czy nie lepszy jednorazowy wysoki podatek majątkowy od ciężaru, który przez szereg lat spoczywać będzie na barkach społeczeństwa i zabijać będzie przedsiębiorczość? Lepszy jeden wielki cios i przestrach, niż stałe niezadowolenie rozłożone na raty. Oto argumentacja zwolenników jednorazowego podatku od majątku, do których zaliczają się z pośród znanych ekonomistów niemieckich Diehl i Somary⁴.

Dla uniknięcia ciągłego wzrostu podatków bezpośrednich i pośrednich, lepiej jest, zdaniem Diehla, od razu spłacić przynajmniej część długu państwowego, za pomocą jednorazowej daniny od majątku, nałożonej tak na osoby fizyczne jak i prawne. W dalszym ciągu profesor niemiecki wyraża mniemanie, że znaczna jednorazowa ofiara pobudzi w przyszłości ludność do oszczędności, a dzięki temu możliwem będzie tworzenie nowych kapitałów i powstawanie nowych majątków.

Nadzieja wypowiedziana przez Diehla, że dzięki jednorazowej wielkiej ofierze, podatnik ograniczy swe potrzeby i będzie dą-

⁴ Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft. Band I. Herausgegeben im Auftrag des Vereins für Sozialpolitik von Dr. K. Herkner.

żył do oszczędności wydaje się zwodniczą. Przykłady zaczerpnięte z gospodarstwa społecznego podczas wojny zdają się temu przeczyć. Znaczne podatki od zysków wojennych nie wstrzymały dorobkiewiczów wojennych od lekkomyślnych wydatków; takiego samego zjawiska należy się spodziewać i nadal po skończonej wojnie.

Do przeciwników jednorazowego podatku od majątku zaliczają się Heinrich Dietzel i Paul Homburger. Dietzel⁵ obawia się, że wskutek wprowadzenia podatku majątkowego nastąpi przewrót gospodarczy w wielkim stylu. Homburger⁶ zwraca uwagę, że podatek zmniejszy zdolność wytwórczą przemysłu, a kredyt dla wypełnienia luki nie wystarczy, jeżeli zważymy, że po wojnie trzeba się liczyć z ożywioną produkcją. Podatek łatwiej będzie zapłacić silnym przedsiębiorstwom, które podczas wojny wykazywały zyski, będzie on natomiast ruiną dla przedsiębiorstw słabszych nie wykazujących dochodów. Ze stanowiska skarbowego nawet, stopniowe opodatkowanie może przynieść państwu większe dochody od jednorazowej daniny majątkowej, gdyż trzeba mieć nadzieję, że produkcja ożywi się po wojnie, a wówczas możliwym będzie opodatkowanie nowych majątków.

Przesłanką, na której przeciwnicy jednorazowej daniny opierają swe wywody, jest przewidywanie ożywionej produkcji po wojnie: w takim wypadku z punktu widzenia skarbowego jak i gospodarczego lepiej płacić podatki, gdy gospodarstwo społeczne się wzmocni i bez wielkiego wysiłku ze strony podatników państwo otrzyma wydajne źródło dochodu. Takie postawienie sprawy teoretycznie jest słuszne.

Cała trudność polega na tem, że państwo nie może czekać, że potrzebuje gwałtownie zwiększenia wpływów już obecnie. Z przejawów dotychczasowych trudno też przewidzieć, czy i kiedy nastąpi ożywienie produkcji; wszelkie oznaki zdają się przemawiać za tem, że długo czekać jeszcze będziemy na powrót do względnie normalnych warunków.

Nie odmawiam słuszności argumentom przeciw daninie majątkowej, zdajemy sobie też sprawę z niebezpieczeństw, które mo-

⁵ Op. cit.

⁶ Paul Homburger. Zur Kritik der einmaligen Vermögensabgabe. Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft. II Band.

że taki podatek wywołać. Nazwałem nawet wysoki podatek majątkowy gospodarką rabunkową, uprawianą przez państwo, a mimo wszystko uważam tę ciężką i niesłuszną z punktu widzenia teorii formę opodatkowania za konieczność w chwili obecnej, gdyż niema innego środka, aby doprowadzić do równowagi zachwiane u podstaw budżety państwowe. Groźba wisząca nad wielu państwami bankructwa, groźba, że państwa całkowicie lub częściowo przestaną wypełniać umownie przyjęte zobowiązania; niebezpieczeństwo, że lada chwila może stanąć maszyna publiczna, pobudza państwa do szukania nowych a wydajnych źródeł dochodowych. Chyba, że rządy zwrócą się do karkołomnej polityki emitowania znaków pieniężnych dla celów skarbowych, dla przysporzenia sobie natychmiastowych dochodów; ta droga jest jednak potępienia godna, gdyż nie oddali a zbliży groźącą katastrofę.

Częściowe umorzenie długów wojennych oraz zaspokojenie wzrastających potrzeb publicznych z jednorazowej daniny majątkowej posiada dodatnie strofy. W ten sposób napłynie do kasy państwowej nadmiar gotówki, nie znajdującej często odpowiedniej i produktywnej lokaty. Wycofanie nadmiaru gotówki zmniejszy inflację i może wpłynąć dodatnio na zniżkę cen. Prowizoryczne uporządkowanie finansów państwowych podniesie autorytet państwa wobec miejscowej ludności i podniesie jego zdolność kredytową wobec zagranicy. Państwo będzie mogło spłacić część długów niewytwórczych zaciągniętych wskutek wojny.

Oto ważniejsze argumenty za jednorazową daniną majątkową; krok ten nie rozwiązuje bynajmniej zagadnienia skarbowego po wojnie, przyniesie jednak chwilową ulgę finansom państwowym i choć nie wytrzymuje krytyki naukowej, jest podyktowany względami oportunistycznymi w związku z okresem powojennym.

2. Podatek dochodowy i majątkowy (uzupełniający).

Doniosłą reformę skarbową w Polsce przeprowadzono w dniu 16 lipca 1920 r., przez uchwalenie ustawy o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym⁷.

W przepisach przejściowych znajdujemy postanowienia co do mocy obowiązującej ustawy. Zasadniczo podatek w nowej redak-

⁷ Dz. Urz. Min. Sk. Rok II, Nr. 34. poz. 489.

cji obowiązują na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej: 1) na obszarze b. dzielnicy rosyjskiej od 1 stycznia 1920 r. jedynie odnośnie do obowiązku podatkowego osób fizycznych i spadków wakuujących; 2) na obszarze b. dzielnicy austriacko-węgierskiej — dopiero od 1 stycznia 1921 r., również tylko co do obowiązku podatkowego osób fizycznych i spadków leżących; 3) na obszarze b. dzielnicy pruskiej — od czasu, który oznaczy Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem tej dzielnicy.

Uzupełniający podatek majątkowy obowiązująć będzie: 1) na obszarze ziem polskich b. dzielnicy austriacko-węgierskiej i rosyjskiej od 1 stycznia 1921; 2) na obszarze b. dzielnicy pruskiej, równocześnie z wejściem w życie przepisów o państwowym podatku dochodowym. Aczkolwiek ustawa otrzymuje moc obowiązującą w całej Polsce, niemniej jednak wejście w życie związane jest z różnymi terminami dla poszczególnych dzielnic, co się tłumaczy różnorodnością ustawodawstwa skarbowego na ziemiach polskich.

Prawodawstwa określają zazwyczaj, co pod dochodem rozumieć należy; tak samo postępuje ustawa polska. „Za dochód, głosi ustawa, uważa się sumę wszystkich przychodów w pieniądzu lub wartościach pieniężnych, otrzymanych z poszczególnych źródeł po strąceniu kosztów osiągnięcia, zachowania i zabezpieczenia tych przychodów, łącznie z corocznem prawidłowem odpisaniem za zużycie budynków, maszyn i wszelkiego rodzaju martwego inwentarza, oraz po potrąceniu strat częściowych lub całkowitych w przedmiotach podlegających zużyciu i służących do osiągnięcia dochodu, o ile odpisać na zużycie oraz strat nie uwzględniono już w kosztach wyżej wymienionych“.

W szczególności podlegają potrąceniu od ogólnego dochodu: 1) odsetki od długów; 2) wartość pieniężna rent i trwałych ciężarów, opartych na tytułach prawnych; 3) opłaty do kas zapomogowych i emerytalnych, o ile nie przekraczają 500 mk. rocznie za każdą ubezpieczoną osobę; 4) premje ubezpieczeniowe na wypadek śmierci lub na dożycie, o ile nie przekraczają 500 względnie 1000 mk. rocznie; 5) bezpośrednie podatki państwowe i samorządne.

Natomiast nie ulegają potrąceniu: 1) wydatki na powiększenie lub ulepszenie źródła dochodu, pod czem należy rozumieć wszelkie wkłady i meljoracje; 2) wydatki na umorzenie długów, kapitałów włożonych przez uczestników w przedsiębiorstwo; 3) wydatki na prowadzenie go-

spodarstwa domowego podatnika i na utrzymanie członków jego rodziny; 4) procenty od własnego kapitału włożonego w przedsiębiorstwo; 5) wydatki na osiągnięcie dochodu ze źródeł za granicą położonych; 6) inne wydatki i straty nie związane z osiągnięciem dochodu.

Ustawa polska stoi na stanowisku, że źródłem jest dochód czysty, otrzymany z dochodu brutto po potrąceniu kosztów osiągnięcia, zachowania i zabezpieczenia przychodów. Potrącenia są naogół obfite, a zwłaszcza zasługują na uznanie potrącenia na premje asekuracyjne.

Za dochód nie uważa się: 1) nadzwyczajnych przychodów w postaci spadków, legatów, darowizn, posagów, kapitałów wypłaconych za ubezpieczenie życia, o ile te przychody nie stanowią perjodycznych wpływów; 2) wpływów wskutek częściowego lub całkowitego spieniężenia majątków; 3) zysków wynikających ze sprzedaży przedmiotów majątkowych, o ile sprzedaż nie nastąpiła w wykonaniu przedsiębiorstwa zarobkowego lub interesu spekulacyjnego; 4) wygranych loteryjnych i losowych; 5) wpłat z tytułu umarzania wierzytelności; 6) wogóle takich przychodów, które stanowią zwiększenie lub zwrot majątku, lecz nie stanowią dochodu.

Ustawodawca określa dochód poprawnie. Podkreśla się mianowicie cechę zasadniczą — powtarzalność i perjodyczność wzrostu majątku. Wszelkie wpływy jednorazowe pod to pojęcie nie podpadają; nawet wpływów ze sprzedaży majątku za dochód nie można uznać.

Podmiotem podatkowym, w myśl ustawy, są osoby fizyczne i osoby prawne oraz spadki wakuujące. Osoby fizyczne opłacają podatek: 1) o ile zamieszkują na obszarze Polski lub przebywają tam dłużej niż rok; 2) bez względu na miejsce zamieszkania lub pobytu, o ile są związane z obszarem Polski czynnościami gospodarczymi; 3) o ile przebywają w Polsce mniej niż rok dla zarobku.

Przytaczamy w całości *art. 1.* ustawy, określający osoby obowiązane do opłacania podatku:

Państwowy podatek dochodowy opłacają:

1) Osoby fizyczne, mające na obszarze Rzeczypospolitej miejsce zamieszkania lub przebywające na tym obszarze dłużej niż rok — od całego dochodu.

2) Osoby fizyczne, bez względu na ich miejsce zamieszkania, o ile na obszarze Państwa:

a) posiadają nieruchomości, wierzytelności zhipotekowane na nieruchomościach, majątki przywiązane do tegoż obszaru fideikomisem lub innymi przepisami prawnymi;

b) wykonują przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe, albo są współnikami takich przedsiębiorstw, przyczem posiadania akcji, udziałów i podobnych papierów wartościowych nie należy uważać za udział w przedsiębiorstwie;

c) pobierają dochody w postaci wynagrodzenia procentowego (tantjem);

d) pobierają płacę lub emeryturę z funduszków państwa, związków komunalnych oraz innych tego rodzaju funduszków publicznych — tylko od dochodu z tych źródeł (ustęp 2, punkty a, b, c i d).

3) Osoby fizyczne, nie mające miejsca zamieszkania na obszarze Rzeczypospolitej, lecz przebywające na tym obszarze chociażby mniej niż rok dla zarobku albo wykonywania czynności handlowych lub przemysłowych — od dochodu osiągniętego w tymże czasie na wspomnianym obszarze.

4) Spadki wakujące (nie objęte).

5) Osoby prawne:

a) których zarząd znajduje się na obszarze Rzeczypospolitej od całego dochodu;

b) inne — od dochodu osiągniętego na obszarze Rzeczypospolitej ze źródeł wymienionych w ustępie 2, punkty a) i b).

Poważne wątpliwości nasuwa obciążenie podatkiem dochodowym osób prawnych, zwłaszcza przy systemie podatkowym obowiązującym w Polsce oraz z uwagi na stosunki ekonomiczne w dobie powojennej. Wątpliwości natury skarbowej sprowadza się do tego, że nastąpi podwójne obciążenie tego samego źródła i to w dwóch kierunkach: 1) opodatkowanie dochodu towarzystwa z jednej, dywidendy przypadającej akcjonariuszom z drugiej strony; 2) niezależnie od podatku dochodowego towarzystwo płaci podatek przemysłowy, w b. Kongresówce na mocy ustawy z dnia 6 lipca 1920 roku.

Ze stanowiska gospodarczego obciążenie towarzystw podatkiem dochodowym też nie wytrzymuje krytyki, gdyż przy tych podmiotach chodzi nie o absolutną wysokość dochodu, lecz o stosunek jego do kapitału zakładowego, czyli o rentowność przedsiębiorstwa.

Przychodzi wreszcie wzgląd najważniejszy, z uwagi na nasze stosunki gospodarcze. Podatek dochodowy od osób prawnych dotknie najsilniej wielki przemysł, którego rozwój stanowi warunek odbudowy kraju. Dla osiągnięcia natychmiastowych korzyści nie należy rujnować podwalin gospodarczych. Niezmiernie charakterystyczną jest pod tym względem ostatnia reforma skarbowa

w Niemczech. Widzieliśmy wyżej, że mimo drakońskich środków skarbowych stosowanych dla ratowania państwa od bankructwa, przemysł jest traktowany ogólnie pod względem podatkowym.

Przy opodatkowaniu członków rodziny i wspólnych dochodów, podmiotem podatkowym jest głowa rodziny. „O ile głowie rodziny, orzeka art. 11., służy prawo rozporządzania dochodami ze źródeł należących do członków rodziny, lub też prawo użytkowania tych dochodów, to dochody członków rodziny dolicza się do dochodów głowy rodziny“. Oddzielnemu opodatkowaniu podlegają członkowie rodziny wówczas, jeżeli ich dochód osiągnięty został z zajęć zawodowych i z uposażeń służbowych. Ustawa traktuje zatem oddzielnie dochody członków rodziny, pochodzące z ich własnej pracy. W przeciwnym razie jednostką podatkową jest ognisko domowe, zasada zaczerpnięta ze skarbowości pruskiej i austriackiej.

Niektóre osoby, przez wzgląd na ich stanowisko urzędowe lub też usługi oddane krajowi, a także osoby prawne, których dochody są obracane na cele użyteczności publicznej, są wolne od podatku dochodowego.

A zatem wolni są:

1) uwierzytelnieni przy Rządzie Rzeczypospolitej zastępcy obcych państw oraz przydani im urzędnicy i osoby pozostające u nich w służbie, o ile są cudzoziemcami, z wyjątkiem podatku od dochodu ze źródeł wymienionych w art. 1, ust. 2;

2) inne osoby, którym na podstawie układów międzypaństwowych lub wogóle według zasad prawa międzynarodowego służy prawo do zwolnienia od podatku dochodowego, z wyjątkiem podatku od dochodów ze źródeł wymienionych w art. 1 ust. 2;

3) weterani powstań 1831, 1848 i 1863 roku co do pensji, pobieranych na mocy obowiązujących ustaw;

4) osoby pobierające ze Skarbu pensje i dodatki, przywiązane do odznaczeń za waleczność, za rany i t. p., co do tych pensyj i dodatków;

5) szeregowi W. P. co do ich żołdu w służbie czynnej, łącznie ze wszystkimi dodatkami;

6) oficerowie, duchowni i urzędnicy wojskowi w czasie wojny, należący do oddziałów postawionych na stopie bojowej, co do uposażenia wypłacanego z etatu wojennego;

7) państwo i związki samorządne;

8) osoby prawne, których dochody są obracane w całości na cele ogólnej użyteczności, naukowe, oświatowe, kulturalne, wyznaniowe i dobroczynne.

Objektem jest dochód czysty w pojęciu ustalonym przez ustawę, przyczem opodatkowaniu podlegają dochody, osiągnięte w ostatnim roku kalendarzowym, poprzedzającym rok podatkowy. Wartość pieniężna dochodów w naturaljach oblicza się według przeciętnych cen z roku podatkowego.

Przedmiotem opodatkowania, z uwzględnieniem źródeł, skąd dochód płynie, są przychody: 1) z nieruchomości gruntowej, użytkowanej lub dzierżawionej; 2) z budynków; 3) z przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych; 4) z zajęć zawodowych i wszelkich innych zatrudnień o celach zarobkowych; 5) z wynagrodzenia procentowego (tantjem); 6) z kapitałów pieniężnych i praw majątkowych; 7) z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę.

Wymienione pod ostatnim punktem dochody z pracy bierze się w rachubę przy wymiarze podatku w stosunku $\frac{7}{10}$ ich rzeczywistej wysokości. Zasada lżejszego obciążenia dochodu niefundowanego, zaczerpnięta z włoskiego prawa skarbowego, jest właściwa. Prawo włoskie, jak wiadomo, pragnie ustosunkować wymiar podatku do różnych źródeł dochodowych, zależnie od tego, jaką rolę odgrywa w dochodzie praca, a jaką kapitał.

Stopa podatku dochodowego w Polsce oparta jest na progresji i uwzględnia minimum egzystencji. Wolne od podatku są dochody od 2500 mk. w gminach poniżej 10000 mieszkańców, do 6000 mk. w wielkich miastach powyżej 100.000 mieszkańców. Rada Ministrów ma prawo, w uwzględnieniu warunków ekonomicznych danego roku podatkowego podnieść minimum egzystencji do 6000, względnie 12.000 marek.

Ustosunkowanie minimum egzystencji do wielkości danej miejscowości, znane przed wojną w Danji, jest naogół słuszne. Spadek waluty sprawia jednak, że minimum egzystencji w Polsce przestało istnieć.

Stopa podatku dochodowego wzrasta w progresji od 0.6% (przy dochodzie od 2500 do 3000 mk.) dochodząc do 25% czyli 125.000 mk. przy dochodzie $\frac{1}{2}$ miliona marek.

Przy dochodzie nad 500.000 mk. podatek wynosi 125.000 mk. i oprócz tego 2,500 mk. od każdego pełnych 10.000 mk. ponad 500.000 mk., tj. 25%.

Do podatku dolicza się ponadto, o ile chodzi o dochody osób fizycznych i spadków nieobjętych:

ponad 500.000 —	do 650.000 —	1%
„ 650.000 —	„ 800.000 —	2%
„ 800.000 —	„ 1,000.000 —	3%
„ 1,000.000 —	„ 1,200.000 —	4%
„ 1,200.000 —	„ 1,500.000 —	5%
„ 1,500.000 —	„ 2,000.000 —	6%
„ 2,000.000 —	„ 3,000.000 —	7%
„ 3,000.000 —	„ 4,000.000 —	8%
„ 4,000.000 —	„ 5,000.000 —	9%
„ 5,000.000 —		10%

od całego podlegającego podatkowi dochodu.

Wyjaśnimy wymiar podatku od dochodu powyżej $\frac{1}{2}$ miliona marek na przykładzie. Podatek od dochodu 650.000 mk. przedstawia się w sposób następujący:

25% od 500.000 mk.	125.000
25% od 150.000 (2.500 × 15)	37.500
1% od 650.000	6.500

Całkowity podatek od 650.000 169.000,

co stanowi 26%. Maksymalna granica stopy dosięga 35% przy dochodzie ponad 5 milionów marek.

Jest to oczywiście wysokie obciążenie dochodu, aczkolwiek w innych państwach stopa została podniesiona podczas wojny jeszcze wyżej.

Dokładniejszy rozwój progresji uwidoczni następująca tablica:

Dochód	Stopa podatkowa
2.500 Mk.	0.6%
10.000 „	1.9%
50.000 „	7. $\frac{3}{4}$ %
100.000 „	11.0%
200.000 „	14.5%
500.000 „	25.0%
1,000.000 „	28.0%
3,000.000 „	32.0%
5,000.000 „	34.0%
powyżej 5,000.000 „	35.0%

Osobnym podatkiem obłożone są tantjemy, czyli „wszelkie wynagrodzenia procentowe, wypłacone osobom, nie biorącym stale czynnego udziału w zarządzie przedsiębiorstwa, a należącym do składu zarządów, rad, komitetów nadzorczych i komisji rewizyjnych” (art. 18.). Osoby, które osiągają dochód z tantjem, opłacają oprócz podatku dochodowego, specjalny podatek od tantjem w wysokości 50% stawki przypadającej od tego dochodu. Jeżeli np. członek rady otrzymał tantjemy 12.000 mk. płaci od tej sumy zwykły podatek dochodowy, t. j. 276 mk., a oprócz tego 50% jako specjalny podatek od tantjem, t. j. 138 mk., ogółem 414 mk. Specjalne opodatkowanie tantjem, jako dochodu pobieranego bez szczególnej pracy, jest całkiem uzasadnione.

Prawo z dnia 16 lipca uwzględnia, za wzorem ustawodawstw zagranicznych, stosunki rodzinne podatnika drogą zwyczaj i zniżkę zasadniczej stawki podatkowej. Stopę podatkową podwyższa się o 20% dla podatników nieżonatych lub niezamężnych, nie mających na utrzymaniu żadnego członka rodziny. Wskutek tego stopa przy dochodzie $\frac{1}{2}$ miliona marek dochodzi do 30%, a przy wyższych dochodach do 42%. Ludzie samotni i bez rodziny opłacają zatem o $\frac{1}{5}$ więcej niż ludzie rodzinni. Ulgi przewidziane są tylko dla drobnych dochodów poniżej 24.000 mk.; o ile na utrzymaniu głowy rodziny, której dochód nie przekracza 24.000 mk. znajduje się więcej niż jeden członek rodziny, wówczas stopę podatkową obniża się o dwa stopnie. Wskutek nadzwyczajnych okoliczności podatek od dochodu poniżej 36.000 mk. może być zmniejszony o trzy stopnie.

Powyzsze ulgi nie mają praktycznego znaczenia, gdyż dotyczą bardzo drobnych dochodów, nie wystarczających w obecnych warunkach na najskromniejsze utrzymanie.

Ważnym jest przepis ustawy orzekający, że „do stawek państwowego podatku dochodowego nie mogą być ustanawiane podatki na rzecz gmin”. Ustawodawca wychodzi z zasadniczo słusznego stanowiska, że podatek dochodowy, przy którym tylko zasada możliwości płacenia ma zastosowanie, należy całkowicie do państwa. Takie samo stanowisko zajęła ustawa austriacka z dnia 25 października 1896 r., gdzie również podatek dochodowy wpływa całkowicie do kasy państwowej, a gminy (art. XIII.) dodatków pobierać nie mogą. W Prusach było inaczej. Mimo, że w myśl re-

formy Miquela, podatek dochodowy jest państwowy, a podatki przychodowe — odstąpiono gminom, zwiększające się wydatki samorządne sprawiły, że gminy poczęły pobierać wysokie dodatki do podatku dochodowego, dochodzące do 200%, stanowiące najważniejsze źródło dochodów miejskich⁸.

Ustęp artykułu 23 ustawy z dnia 16 lipca, zabraniający dodatków samorządnych, powinien być zmieniony za wzorem pruskim, a gminy miałyby prawo do wysokich dodatków. Nie widzę innej drogi sanacji nadwątlonych przez wojnę finansów samorządnych.

Ważne znaczenie posiadają przepisy określające sposób nałożenia, wymiaru i wybrania podatku. Od ich redakcji i ścisłego wykonania zależy powodzenie podatku dochodowego w Polsce.

Ustalenie dochodów podlegających opodatkowaniu i wymiar podatku dochodowego należy w pierwszej instancji do komisji szacunkowych, w drugiej instancji do komisji odwoławczych. W komisjach szacunkowych reprezentowany jest element obywatelski pod postacią 8 do 12 członków i tyluż zastępców, powołanych na okres trzechletni z grona płatników pod prezydencją naczelnika Urzędu Skarbowego. Komisje odwoławcze składają się z przedstawicieli Ministerstwa Skarbu oraz reprezentantów podatników pod prezydencją Dyrektora Izby Skarbowej.

Wymiar podatku dochodowego opiera się na zeznaniach, składanych bądź przez podatników bezpośrednio, bądź też pośrednio przez zastępców. Co do własnych zeznań powiedziano ogólnie, iż składa się je z zapewnieniem, „że wszystkie przytoczone w nich dane oznajmione zostały według najlepszej wiedzy i sumienia”. Części dochodu pobrane w naturze powinny być podane w ten sposób, aby w razie potrzeby mógł nastąpić ich szacunek przez komisję. Zeznania są sprawdzane przez właściwą władzę skarbową, która ma prawo w tym celu przesłuchiwać podatników, znawców (biegłych) i świadków, oraz żądać wyjaśnień i uzupełnień, wreszcie w razie potrzeby dokonać oględzin zakładów, składów i innych lokalów. Komisja może też ustalić ogólny dochód, podlegający podatkowi, na podstawie zewnętrznych oznak.

Z przytoczonych przepisów okazuje się, że komisje mają sze-

⁸ Por. Strasburger. Gospodarka naszych wielkich miast, str. 451.

rokie pełnomocnictwa i że oszacowanie z urzędu jest dopuszczalne. Sądzić należy, iż wobec braku wykszolenia podatników, taki sposób wymiaru będzie często miał miejsce, zwłaszcza przy ustalaniu dochodu z ziemi.

Prawo przewiduje też w pewnych wypadkach pośredni wymiar podatku przez zastępcę, t. zw. nałożenie podatku u źródła. Zachodzi ten wypadek przy opodatkowaniu dochodu z pracy i z tantjem. Pracodawcy, (względnie przedsiębiorstwa i instytucje), są obowiązani potrącać podatek dochodowy, przypadający od uposażeń służbowych oraz od tantjem. Bliżej stanowi o tem rozporządzenie ministra skarbu z dnia 8 listopada 1920 roku⁹. Przy obliczaniu tych potrąceń przyjmuje się dochód z tantjem w pełnej sumie, dochód zaś z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę tylko w $\frac{7}{10}$ częściach. Od ustalonego w powyższy sposób dochodu należy określić kwotę podatku za dany rok podatkowy.

Sama zasada nałożenia podatku u źródła wydaje się nam właściwą i trafną. Redakcja ustawy w tym względzie nie jest dostatecznie jasną, wobec czego wykonanie jej może natrafić na trudności.

Postanowienia karne zamykają ustawę o podatku dochodowym. Uznane są za przekroczenia, podlegające sądom karnym, trzy następujące przypadki:

1) zaniechanie złożenia w terminie wyznaczonym zeznania o dochodzie, za co mogą być nakładane grzywny do wysokości 30 tysięcy marek;

2) świadome przedłożenie urzędowi podatkowym fałszywej deklaracji, za co przewidziana jest kara w wysokości do dwudziestokrotnej sumy podatku;

3) świadome złożenie nieprawdziwego zeznania przez znawcę (biegłego) lub świadka, za co kara pieniężna wynosi do 100.000 marek lub pozbawienie wolności do sześciu miesięcy.

Ustawa traktuje zatem przestępstwa przeciwko skarbowi państwa z całą surowością, co jest zrozumiałe i słuszne.

Z podatkiem dochodowym wiąże się organicznie podatek majątkowy, który powinien się nazywać za wzorem pruskim „podat-

kiem uzupełniającym“ (Ergänzungssteuer). Jego celem jest wyższe obciążenie, t. zw. dochodów fundowanych, opartych na kapitale, aniżeli dochodów z pracy.

Państwowy podatek majątkowy opłacają w myśl ustawy:

1) osoby fizyczne zamieszkałe na obszarze Rzeczypospolitej lub przebywające na tym obszarze dłużej niż rok, od wartości całego ich majątku;

2) osoby fizyczne, bez względu na ich miejsce zamieszkania lub pobytu, od wartości: a) nieruchomości położonych w Polsce, wierzytelności, zhipotekowanych na nieruchomościach w Polsce, majątków przywiązanych do obszaru Polski fideikomisem lub innymi przepisami prawnymi; b) kapitału zakładowego i obrotowego, służącego na obszarze Rzeczypospolitej do prowadzenia gospodarstwa rolnego lub leśnego, przedsiębiorstwa przemysłowego lub handlowego, górnictwa;

3) spadki wakujące (nie objęte).

Osoby prawne podatku majątkowego nie opłacają, z uwagi na to, że ponoszą inne ciężary państwowe.

Zwolnieni zaś są od podatku majątkowego zastępcy obcych państw.

Przedmiotem podatku majątkowego jest majątek nieruchomy i ruchomy, po potrąceniu długów i ciężarów, które wartość majątku zmniejszają.

Stopa podatku majątkowego jest progresywna; zaczyna się od 1 *pro mille* przy majątku powyżej 20.000 mk. i dochodzi do 5 *pro mille* przy majątku do 6 milionów marek. Przy większych majątkach stopa jest proporcjonalna i wynosi również 5 *pro mille*.

Przepisy administracyjne co do wykonania ustawy są analogiczne z przepisami odnośnie do podatku dochodowego. Różnica dotyczy okresu wymiarowego, wynoszącego trzy lata. Pierwszy okres wymiarowy obejmuje lata 1921, 1922 i 1923, przyczem zmiany, jakie zachodzą w ciągu roku podatkowego w wartości majątku nie wpływają na zmianę podatku za odnośny rok podatkowy.

Z chwilą wprowadzenia podatku dochodowego tracą moc obowiązującą niektóre dawne ustawy.

I. Na obszarze b. dzielnicy rosyjskiej znosi się z dniem 1 stycznia 1920 roku moc obowiązującą:

1) ustawy rosyjskiej o państwowym podatku mieszkaniowym

⁹ Dz. Urz. M. Sk. II. Nr. 46. poz. 641 (Dz. Ust. Nr. 115. poz. 765).

z dnia 14 maja 1893 roku (Zb. Pr. ces. ros. T. V. z roku 1903) wraz z odnośniami przepisami b. władz okupacyjnych tego obszaru;

2) postanowień ustawy o państwowym podatku przemysłowym od osobistych zajęć przemysłowych tych osób, które pozostają w stosunku służbowym za stałem, z góry umówionem wynagrodzeniem (art. art. 366—555. Zb. Pr. ces. ros. T. V. r. 1903 i d. c. z roku 1912) wraz z odnośniami przepisami b. władz okupacyjnych;

3) postanowień statutów ciał samorządnych w przedmiocie wprowadzenia podatku dochodowego.

II. Na obszarze b. dzielnicy austriackiej znosi się z dniem 1 stycznia 1921 roku moc obowiązującą ustawy o podatku osobisto-dochodowym z dnia 25 października 1896 roku i późniejszych uzupełnień i zmian oraz przepisów o podatku od wyższych poborów służbowych (od I. I. 1920).

III. Z dniem wprowadzenia ustawy o podatku dochodowym na obszarze b. dzielnicy pruskiej ustaje działanie ustawy pruskiej z dnia 19 czerwca 1906 roku o podatku dochodowym wraz z późniejszymi uzupełnieniami, oraz ustawy stempłowej dla Rzeszy Niemieckiej.

Z dniem wejścia w życie przepisów ustawy o podatku majątkowym na obszarze b. dzielnicy pruskiej ustaje działanie ustawy pruskiej o podatku uzupełniającym wraz z późniejszymi, odnoszącymi się do niej uzupełnieniami i zmianami.

Sprawozdawca komisji skarbowo-budżetowej twierdzi, że podatek dochodowy w Polsce wzorowany jest na organizacji podatku dochodowego w Prusach i w Austrii. Uczyniono to nawet z rozmysłem w celu łatwiejszego wprowadzenia podatku w b. zaborze austriackim i pruskim.

Ustawa wykazuje zalety jak też i pewne braki. Do stron dodatnich możnaby zaliczyć ściśle określenie pojęcia dochodu, uwzględnienie dochodu z pracy w porównaniu do dochodu fundowanego, wreszcie staranną redakcję związaną w logiczną i konsekwentną całość. Do braków należy przedewszystkiem brak uzgodnienia podatku dochodowego z innymi podatkami bezpośrednimi, a w szczególności obciążenie powyższym podatkiem osób prawnych, wskutek czego powstaje podwójne opodatkowanie.

Gdy w Austrii przeprowadzono reformę w roku 1896, równo-

eześnie z wprowadzeniem podatku osobisto-dochodowego obniżono podatki przychodowe; co najważniejsze podatek dochodowy nie obciążał towarzystw sprawozdawczych. Prawda, że finanse Austrii w roku 1896, a nasze obecnie, nie dadzą się porównać. Tam istniała równowaga budżetowa, w Polsce minister skarbu walczył z olbrzymim deficytem.

Ten sam kierunek jednak przeważał przy ostatniej reformie skarbowej w Niemczech (1919/20), gdzie mimo drakońskich środków stosowanych do osób fizycznych, oszczędzono wielki przemysł i handel, przez zwolnienie towarzystw od podatku dochodowego.

Stopa podatku powinna ulec rewizji, gdyż obciąża najsilniej dochody średnie. Wreszcie uwzględnione być winny finanse gmin przez wprowadzenie dodatków samorządowych.

Mimo pewnych braków nieodłącznych od każdego dzieła ludzkiego, ustawa z dnia 16 lipca 1920 stanowi najpoważniejszy dorobek prawno-skarbowy w Polsce. Rezultat finansowy zależy będzie od wykonania ustawy, stanowiącego probierz naszych zdolności administracyjnych z jednej, poziomu etycznego oraz zrozumienia powagi chwili przez całe społeczeństwo, z drugiej strony. Dla uniknięcia defraudacji pośrednie nałożenie podatku powinno być stosowane w najszerszych granicach.

Drobni podatnicy rolni, którzy prowadzą jeszcze w znacznej mierze gospodarke naturalną, stanowiąc będą najtrudniejszy element przy wymiarze i wybraniu podatku. Wskutek faktycznego braku minimum egzystencji wszystkie niemal dochody stanowiąc będą obiekt podatkowy, co utrudni niezmiernie zadanie komisji szacunkowych. Sądzę, że szacunek z urzędu na podstawie znaków zewnętrznych zastąpi w wielu wypadkach zeznania.

Podatek dochodowy w Polsce jest eksperymentem, a jego stopień powodzenia będzie wskaźnikiem naszego rozwoju gospodarczego i stanu kultury, tudzież organizacji i sprawności skarbowych władz wykonawczych. Oczekujemy z napięciem jego rezultatów.

Obliczenie rezultatu finansowego z podatku dochodowego jest rzeczą niezmiernie trudną. Mimo to, w celu orientacji, można przytoczyć przypuszczalne cyfry wskazujące, ile można się spodziewać wpływów dla fisku. Podatek ma być ściągany równocześnie dla dwóch lat (1919 i 1920). Wskutek znacznej deprecjacji waluty, podatek za rok 1919 nie posiada

obecnie większego znaczenia. W rachubę wejdzie tylko r. 1920. Przeciętny dochód na głowę ludności w tym roku wynosił przypuszczalnie 40.000 mk. 5% od tej sumy da 2000 mk. na głowę, co wobec ludności 25 milionów (bez dzielnicy pruskiej) przyniesie 50 miliardów. Wobec braku wykształcenia ludności i administracji, można przyjąć połowę tej kwoty, a mianowicie 25 miliardów, jako sumę możliwą do osiągnięcia z podatku dochodowego.

Dla porównania przytoczyć można, że w Anglii na rok 1921/22 przewiduje się z podatku dochodowego 410.5 milionów funtów, co wobec 1.216.5 milj. funtów dochodów państwowych stanowi trzecią część budżetu. Ten wspaniały rezultat jest do zawdzięczenia rozwojowi gospodarczemu Anglii, tudzież wysokiej stopie podatku i umiejętnemu nałożeniu.

W Polsce rezultat będzie zadowalający, skoro podatek dochodowy będzie mógł w $\frac{1}{5}$, a nawet w $\frac{1}{6}$ pokryć wydatki państwowe, o ile oczywiście waluta nie będzie spadać nadal z dotychczasową szybkością.

3. Podatek od zysków wojennych¹⁰.

Podatek od zysków wojennych został wprowadzony dekretem z dnia 5 lutego 1919 roku, którego moc została rozciągnięta tylko na obszar ziem polskich byłego zaboru rosyjskiego, z uwagi na to, że w innych dzielnicach Polski istnieje podatek austriacki, względnie niemiecki.

Ministerstwo Skarbu motywuje potrzebę wprowadzenia tego podatku w sposób następujący:

„Potrzeba zasilenia Skarbu Państwa nowymi wpływami pieniężnymi dla uzyskania środków na pokrycie stale wzrastających wydatków Państwa, oraz wzgląd na jednomyślną opinię społeczeństwa, domagającą się opodatkowania nadzwyczajnych zysków lub dochodów, osiągniętych w latach wojennych, skłoniły Rząd do wprowadzenia Dekretem Naczelnika Państwa podatku od zysków wojennych. Wprowadzenie tego podatku przedstawia się, bez potrzeby bliższego uzasadnienia, jako najbardziej usprawiedliwione, gdyż słuszność wymaga, aby ci, którzy wskutek wojny osiągnęli nadzwyczajne zyski lub dochody, przyczyniali się w odpowiednio wyższym stosunku, niż inni współobywatele, do pokrycia wzmoczonych wskutek wojny potrzeb Państwa“. Słuszność podatku od zysków wojennych nie ulega żadnej wątpliwości tak w państwach obcych jak i w Polsce. U nas, tak samo jak i zagranicą,

¹⁰ Dz. Urz. Ministerstwa Skarbu, Rok I, Nr. 5, poz. 62 i 63, Nr. 15, poz. 215, Rok II, Nr. 21, poz. 310, Nr. 32, poz. 473. Sprawozdanie komisji skarbowo-budżetowej. Druk. Nr. 1985.

powstały na tle wojny znaczne majątki i związane z nimi zyski, które państwo pragnie uchwycić przy pomocy specjalnego podatku.

Podatkowi od zysków wojennych podlegają, w myśl dekretu z dnia 5 lutego 1919 roku, towarzystwa, spółki akcyjne i inne spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, instytucje kredytowe, jak wogóle wszelkie towarzystwa i instytucje, które w myśl obowiązujących przepisów są obowiązane do publicznego składania rachunków, a to bez względu na to, czy podatek przemysłowy opłacają, czy też są od niego uwolnione, dalej wszystkie inne osoby prawne i osoby fizyczne:

a) które na obszarze obowiązywania niniejszego dekretu mają swoją siedzibę, względnie miejsce zamieszkania lub stałego pobytu, a to co do całego zysku względnie dochodu; jednakże zysk względnie dochód, płynący ze źródeł, znajdujących się poza obszarem obowiązywania niniejszego dekretu, będzie wyłączony od opodatkowania, jeżeli tam dowodnie podlega podatkowi tego samego rodzaju;

b) które mają swoją siedzibę, względnie miejsce zamieszkania lub stały pobyt poza obszarem obowiązywania niniejszego dekretu, a tu posiadają źródła dochodu, a to tylko odnośnie do dochodu płynącego z tych źródeł, — wreszcie spadki wakujące.

Przedmiotem podatkowym są nadwyżki zysków lub dochodów, osiągniętych w latach wojennych od 1-ego sierpnia 1914 r. do końca roku 1918, o ile przekraczają przeciętny normalny zysk, osiągnięty w ostatnich trzech operacyjnych latach w czasie pokoju, względnie w razie krótszego trwania przedsiębiorstwa — z ostatnich dwóch lat lub ostatniego operacyjnego roku pokojowego; o ile normalny zysk przedwojenny nie daje się ustalić, przyjmuje się za podstawę 6% od kapitału zakładowego.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 maja 1920 rozciągnęło moc obowiązującą Dekretu na zyski, względnie dochody, osiągnięte na obszarze b. zaboru rosyjskiego w latach 1919 i 1920. Wobec deprecjacji marki polskiej, przyjmuje się dla obliczenia podległej podatkowi nadwyżki zysku lub dochodu, zysk lub dochód z roku pokojowego 1913, względnie w przecięciu lat 1911—1913, w podwójnej wysokości.

Powyższe rozporządzenie uwzględnia spadek waluty w bardzo

niedostatecznych rozmiarach i tylko w części może zapobiec powierzchniowemu określeniu zysku wojennego.

Opodatkowaniu podlega nadwyżka powyżej 10.000 mk. — dla towarzystw sprawozdawczych, powyżej 4000 mk. — dla innych podmiotów. Oprócz drobnych dochodów uwolnione są dochody z nieruchomości państwowych i gminnych, oraz zakładów użyteczności publicznej, wreszcie wszystkie dochody, jeżeli nadwyżkę stanowią wyłącznie podwyższone pobory urzędników państwowych, na koniec z tytułu najmu pracy innego rodzaju, o ile te ostatnie nadwyżki nie przekraczają 8-miu tysięcy marek rocznie.

Ustawa obciąża tylko zyski osiągnięte wskutek wojny, zwalniając od obowiązku podatkowego wszelkie przychody jednorazowe, niezależne od konjunktury wojennej, np. wygrane losowe, przychody ze spadków, z ubezpieczeń, darowizn i t. d.

Stopa podatku od tutejszo-krajowych towarzystw sprawozdawczych wymierzona jest od nadwyżki, wyrażonej w stosunku procentowym do kapitału zakładowego, t. j. stosuje się do rentowności przedsiębiorstwa. Stopa jest progresywna, a taryfa — drabinkowa i wynosi:

do 10% kapitału zakładowego — 10% tej nadwyżki, od dalszych zaczątych lub pełnych

5% kapitału zakładowego — 20% tej nadwyżki

5% „ „ — 30% „ „

5% „ „ — 40% „ „

5% „ „ — 50% „ „

od nadwyżek zysku ponad

30% kapitału zakładowego — 60% tej nadwyżki.

Określenie nadwyżki w stosunku do kapitału zakładowego chroni przedsiębiorstwa o znacznym kapitale zakładowym od nadmiernych podatków. Przy towarzystwach zagranicznych ustawa nie bierze pod uwagę rentowności przedsiębiorstwa, lecz przyjmuje tylko absolutną wysokość nadwyżki i od niej wymierza podatek, zachowując progresję i stopniowanie. Wskutek tego podatek dla towarzystw zagranicznych będzie naogół wyższym, niż dla towarzystw krajowych.

Przy towarzystwach zagranicznych tu opodatkowanych wy-

nosi podatek od nadwyżki zysku: do 10.000 mk. — 10% tej nadwyżki, od dalszych zaczątych lub pełnych:

10.000 mk.	— 15%	tej nadwyżki
20.000 „	— 25%	„ „
20.000 „	— 35%	„ „
20.000 „	— 45%	„ „
20.000 „	— 55%	„ „

od nadwyżek zysku ponad 100.000 mk., względnie 150.000 — 65% tej nadwyżki.

Stawka podatkowa dla osób fizycznych oparta jest na tej samej zasadzie, co i dla towarzystw zagranicznych. Istnieje również stopniowanie zależnie od wysokości nadwyżki, tylko że w powolniejszym tempie.

Od podlegającej podatkowi nadwyżki dochodu, podatek wynosi dla osób fizycznych:

od 10.000 mk. — 5% nadwyżki, tj. 500 mk.
od dalszych zaczątych lub pełnych

od 10.000 mk.	— 10%	nadwyżki, tj.	1.000 mk.
20.000 „	— 15%	„ „	3.000 „
20.000 „	— 20%	„ „	4.000 „
20.000 „	— 25%	„ „	5.000 „
20.000 „	— 30%	„ „	6.000 „
100.000 „	— 35%	„ „	35.000 „
100.000 „	— 40%	„ „	40.000 „
100.000 „	— 45%	„ „	45.000 „
100.000 „	— 50%	„ „	50.000 „
200.000 „	— 55%	„ „	110.000 „
300.000 „	— 60%	„ „	180.000 „
„ 1.000.000			479.500 „

czyli 47.9%.

Od nadwyżki dochodu ponad milion podatek wynosi 70% nadwyżki. Jeżeli kto np. osiągnął 2 miliony nadwyżki, zapłaci wówczas podatek — 1.179.500 mk., czyli 58.9% nadwyżki.

Ustawa zawiera wreszcie obostrzenie dla dostawców wojskowych; mianowicie normalna stopa zostaje podwyższona o 20%,

czyli o $\frac{1}{5}$. Tak n. p. dostawca, który osiągnął 2 miliony marek zysku wojennego, zapłaci podatek w kwocie 1.415.400 mk. czyli w wysokości 70.7% nadwyżki.

Stopa podatku od zysków wojennych oparta jest na progresji, która może dojść do 70% nadwyżki.

Dekret z dnia 5 lutego 1919 roku zawiera przepisy administracyjne co do miejsca opodatkowania, organów wymiarowych, postępowania wymiarowego, odwołania i terminów płatności, wreszcie przytacza postanowienia karne.

Wymiar i pobór podatków od zysków wojennych uskutecznia dla towarzystw sprawozdawczych wydelegowana przez ministerstwo skarbu władza skarbową pierwszej instancji, zaś wymiar podatku dla wszystkich innych podmiotów odbywa się przy pomocy okręgowych komisji, złożonych w połowie z wybranych, a w połowie z mianowanych członków.

Postępowanie wymiarowe opiera się na zeznaniach podatników, a tylko w razie niezłożenia zeznania w wyznaczonym terminie, następuje oszacowanie dochodu z urzędu. Szacowanie z urzędu stosowane jest w większości wypadków.

Władza skarbową I instancji w celu sprawdzenia złożonego zeznania ma prawo przesłuchać podatnika jakoteż rzeczoznawców, poczem zeznania są przedkładane komisji, a podatnik otrzymuje nakaz płatniczy.

Przeciw wymiarowi podatku przysługuje podatnikowi, jako też przewodniczącemu komisji prawo odwołania się do komisji apelacyjnej, zaś przy towarzystwach sprawozdawczych — do Ministerstwa Skarbu.

W postanowieniach karnych dekret rozróżnia nieprawdziwe zeznanie, złożone świadomie w zamiarze uchylenia się podatnika od ustawowego świadczenia podatkowego, oraz zaniechanie złożenia zeznania w zamiarze zatajenia przedmiotu podatkowego. W pierwszym wypadku grzywna wynosi do trzydziestokrotnej wysokości tej kwoty, o którą podatek ukrócono, kto zaś świadomie zaniecha złożyć zeznanie, karany jest grzywną do dwudziestokrotnej wysokości.

Ustawą z dnia 16 lipca 1920 roku podatek wojenny został rozciągnięty na obszarze b. zaboru austriackiego na rok 1919.

Powyższa ustawa, będąca uzupełnieniem dekretu z dnia 5 lutego, utrzymuje w ogólnych zarysach moc ustawy austriackiej o podatku wojennym, a tylko rozciąga jej działanie z pewnemi zmianami „na takie same wyższe zyski i nadwyżki dochodów towarzystw i osób poszczególnych na obszarze b. zaboru austriackiego, osiągnięte w roku 1919”.

Na austriackim podatku od zysków wojennych (z dnia 16 kwietnia 1916 roku, uzupełnionym ustawami z dnia 16 lutego i 17 kwietnia 1918), wzorowany jest dekret z dnia 5 lutego 1919 roku.

Podatek austriacki posiada również stopę progressywną, a taryfę drabinkową. Towarzystwa krajowe płacą podatek zależnie od stosunku zysku do kapitału zakładowego, towarzystwa zagraniczne i osoby fizyczne — zależnie od absolutnej wysokości zysku.

Najważniejsza zmiana wprowadzona przez ustawę polską w podatku austriackim sprowadza się do tego, że dla obliczenia nadwyżki dochodu w roku 1919, lub za rok operacyjny 1919/1920, przyjmuje się do porównania normalny dochód z roku pokojowego 1913, względnie z przecięcia lat 1911—1913 w pięciokrotnej wysokości.

W ten sposób ustawodawca pragnie uwzględnić spadek waluty obecnej do przedwojennej. Jest to jednak, jak przyznaje komisja skarbowo-budżetowa „skromny współczynnik dewaluacji”, uwzględniający tylko w drobnej części istotny spadek waluty. Dwukrotny współczynnik dla b. Kongresówki a pięciokrotny dla Małopolski, przy obliczaniu dochodów przedwojennych, stawia b. zabor rosyjski w gorszych warunkach. Dlatego też komisja skarbowo-budżetowa przy Sejmie wzywa Rząd „do spowodowania, aby przy wymiarze podatków wojennych za rok 1919, względnie operacyjny 1919—1920 na obszarze byłych zaborów pruskiego i rosyjskiego był stosowany taki sam współczynnik obliczania normalnych zysków, jak w byłym zaborze austriackim”.

Wychodząc z założenia, że podatek od zysków wojennych jest świadczeniem na rzecz państwa, komisja wzywa rząd do przestrzegania, aby podatek od zysków wojennych nie był obciążony do Wprowadzenie podatku od zysków wojennych nie nasuwa datkami na sele samorządów.

Wprowadzenie podatku od zysków wojennych nie nasuwa żadnymi na sele samorządów. U nas jak i gdzieindziej państwo jest uprawione do amputacji nadmiernych zysków, wytworzonych podczas

wojny. Natomiast wykonanie ustawy jest niezmiernie trudne i wymaga od organów wymiarowych wniknięcia w każdy poszczególne wypadek, przy stosowaniu ustawy. Całą sprawę komplikują niezmiernie wahania walutowe. Często zysk może być tylko pozornym wskutek deprecjacji marki polskiej, a bezkrytyczne stosowanie ustawy doprowadzić może do tego, że podatkiem obciążone będą takie jednostki i towarzystwa, które istotnie zysków nie posiadały, lecz przeciwnie — poniosły podczas wojny straty.

Gwałtowny spadek marki polskiej utrudnił niezmiernie obliczenie zysków wojennych nawet za rok 1919, a uniemożliwił prawie całkowicie nałożenie i wymiar podatku za rok 1920. Ustawa pozostała przeważnie martwą literą i stanowi tylko akademicką próbę rozwiązania problemu skarbowego bez praktycznych rezultatów.

4. Jednorazowa danina majątkowa¹¹.

Wkrótce po ustąpieniu władz okupacyjnych, Naczelnik Państwa, z uwagi na trudne położenie finansowe kraju, wydał w dniu 29 stycznia 1919 roku „Dekret w przedmiocie poboru jednorazowej państwowej daniny od nieruchomości i majątku w kapitale“. Rząd polski motywuje potrzebę wprowadzenia daniny jednorazowej od majątku w sposób następujący: „Wzrastające z dnia na dzień potrzeby państwowe, a w pierwszej linii nadzwyczajne wydatki na obronę granic, na akcję społeczną państwa i t. d., tudzież konieczność jaknajrychlejszego ich zaspokojenia, nakładają na Rząd obowiązek zasilenia Skarbu Państwa nadzwyczajnymi wpływami. Chodzi tu szczególnie o zapewnienie państwu takich dochodów, któreby możliwie jaknajrychlej wpłynęły do kas państwowych, nie oddziaływały szkodliwie na żywotne interesy społeczeństwa, nie spaczały obecnie obowiązującego systemu podatkowego i nie stały wreszcie na przeszkodzie gruntownej reformie podatkowej w przyszłości“. Moment fiskalny jest zatem decydującym argumentem za jednorazową daniną. W chwilach tworzenia się państwa, a jednocześnie wobec zagrożonych granic, szukanie do-

¹¹ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 3, poz. 27, Nr. 12, poz. 180, oraz „Okólniki“ Nr. 19, poz. 256, Nr. 28, poz. 405, Nr. 29, poz. 427, Nr. 32, poz. 480.

rywecznych źródeł dochodowych wydaje nam się uzasadnione i zrozumiałe.

Rząd liczy się jednak z możliwością, że danina nie będzie definitywna, lecz uważa ją tylko jako „zaliczkę na wprowadzić się mającą ogólnopństwową daninę od majątku“. Co ministerstwo skarbu rozumie przez tę ostatnią, bliżej nie określa. Sądzić wypada, że chodzi tu o podatek, mający być wprowadzonym na całym obszarze Polski Zjednoczonej, który będzie rozłożony na wszystkie przedmioty i oparty na jednolitej zasadzie, z uwzględnieniem ich wartości.

„Względy czysto techniczne, czytamy dalej w komunikacie ministerstwa skarbu, a w szczególności wskazany pośpiech w wymiarze i poborze daniny musiały doprowadzić do tego, że narazie posiadłość gruntowa w porównaniu z nieruchomościami mieszkaniowymi i kapitałami nie będzie równomiernie obciążona“.

Dla własności gruntowej ma być uwzględnione w przyszłości minimum egzystencji jak przy innych obiektach majątkowych. Należy się liczyć w każdym razie z utrzymaniem „daniny majątkowej“ w przyszłości, a przypuszczalnie i z podwyższeniem jej stopy, i to na całym obszarze Zjednoczonej Polski.

Organizacja podatku jest następująca. Jednorazowa danina otrzymuje moc obowiązującą tylko na obszarze ziem polskich byłego zaboru rosyjskiego. W rozporządzeniu wykonawczem jest tylko wzmianka, że „daninę opłacają osoby fizyczne i prawne“. Co należy uważać za osoby prawne, ustawa bliżej nie określa. W dekrete jest mowa tylko o towarzystwach obowiązanych do publicznego składania rachunków (art. 6.).

Przedmiotem podatkowym zgodnie z dekretem są:

- a) nieruchomości w miastach i miasteczkach podług przybliżonej czystej wartości;
- b) grunta, podlegające państwowemu podatkowi gruntowemu, tudzież nieskarbowe grunta leśne, wolne od podatku gruntowego, podług obszaru i urodzajności;
- c) majątki w kapitale, podług ich czystej wartości.

Od daniny są wolne natomiast nieruchomości w miastach i miasteczkach, służące wyłącznie celom dobroczynnym, albo przeznaczone na bezpłatny publiczny użytek, tudzież nieruchomości, których przybliżona czysta wartość nie przenosi 20.000 mk. Mini-

sterstwo Skarbu może ponadto zwolnić od opłaty daniny w całości lub w części wszystkie przedmioty majątkowe, które ucierpiały przez wojnę.

Podstawą wymiaru daniny od nieruchomości miejskich jest „przybliżona czysta wartość nieruchomości”. Mgliste określenie podstawy podatku uzupełnia rozporządzenie wykonawcze, według którego należy potrącić od wartości brutto długi zabezpieczone na nieruchomościach. Za punkt wyjścia przy oszacowaniu należy brać dane, zawarte w aktach wymiaru podatku od nieruchomości miejskich i dążyć do ustalenia przeciętnej wartości w dniu 1 stycznia 1919 roku. Jeśli w tej drodze nie da się uzyskać wystarczających danych, należy przybliżoną wartość ustalić na podstawie innych rozporządzalnych dat, a w razie potrzeby wezwać płatnika do dostarczenia potrzebnych danych.

Podstawą wymiaru daniny od kapitałów jest czysta wartość majątku płatnika w gotówce, papierach wartościowych i wierzytelnościach, wedle stanu z dnia 1 stycznia 1919 roku, ustalona przez komisję na podstawie danych, zawartych w aktach wymiarowych innych państwowych podatków bezpośrednich, względnie na podstawie danych skądinąd komisji znanych. Od ustalonej wartości brutto majątku w kapitale potrąca się długi, obciążające bezpośrednio ten majątek. Przy wymiarze daniny od majątku w kapitale towarzystw obowiązanych do publicznego składania rachunków, przyjmuje się za podstawę wymiaru wartość, ustaloną na podstawie ostatniego bilansu, a mianowicie: od wykazanego w stanie czynnym kapitału w gotówce, w papierach wartościowych i wierzytelnościach odlicza się długi, wykazane w stanie biernym.

Stopa daniny od nieruchomości miejskich i od majątku w kapitale jest identyczna. Stopa jest postępową i wzrasta od $\frac{1}{2}\%$ (przy majątku wartości od 20.000 do 50.000) do 2% (przy majątku powyżej 500.000 mk.) według następującej skali. Stopa wynosi przy majątku o wartości:

od 20.000 do 50.000 mk.	$\frac{1}{2}\%$	czystej wartości
„ 50.000 „ 100.000 „	$\frac{3}{4}\%$	„ „
„ 100.000 „ 200.000 „	1%	„ „
„ 200.000 „ 500.000 „	$1\frac{1}{2}\%$	„ „
„ powyżej 500.000 „	2%	„ „

Progresja wzrasta szybko i zatrzymuje się przy majątku $\frac{1}{2}$ miliona marek, wobec czego najciężej zostają dotknięte majątki drobne i średnie.

Grunta podlegające dworskiemu podatkowi gruntowemu, płacą daninę, zależnie od klasy podatkowej i obszaru ogólnego majątku. Mianowicie płacą od morga w markach:

Klasa	Przy obszarze		
	do 50 morg.	51—100 morg.	nad 100 morg.
I	10.—	12.50	15.—
II	8.—	10.50	13.—
III	6.—	8.50	11.—
IV.	5.—	7.25	9.50
V.	4.—	6.—	8.—

Grunta, opłacające włościański podatek gruntowy i osady, płacą bez względu na obszar od morga klasy: I — 10 mk., II — 8 mk., III — 6 mk., IV — 4 mk. Właściciele do 6 morgów mogą otrzymać opust o połowę.

Własność gruntowa, a w szczególności ziemia włościańska, jest wybitnie uprzywilejowana w stosunku do nieruchomości miejskich i majątków w kapitale. Móg ziemi płaci przeciętnie 10 mk., co jest cyfrą śmiesznie małą wobec spadku waluty i cen ziemiopłodów. Suma ta była niezmiernie drobną w roku 1919, a zważywszy, że jednorazową danina zaczęła napływać do skarbu w dwa lata dopiero po wydaniu dekretu, rezultat finansowy dla państwa okazał się zwłaszcza z ziemi, całkiem znikomy. Opieszałość władz skarbowych z jednej, uprzywilejowanie własności rolnej, a w szczególności włościan, z drugiej strony, wytworzyły stan najwyższej niesprawiedliwości podatkowej i sprowadziły dla państwa wielką stratę.

Niedokładna i powierzchowna redakcja ustawy tłumaczy się tem, że dekret został wydany w chwili powstawania państwa, w okresie zamętu i braku odpowiednich sił fachowych, kiedy nie było jeszcze Sejmu, któryby nadał ustawie ostateczną redakcję i poczynił niezbędne w niej zmiany. Dziś, po upływie dwóch lat, dekret jest przestarzały i wymaga nowego opracowania.

5. Podatek majątkowy¹².

Podatek majątkowy, wobec wprowadzenia podatku dochodowego wraz z uzupełniającym go podatkiem majątkowym, jest obecnie anachronizmem. Dla pełności obrazu ustawodawstwa skarbowego w Polsce i raczej ze względów historycznych, niż istotnych, przytaczamy postanowienia dekretu z dnia 5 lutego 1919, na mocy którego ten podatek został wprowadzony do systemu skarbowego Rzeczypospolitej.

Podatek majątkowy wzorowany jest na podatku władz okupacyjnych z dnia 15 sierpnia 1917 roku, co stwierdza komunikat Ministerstwa Skarbu:

„Rząd polski, przejąwszy w listopadzie 1918 roku administrację skarbową, musiał ze względów czysto technicznych utrzymać zasadniczo w mocy dotychczasowe ustawy skarbowe okupantów. Na gruntowną reformę nie było czasu, nadto brak było należyście wyszkolonego personelu i Ministerstwo Skarbu zdawało sobie zresztą sprawę z tego, że reforma ta może i winna być przeprowadzoną jedynie tylko przy współdziałaniu Sejmu. Zresztą nie wolno było rządowi, wobec stanu finansów państwowych i wzmagających się z dnia na dzień wydatków na obronę kraju i na organizację państwa, zrezygnować z żadnego z dotychczasowych źródeł dochodu.

Te powody skłoniły rząd do utrzymania w mocy także poboru podatku majątkowego. Ponieważ jednak rozporządzenie okupacyjne (rozp. G.-G. W. z 15 sierpnia 1917, Nr. rozp. 367) o podatku od majątku obowiązywało dotąd tylko w b. okupacji niemieckiej, należało ze względów słuszności, a w szczególności z uwagi na zasadę jednolitego i równomiernego rozkładu ciężarów podatkowych na wszystkich obywateli państwa, nakazać pobór tego podatku także na pozostałych obszarach polskich b. zaboru rosyjskiego i to począwszy od 1 kwietnia 1917 roku, tj. od czasu obowiązywania powyższego rozporządzenia w b. okupacji niemieckiej“.

Dekret rządu polskiego utrzymuje naogół w mocy, pomijając drobne zmiany stylistyczne, przepisy merytoryczne dotychcza-

¹² Dz. Urz. Min. Sk. I. Nr. 4. poz. 46 i 47, Nr. 6, poz. 79, Nr. 16, poz. 216, Nr. 17, poz. 236.

owego rozporządzenia niemieckiego, wprowadza jedynie podwyżkę stopy podatkowej, spowodowaną względami na obecne potrzeby Skarbu Państwa. Mianowicie razem z podatkiem głównym wymierza się podatek dodatkowy, dochodzący do 100% podatku głównego przy majątku powyżej 600.000 mk.

Druga istotna zmiana wprowadzona dekretem polskim leży w tem, że zostaje przywrócony pobór państwowego podatku od nieruchomości miejskich, który był przez Niemców usunięty na obszarze b. okupacji niemieckiej aż do dalszego rozporządzenia. Powyższe zarządzenie władz skarbowych polskich było konieczne z uwagi na to, że byłoby to zupełnym spaczeniem systemu podatkowego, gdyby tak ważny podatek przychodowy nie był przez państwo pobierany.

Potrzebę utrzymania podatku majątkowego rząd polski motywuje nie tyle względami fiskalnemi, ile potrzebą zdania sobie sprawy ze stanu majątkowego ludności. Utrzymanie tego podatku da w rezultacie dokładną rejestrację majątków i źródeł dochodów, a tem samem ułatwi w znacznej mierze wprowadzenie ogólnopaństwowego podatku dochodowego, owego najidealniejszego podatku nowoczesnego, który wedle zamierzeń rządu będzie pobierany w miejsce podatku majątkowego już począwszy od 1920 roku¹³.

Wyluszczone wyżej motywy zniewoliły rząd do wydania dekretu w przedmiocie podatku majątkowego.

Zmiany wprowadzone przez rząd polski posiadają charakter przeważnie formalny; zamiast obszaru General-Gubernatorstwa Warszawskiego ustawa przyjmuje obszar b. zaboru rosyjskiego.

Podmiot i przedmiot podatku pozostają bez zmiany. Podatkowi majątkowemu podlegają:

A) osoby fizyczne, które mają na obszarze ziem polskich b. zaboru rosyjskiego miejsce zamieszkania lub tam stale przebywają, podług wartości całego ich majątku, podlegającego podatkowi;

B) wszystkie inne osoby fizyczne podług wartości majątku ich, podlegającego podatkowi, a mianowicie:

1) ich nieruchomości, położonych na obszarze ziem polskich b. zaboru rosyjskiego;

¹³ Porównaj wyżej podatek majątkowy władz okupacyjnych, str. 34.

W przepisach przejściowych ustawy z dnia 16 lipca 1920 roku, o podatku dochodowym i majątkowym, podatek, o którym mowa, nie został wyraźnie zniesiony (!).

2) ich wierzytelności, hipotecznie zabezpieczonych na nieruchomościach w tym obszarze;

3) ich majątku, związanego z tym obszarem przez fideikomis lub inne przepisy prawne;

4) ich kapitału zakładowego i obrotowego, służącego w tym obszarze do prowadzenia gospodarstwa rolnego lub leśnego, górnictwa lub przemysłu.

Do podlegającego podatkowi majątku osób, pod A) wymienionych, nie wlicza się wartości nieruchomości, znajdujących się poza obszarem ziem polskich, b. zaboru rosyjskiego, oraz wartości kapitałów zakładowych lub obrotowych, służących poza tym obszarem do prowadzenia gospodarstwa rolnego lub leśnego, górnictwa lub przemysłu, jeśli te części majątku podlegają równorzędnemu opodatkowaniu tam, gdzie się znajdują.

Podmiotem podatkowym jest ognisko domowe, na wzór pruski, mianowicie do majątku głowy rodziny dolicza się majątek żyjących z nią wspólnie członków rodziny.

Przedmiotem podatku majątkowego jest majątek, pozostały po odliczeniu długów będących w stosunku gospodarczym do majątku i innych ciężarów.

Długi na pokrycie wydatków osobistych lub bieżących kosztów utrzymania domu potrąca się tylko wtedy, gdy zostały zaciągnięte w granicach prawidłowej gospodarki.

Do majątku nie zalicza się natomiast sprzętów domowych i innych ruchomości, służących do osobistego użytku podatnika, a dalej — poborów i sum ubezpieczeniowych.

Zwolnione są od podatku majątki nie przenoszące 10 tysięcy marek. Oprócz tego zwolnione są: majątki, lub części majątku, służące wyłącznie celom dobroczynnym albo przeznaczone na bezpłatny publiczny użytek; hipoteki, od których podatek hipoteczny opłaca wierzyciel.

Trudną niezmiernie sprawą, wobec wahań walutowych, jest oszacowanie majątku. Ustawa posługuje się częściowo metodą pośrednią, wprowadzając dla budynków wartość oszacowaną dla ubezpieczenia. Wartość papierów wartościowych ustala się podług kursu giełdowego. Wartość przedsiębiorstw może być obliczona na podstawie ksiąg rachunkowych. Przy świadczeniach przypisuje się skapitalizowaną wartość tychże, mnożąc je przez 10, względnie 20, zgodnie z załączoną w ustawie tabelą. Zasadnicza stopa podatku jest niska i wzrasta od 0.8 pro mille przy wartości majątku 10.000 do 7 pro mille, przy wartości powyżej 10 mil. mk.

Obok podatku głównego władze polskie wprowadziły podatek dodatkowy, który wzrasta w stosunku progresywnym do kwoty głównego podatku, od 30% do 100%. Majątek powyżej 600.000 mk. opłaca już podwójną stawkę podatkową (zamiast 1890 mk. — 3.780 mk.).

Wymiar podatku opiera się na deklaracjach, które następnie

zostają sprawdzone, uzupełnione i sprostowane przez komisje szacunkowe. Ostatnie, pod przewodnictwem urzędnika skarbowego, składają się w połowie z członków wybieralnych przez sejmiki powiatowe z pośród podatników, w drugiej połowie — z członków mianowanych przez władzę podatkową I instancji.

6. Podatek od skrzynek depozytowych.

Do czynności biernych banków zalicza się między innymi interes depozytowy, t. zw. „depositum regulare“, znajdujący wyraz w przechowywaniu przez bank w swym skarbcu papierów wartościowych oraz kosztowności. Klijent wynajmuje w banku skrzynkę depozytową (safe), a za złożone w niej przedmioty bank jest odpowiedzialny.

Wobec nagromadzenia w bankach poważnych depozytów prywatnych Ministerstwo Skarbu zaprojektowało obłożenie skrzynek depozytowych osobnym podatkiem. Ustawa o podatku od skrzynek depozytowych została przyjęta przez Sejm w dniu 8 czerwca 1920 roku¹⁴.

Powyższy podatek należy zaliczyć do grupy podatków majątkowych, gdyż celem jego jest uchwycenie znacznych sum, składanych do skarbców bankowych w depozyt. Ustawa nabiera mocy obowiązującej od 1 lipca 1920 roku na obszarze Rzeczypospolitej. Podmiotem podatkowym są wszelkie instytucje kredytowe i domy bankowe, oraz wogóle wszystkie osoby prawne i fizyczne, które odnajmują skrzynki depozytowe. Ponieważ niesposób ustalić wartości przedmiotów oddanych na przechowanie do banku, ustawa wymierza podatek według znaków zewnętrznych, tj. zależnie od ilości skrzynek i ich rozmiaru, wedle stanu z dniem 1 stycznia każdego roku kalendarzowego.

Stawka podatkowa wynosi rocznie od jednej skrzynki depozytywnej: a) do 20.000 cm.³ objętości — 50 mk., b) ponad 20.000 cm.³ objętości — 100 mk.

Instytucje i osoby, obowiązane do opłacenia niniejszego podatku, mają w terminie do 31 stycznia każdego roku obliczyć stawki podatkowe, przypadające w myśl poprzedniego artykułu od ilości i rozmiaru przeznaczonych do odnajmu skrzynek depozytowych

¹⁴ Dz. Urz. Min. Sk. Rok II, Nr. 25, poz. 365, Nr. 30, poz. 445.

i w tym samym terminie wnieść do kasy skarbowej łączną sumę rocznego podatku.

Płatnik obowiązany jest złożyć władzy skarbowej pierwszej instancji wykaz, który ma zawierać ilość przeznaczonych do odnajmu skrzynek depozytowych i ich wymiary, tudzież cyfrowe obliczenie przypadającego podatku. Niezłożenie powyższego wykazu karane jest przez władzę skarbową pierwszej instancji grzywną do wysokości 5.000 mk., która może być powtarzana.

Ze stanowiska fiskalnego podatek ten nie przyniesie poważnych rezultatów. Objętość skrzynki jest bardzo niedokładnym miernikiem jej zawartości. Stopa 50 względnie 100 mk. od skrzynki jest drobna. Na obszarze Polski istnieje około 100 większych banków wraz z oddziałami, a każdy z nich posiadać może przeciętnie po 1000 skrzynek depozytowych, co da w rezultacie sto tysięcy skrzynek. Rachując przeciętnie po 75 marek od skrzynki, podatek przyniesie $7\frac{1}{2}$ milionów marek, co wobec ogromu budżetu wydatków państwowych stanowi sumę znikomą.

Państwo powinno obecnie posługiwać się tylko podatkami w wielkim stylu, których rezultaty finansowe zaważą w budżecie. Drobne podatki komplikują tylko system skarbowy w Polsce, zwiększają koszty administracji, a nie przynoszą korzyści. Do tej kategorii należy podatek od skrzynek depozytowych.

Rozdział III.

Podatki od obrotu.

1. Zagadnienie.

Podatki od obrotu posiadają tę wspólną cechę, że pobierane są z okazji przeniesienia majątku lub praw majątkowych i obciążają majątek tylko nieregularnie, w chwili zmiany właściciela, czem różnią się od podatków przychodowych, majątkowych i ogólnodochodowych, obciążających źródło w stanie spokoju i w sposób regularny. Dlatego wydzielamy podatki od obrotu w osobną grupę. Historycznie, podatki od obrotu rozwinęły się równorzędnie z opłatami skarbowymi, z którymi dotychczas są ściśle związane w praktyce skarbowej oraz wybieranie jak opłaty, zwykle w formie stempla. Istotna różnica polega na tem, że przy opłatach wymiar znajduje się w związku z działalnością urzędników, o czem dokładnie będzie mowa w następnym rozdziale, tymczasem przyczyną powstania podatku od obrotu jest zmiana posiadania, a jego uzasadnieniem zysk, który powstaje przy tej okazji.

Przy zamianie odpłatnej korzyść powstaje dla obu stron, gdyż w przeciwnym razie umowa nie doszłaby do skutku. Obustronny zysk przy kupnie-sprzedaży pochodzi stąd, że sprzedający pozbywa towar powyżej, kupujący zaś nabywa go poniżej podmiotowej wartości, czyli jak się mówi zwyczajnie, że towar drogo sprzedajemy a tanio kupujemy. Istotnym warunkiem każdej wymiany jest przyznawanie towarom wyższej krańcowej użyteczności przez nabywającego niż przez pozbywającego. Przy nabyciu przedmiotu tytułem darmym, korzyść powstająca z tego powodu dla nowonabywcy, t. j. spadkobiercy lub obdarowanego, jest tak oczywistą, iż nie potrzebuje bliższego objaśnienia.

W literaturze skarbowej co do klasyfikacji i uzasadnienia podatków od obrotu dają się zauważyć dwa kierunki. Jedni uczeni

wydzielają powyższe podatki w oddzielną grupę, inni zaś utożsamiają je z opłatami skarbowymi lub z podatkami bezpośrednimi.

Zasluga Lorenza von Steina, jest wydzielenie w osobną kategorię podatków od obrotu, dla których stworzył nazwę (Verkehrssteuern). Zmieniał jednak zdanie co do ich uzasadnienia. I tak w pierwszym wydaniu swej pracy uznał obciążenie obrotu jako „pośrednie podatki od dochodu“, dowodząc, że „przeniesienie kapitału lub prawa nie da się pomyśleć bez tego, aby przytem nie nastąpiło istotne zwiększenie majątkowe (Mehrwert) z jednej lub z drugiej strony“¹.

W ostatnim zaś wydaniu Stein popada w pesymizm i wyowiada charakterystyczne zdanie²: „Proces tworzenia się kapitału stanowi ostateczne źródło podatkowe i siłę podatkową. Nic innego opodatkować nie można... Opodatkowanie oddzielnego procesu obrotu jest taką samą niedorzecznością, jak gdyby przy tworzeniu się dóbr chciano opodatkować proces siania lub orania. Jeżeli obrót stanowi samodzielne zajęcie lub przedsiębiorstwo, podlega ono przecież podatkowi od przedsiębiorstw... Niemożliwym jest, pisać dalej Stein, uzasadnić podatek od obrotu w sposób słuszny; podatki od obrotu mogą znaleźć uzasadnienie tylko przez potrzebę państwa, nie zaś przez naukę“.

Słuszność ma niemiecki uczony, twierdząc, że ostatecznym źródłem podatkowym jest kapitał, względnie dochód. Nie przesądza to jednak sprawy, że dochód nie jest wyłącznie wynikiem procesu produkcji.

Nie podzielałmy zatem pesymizmu Steina co do uzasadnienia podatków od obrotu, uważając je przeciwnie, jako uzupełnienie systemu podatków bezpośrednich, za użyteczne nie tylko z punktu widzenia fiskalnego, lecz w pewnych wypadkach za zgodne z zasadą sprawiedliwości.

Adolf Wagner, powołując się na Steina, odróżnia podatki od obrotu jako oddzielną grupę, dopatruje się jednak bliskiego ich pokrewieństwa z podatkami przychodowymi, nazywa je specjal-

nymi podatkami przychodowymi (specielle Ertragssteuern)³. Obciążają bowiem, zdaniem Wagnera, bez względu na położenie gospodarcze podmiotu „dochód czysty“, który wynika z poszczególnych procesów obrotu. Podatki od obrotu przywiązane są do różnych transakcji wymiennych, a zwłaszcza do umów, jak kupno-sprzedaż, interesy kredytowe i t. d.

Podatki od obrotu wypełniają lukę w systemie podatkowym, służąc jako surogat przy podatkach ogólnodochodowych i przychodowych. Uzasadnienie podatków od obrotu Wagner upatruje w zysku, powstającym przy zamianie. Postawienie kwestji przez Wagnera uważamy za właściwe i za zgodne z naszymi poglądami.

Nie daje się natomiast, naszym zdaniem, utrzymać teza wystawiona przez Leroy-Beaulieu. Ten ostatni należy do nielicznej obecnie grupy uczonych, starających się dopatrywać w podatkach wzajemności świadczeń ze strony państwa i podatników. Leroy-Beaulieu, mimo swych wielkich zasług naukowych, broni teorii ekwiwalentu przy podatkach od obrotu. Strony, zdaniem francuskiego ekonomisty, płacą na rzecz państwa podatek, w razie transakcji handlowej, otrzymania spadku lub darowizny, tytułem wynagrodzenia za opiekę, okazywaną przez państwo przy zawarciu umowy lub przy swobodnym używaniu prawa spadkobiercy. „Państwo, pisze Leroy-Beaulieu⁴, gwarantuje transakcje społeczne, dzięki pomocy państwa, jego policji, sądownictwu, mogą własności przechodzić z ojca na syna z zupełnym bezpieczeństwem, z rąk właściciela sprzedawcy do rąk kapitalisty-kupca; również dzięki pomocy państwa szanowane są kontrakty, jest przeto zupełnie naturalnem i słusznem, że państwo otrzymuje na rzecz swoją z tych transakcji pobór, równający się premji ubezpieczeniowej. Pobór ten jest ceną za oddaną usługę, za usługę pierwszorzędą, jaką tylko państwo jest zdolne wyświadczyć. Strony zawierające umowę płacą państwu za gwarancję i ewentualną pomoc, którą odeń otrzymają, gdyby ktokolwiek chciał przeszkodzić im w wykonaniu umowy lub w korzystaniu ze spadku“. Stanowisko L.-Beaulieu jest błędne; nie można bowiem utożsamiać

¹ Cyt. według Radziszewskiego. Nauka skarbowości, str. 318.

² Lorenz von Stein. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. IV Auflage. 1878, II Band, str. 151.

³ A. Wagner. Finanzwissenschaft 1880. II Teil, str. 163, 448, 567.

⁴ Leroy-Beaulieu op. cit. I, str. 566.

podatków z opłatami. Przy tych ostatnich tylko teoria ekwiwalentu znajduje zastosowanie, jako odwzajemnienie się jednostki za czynności urzędowe organów lub zakładów państwowych. Francuski oczony usankcjonował pomieszczenie pojęć podatków od obrotu i opłat, które istotnie istnieje w praktyce skarbowej.

A. Wagner, Leroy-Beaulieu i ci wszyscy ekonomiści, którzy przyjmują za kryterjum klasyfikacji sposób wybrania podatku, są skłonni zaliczać podatki od obrotu do kategorii podatków bezpośrednich⁵.

Z polskich uczonych, prof. Biliński nie wydziela podatków od obrotu w osobną grupę, lecz traktuje je w dziale podatków dochodowych, co wzbudza bardzo poważne wątpliwości⁶.

Prof. Głabiński i Radziszewski⁷ uznają słusznie podatki od obrotu za osobną kategorię. Pierwszy z nich odnosi się naogół pesymistycznie do powyższych podatków, uznając je ze stanowiska teoretycznego za nieracjonalne i niesłuszne, które „działają ślepo i po omacku, przez co dotyczą właśnie tych, którzy najmniej mają siłę podatkową“.

Dr. Radziszewski ocenia je również ujemnie, gdyż nie odpowiadają one zasadniczo żadnemu z postulatów, jakie podatkom stawiamy. Jedyne ich usprawiedliwieniem jest wydatny rezultat finansowy.

Zasługuje wreszcie na uwagę klasyfikacja podatków, różniąca się od ogólnie przyjętej, której głównym reprezentantem z pośród nowoczesnych ekonomistów jest Walther Lotz⁸. Podstawą klasyfikacji, zdaniem Lotza, jest nałożenie podatku według stałych znamion (veranlagte Steuern) lub na podstawie zjawisk zmiennych (tarifizierte Steuern). Pierwsze mają charakter perjodyczny i zależne są od zdolności płatniczej podatników, drugie pobierane są w związku z czynnością i nie uwzględniają położenia gospodarczego podmiotu. Przy podatkach stałych istnieje wykaz zdol-

⁵ Leroy-Beaulieu op. cit. I, str. 566.

⁶ A. Wagner op. cit. II, str. 269.

⁷ L. Biliński. System nauki skarbowej. Lwów 1876, str. 113.

⁸ St. Głabiński. Nauka skarbowości, str. 462 i nast.; H. Radziszewski. Nauka skarbowości, str. 318 i nast.

⁸ Walter Lotz. Finanzwissenschaft. 1917, str. 507.

ności podatkowej płatnika, przy podatkach taryfowych — tylko taryfa mającej się uiścić należności.

W myśl powyższej klasyfikacji Lotz zalicza podatki od obrotu i opłaty, jak również podatki konsumcyjne (Innere Verbrauchssteuern) i cła do kategorii „podatków taryfowych“. Podatki od obrotu nazwane są „opodatkowaniem z tytułu ważnych czynności prawnych“ (Besteuerung aus Anlass rechtlich bedeutsamen Handlungen), przyczem Lotz zalicza tutaj właściwe podatki jak również opłaty.

Nie jestem zwolennikiem wymienionego systemu. Klasyfikacja podatków przeprowadzona jest z punktu widzenia administracji skarbowej, nie zaś ze stanowiska treści przedmiotu opodatkowania. Podział zależy od tego, czy podatek jest nakładany na podstawie stałych zjawisk gospodarczych — za pomocą wykazów, czy też — zmiennych czynności — za pomocą taryf, posiada charakter formalny. Takie zewnętrzne ujęcie problemu prowadzi do tego, że Lotz pod tę samą kategorię (podatków taryfowych) podciąga różne przejawy gospodarcze, jak obrót i spożycie, posiadające przecież odmienne znaczenie ekonomiczne. Z drugiej strony podatki w ścisłym znaczeniu i opłaty nie są zróżnicowane.

Uznając w zasadzie system Wagnera, wydzielały podatki od obrotu w oddzielną grupę, gdyż nie są one ani podatkami bezpośrednimi ani pośrednimi. Podatki od obrotu uzupełniają system podatków bezpośrednich, a zwłaszcza dochodowego, w tym znaczeniu, że pociągają do świadczeń przymusowych zysk, który się okazuje w czasie ruchu dóbr gospodarczych.

Wobec różnorodności podatków od obrotu, niezbędną jest ich klasyfikacja. Rozróżniamy zatem podatek od obrotu bezpłatnego i obrotu opartego na wymianie odpłatnej, wynikającego z umowy kupna-sprzedazy, najmu itd. Do pierwszej grupy zaliczamy podatek od spadków i darowizn; te dwa rodzaje uzupełniają się i traktowane są jednakowo w ustawach nowoczesnych. Darowizna na wypadek śmierci co do skutku gospodarczego jest równoznaczna ze spadkiem z testamentu, darowizna za życia prowadzi również do darmego przeniesienia majątku z jednych rąk do drugich.

Na podatek spadkowy zapatrywano się często z punktu widzenia socjalno-politycznego. Miał to być skuteczny środek wy-

mierzony przeciw gromadzeniu znacznych majątków w niewielu rękach, a przytem bez żadnej zasługi ze strony spadkobiercy. Podatek spadkowy jest w tem znaczeniu sposobem do zniwelowania różnic majątkowych. To stanowisko bronione jest przez socjalistów, popierających obok podatku dochodowego — obciążenie spadków. Drugi punkt widzenia jest fiskalny: dzięki podatkowi spadkowemu powstaje dla państwa wydatne źródło dochodów. To ostatnie stanowisko jest niewątpliwie w okresie powojennym dominujące i z tego przedewszystkiem punktu widzenia należy obecnie oceniać powyższy podatek.

Wysuwano wątpliwości przeciw obciążeniu podatkiem descendentów i małżonka, jako nieuzasadnioną ingerencję państwa w prywatne prawo własności, która powstrzymywać będzie spadkodawcę za życia od intensywnej pracy i oszczędzania; w razie śmierci podatek postawić może spadkobierców w trudnym położeniu materialnem. Pierwszy zarzut łatwo daje się doprowadzić do absurdu przez to, że ostatecznie każdy podatek stanowi ingerencję państwa w prywatno-gospodarcze stosunki podatnika. Czy podatek ujemnie wpłynie na chęć do pracy spadkodawcy, zależy od wysokości stopy i od konstrukcji ustawy. Niewątpliwie wysoki podatek może pogorszyć niekiedy położenie małoletnich lub wdowy, gdy spadek skrócony przez podatek, nie wyrówna straty wskutek ubytku siły zarobkowej spadkobiercy. Są to jednak fakty odosobnione, z którymi ustawodawca liczyć się nie może. Zwolnienie zaś od podatku najbliższych krewnych przyniosłoby olbrzymią stratę dla skarbu, co jest momentem decydującym. O tem poucza przykład Anglii i Niemiec. W Anglii, gdzie podatek obejmował zawsze najbliższych krewnych, wpływ dla skarbu wynosił przed wojną około 20 milj. £ (400 milj. mk. parytetowych), w Niemczech zaś, przy zwolnieniu zstępnych i małżonka (ustawa z roku 1906) — zaledwie 40 milj. marek.

Stopień pokrewieństwa posiada jednak znaczenie przy nałożeniu podatku, pod postacią lżejszego traktowania zstępnych i małżonka niż dalszych krewnych. Dlatego ustawy europejskie uwzględniają przy normowaniu stopy obok wysokości masy spadkowej także stopień pokrewieństwa. Technicznie możliwe są dwa podatki: 1) od masy spadkowej (Nachlasssteuer); 2) od spadku (Erbfallsteuer). Pierwszy uwzględnia tylko ogólną masę spadku

po potrąceniu długów oraz innych ciężarów; drugi dotyczy poszczególnych spadkobierców i wymierzany jest zależnie od ich stosunku do spadkodawcy. Jest to wzór angielski ostatnio wprowadzony w Niemczech 10 września 1919 roku. Stopa jest progresywna a taryfa — drabinkowa, przyczem progresja zależy od wysokości masy spadkowej z jednej, stopnia pokrewieństwa z drugiej strony.

Uzupełnieniem podatku spadkowego jest podatek od darowizn za życia. Bez istnienia tego ostatniego zachodziłaby obawa omińnięcia podatku spadkowego drogą darowizn za życia.

Podatek spadkowy odpowiada zasadzie sprawiedliwości, gdyż pobierany jest w chwili wzbogacenia się spadkobiercy, pod względem fiskalnym — posiada doniosłe znaczenie w państwach gospodarczo rozwiniętych. Technicznie jest łatwy do uchwycenia, gdyż wiąże się z aktem prawnym przeniesienia prawa własności, nie podlega dalej przerzuceniu, co posiada ważne znaczenie ekonomiczne. W zasadzie więc podatek spadkowy jest sprawiedliwy, a co najważniejsze w okresie powojennym — może stanowić ważne źródło dochodów skarbowych.

Wszystkie inne podatki są wynikiem obrotu odpłatnego i tutaj spostrzegamy ich ogromną różnorodność wywołaną bogactwem form obrotu gospodarczego w wysoko rozwiniętych społeczeństwach nowoczesnych.

Rozróżniamy zależnie od przedmiotu, obrót nieruchomościami i ruchomościami i zależnie od tego dostrzegamy dwa rodzaje podatków. Podatek od obrotu nieruchomościami, t. zw. aljenacyjny, posiada swe zalety skarbowo-administracyjne. Jest przedewszystkiem wydajny, o ile trafi na okres ożywionych transakcji gruntami i budynkami. W dobie powojennej taki właśnie okres nastąpił. Konjunktura zwykła daje pochop do częstych zmian właścicieli, a jednocześnie powoduje znaczne zyski dla stron obu. Z tej racji stawki mogą być wysokie, gdyż właściwem jest uchwycenie części zysków dla państwa. Zaleta administracyjna tego podatku polega na tem, że jego wybranie jest łatwe, gdyż wiąże się ze spisaniem aktu rejentalnego.

Podatki od obrotu ruchomościami obejmują długi szereg transakcji odpłatnych, a zatem: od obrotów handlowych, w formie podatków od kwitów i rachunków; specjalnym podatkiem

obłożony jest zwykle obrót przedmiotami zbytku, nadającymi się znakomicie do interwencji skarbu. Weksle jako wyraz obrotu kredytowego obłożone są podatkiem, przyczem rozróżnia się pomiędzy weksłami długoterminowymi, opłacającymi wyższą stawkę i weksłami z krótkim terminem płatności — niższą stawkę.

Zrozumiałem jest także, że skarb sięga do obrotów papierami wartościowymi, które obciąża podatkiem giełdowym. Istnieją zwykle dwa momenty ingerencji państwa: 1) obroty dokonywane na giełdzie, 2) emisja papierów dywidendowych, głównie przez towarzystwa akcyjne. Pierwszy moment nadaje się lepiej do obciążenia, jeśli stać na stonowisku słuszności, drugi zaś jest łatwiejszy dla skarbu, pod względem technicznym. Chwila obecna, wskutek ożywionych obrotów giełdowych, jak również — znacznych emisji akcji, nadaje się znakomicie do wprowadzenia podatku giełdowego. Ubezpieczenia nadają się znacznie gorzej jako przedmiot podatkowy, a to ze względu na ich kulturalno-gospodarcze znaczenie.

Pozostają wreszcie, jako przedmiot podatkowy, wszelkie gry hazardowe, wygrane na loterii, frachty towarowe, bilety kolejowe, tantjemy, czeki itd., będące wyrazem przelania prawa własności, lub przeniesienia dóbr z jednego miejsca w drugie.

Podatki od obrotu, jako całość nie przedstawiają jednolitego systemu, jak np. podatki przychodowe, lecz dotyczą różnorodnych przejawów życia gospodarczego; uważać je należy jako uzupełnienie systemu podatkowego, gdy chodzi o pewne źródła nie dotknięte podatkami bezpośrednimi.

Zarzut przeciwko podatkom od obrotu sprowadza się do tego, iż tamują one swobodny obrót dóbr, który ze stanowiska gospodarczego posiada pierwszorzędne znaczenie. Powstają też trudności techniczne przy wybraniu podatku, zwłaszcza przy obrocie ruchomości. W chwili obecnej jednak, gdy finanse państwowe są w niebezpieczeństwie, nie wolno rezygnować ze znacznych wpływów z tego źródła. Póki trwa konjunktura zwykła, a sądzę, że nieprędko minie, skarb winien korzystać z obrotów prywatnych, tak ze względów fiskalnych jak i socjalno-politycznych.

2. Podatek od obrotu nieruchomości i ruchomości w Polsce. (t. zw. opłaty stemplowe).

Podatek od przeniesienia nieruchomości stanowi jedną z części ustawy z dnia 16 lipca 1920 roku „o podwyższeniu i zrównaniu stawek przy niektórych opłatach stemplowych na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego”⁹. Jak wynika z nazwy ustawy, zmiany zostały wprowadzone w dawnej rosyjskiej ustawie stemplowej, tudzież w austriackiej (z dnia 18 czerwca 1901 roku). Natomiast w b. zaborze pruskim pozostawiono w mocy przepisy ustawy stemplowej niemieckiej.

Zmiany wprowadzone przez władze polskie sprowadzają się do tego, że podatek aljenacyjny od przeniesienia nieruchomości w Królestwie i w Małopolsce został podwyższony do 6% od wartości przedmiotu. Oprócz podatku aljenacyjnego w wysokości 6%, należy pobierać jeszcze w b. zaborze rosyjskim przy pisemnych przeniesieniach nieruchomości, opłatę aktową kancelaryjną, według dawnych przepisów, które przy większych sumach dochodzą do 1/2% wartości przedmiotu. Podatek sześcioprocentowy od ceny sprzedaży nieruchomości uważać należy za wysokie obciążenie obrotu nieruchomości.

W b. dzielnicy pruskiej pozostaje w mocy ustawa o podatku stemplowym Rzeszy z dnia 3 lipca 1913 roku. Były zabór pruski jest słabiej obciążony podatkiem aljenacyjnym od reszty obszaru Polski. Podczas gdy w pierwszym podatek od obrotu nieruchomości nie przekracza wraz z dodatkami samorządowymi 3 1/2% ceny sprzedaży, to w zaborze austriackim i rosyjskim (również z dodatkami samorządowymi) dochodzi normalnie do 7%, czyli jest dwa razy wyższy.

Podwyższenie podatku aljenacyjnego w obecnych warunkach jest zrozumiałe i słuszne. W ten sposób skarb pragnie uchwycić część zysku, powstającą przy obrocie nieruchomości. Wskutek wzrostu ceny ziemiopłodów i gruntu, wytwarza się wysoka renta gruntowa, dająca się najłatwiej uchwycić przez skarb w momencie zmiany właściciela. Wobec ożywionych transakcji nierucho-

⁹ Dz. Ust. Nr. 73. poz. 498. Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 35. poz. 492. Nr. 36. poz. 520.

¹⁰ Reichsstempelgesetz v. 3 Juli 1913 (R. G. Bl. str. 639) Guttentag-sche Sammlung Nr. 18.

mościami w okresie powojennym, skarb, nakładając wysoki podatek aljenacyjny, przysparza sobie wydatnych dochodów.

Przytoczone argumenty natury zasadniczej i fiskalnej utrzymują się, póki trwa konjunktura zwykła, wywołana niestety w większości wypadków deprecjacją waluty. Gdy ta ustanie, podatek aljenacyjny stanie się istotnym ciężarem dla nabywcy, a jednocześnie uniemożliwi dalsze transakcje ziemią i nabycie jej przez jednostki gospodarczo najtęższe, co może mieć ujemny wpływ na podniesienie wytwórczości rolniczej. Unifikacja podatku aljenacyjnego na całym obszarze jest niezbędna i musi być wkrótce przeprowadzona.

Ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku zawiera postanowienia co do opodatkowania obrotu handlowego na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego. Art. 2, lit. a) tej ustawy ustala wysokość podatku stempowego od kwitów na 0.5% od sumy kwitowanej, względnie wartości odebranych przedmiotów; lit. b) ustala wysokość podatku od rachunków na 0.2% sumy, na którą rachunek wystawiono.

Przedewszystkiem uwaga ogólna. Ustawa niesłusznie nazywa powyższe podatki „opłatami stempowymi“. Niewłaściwie dlatego, że ściągają się te „opłaty“ bynajmniej nie z tytułu czynności i usług publicznych, lecz jedynie na mocy przymusu państwowego, jak każdy inny najbardziej typowy podatek.

Ze sfer kupieckich zwracano uwagę, że ten podatek będzie hamulcem w obrotach handlowych. Najpoważniejszy argument przeciw nadmiernemu obciążeniu obrotu handlowego sprowadza się do tego, że towar nie przechodzi wprost od wytwórcy do detalisty, lecz odbywa dłuższą drogę, przechodząc przez ręce wielkiego hurtownika i hurtowników miejscowych, a w ten sposób opłacać będzie kilkakrotnie wysoki podatek stempowy, który może wynieść do 8% ceny sprzedaży. Rezultat praktyczny będzie ten, że interesy będą załatwiane bez pisma; na tem straci skarb, a jednocześnie wprowadzi się dezorganizację i omijanie przepisów w obrotach handlowych¹¹.

¹¹ Stowarzyszenie kupców polskich w Warszawie zwróciło się nawet z prośbą do ministra skarbu o wydanie nowych przepisów o podatku.

Uznając wagę argumentów kupiectwa, uważam również podatek za nadmierny. Byłbym skłonny jednak popierać zniesienie stopy, nie zaś ustalenie progresji, która skomplikuje wykonanie ustawy.

W b. dzielnicy pruskiej obowiązuje podatek od obrotów handlowych (Warenumsatzstempel), uregulowany przez ustawę z dnia 26 czerwca 1916 roku¹². Podlegają mu osoby wykonujące stale odpłatne zajęcia przemysłowo-handlowe, „które winny przy końcu roku kalendarzowego, w terminie do 30 dni, zgłosić do urzędu podatkowego ogólną sumę wypłat dokonanych w ciągu tego roku“. Do zajęć przemysłowo-handlowych ustawa zalicza też rolnictwo, leśnictwo, hodowlę bydła, rybołówstwo, ogrodnictwo i górnictwo. Uwolnione są osoby, u których przedmiot opodatkowania nie przekracza 3.000 mk. Podatek opłaca się od sumy faktur w wysokości 0.1%. Przy obrocie handlowym b. dzielnica pruska jest uprzywilejowana w stosunku do innych dzielnic Polski.

Ustawa niemiecka powinna służyć za wzór dla przyszłego podatku od obrotów handlowych, który jest obecnie opracowywany przez Ministerstwo Skarbu. Stopa 1 *pro mille* aczkolwiek wysoka, nie jest nadmierna tak, iż nie tamuje obrotu handlowego. Słusznym jest przepis niemieckiej ustawy, że podatek opłaca się raz w roku. Powinien być ściągany przy okazji wymiaru innych podatków, mianowicie — przemysłowego, podatku dochodowego i t. d. W projekcie podatku od obrotów handlowych jest natomiast zamiar szacowania obrotów przez specjalne komisje co każde trzy miesiące, co spowodowałoby olbrzymie koszty administracyjne dla ściągnięcia podatku.

Nie ulega wątpliwości, że dobrze zorganizowany podatek od obrotów handlowych, oparty na jednolitej ustawie dla całej Polski może przynieść skarbowi wysokie i elastyczne dochody.

Opodatkowanie obrotu przedmiotami zbytku zostało uregulo-

który miałby się opierać na progresji. Sumy do 100 mk. włącznie mają być wolne od opłaty; sumy ponad 100 mk. do 1.000 mk. 50 fen.; sumy ponad 1.000 mk. do 5.000 mk. 1 mk.; sumy ponad 5.000 mk. do 10.000 mk. 2 mk.; sumy ponad 10.000 mk. do 50.000 mk. 3 mk.; sumy ponad 50.000 mk. do 100.000 mk. 5 mk.; sumy ponad 100.000 mk. 10 marek.

¹² Gesetz über einen Warenumsatzstempel vom 26 Juni 1916 (R. G. Bl. str. 639).

wane osobną ustawą, uchwaloną w dniu 16 lipca 1920 roku¹³. Zwroćenie szczególnej uwagi na przedmioty zbytku w celach skarbowych jest całkiem właściwe. Podatki od przedmiotów zbytku znane są w obcych ustawodawstwach i mają na celu, obok względów fiskalnych, również wzgląd socjalno-polityczny, mianowicie pociągnięcie do świadczeń przymusowych konsumpcji zbędnej. Wychodząc z powyższych przesłanek, rząd polski nałożył wysoki podatek na rzeczy zbytkowe, według następujących zasad.

Oplacie podatku podlega, w myśl ustawy, sprzedaż przedmiotów zbytku, wymienionych w spisie, który może być zmieniony lub uzupełniony przez ministra skarbu w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu. Spis składa się z 14 pozycji i obejmuje przedmioty z szlachetnych kruszców, drogie kamienie, dzieła sztuki, wyroby z porcelany, przedmioty służące do gier, futra, koronki, kosmetyki, przybory podróżne i t. d.

Podmiotem podatkowym są osoby, zajmujące się zawodowo sprzedażą tych przedmiotów na rzecz osoby, która rzeczy nabywa dla siebie. Nie podlega opłacie sprzedaż przedmiotu osobie, trudniącej się dalszą przeróbką lub rozsprzedają tego rodzaju rzeczy. Osoby takie powinny złożyć sprzedawcy zaświadczenie urzędowe na dowód, że trudnią się przerabianiem lub rozsprzedają nabywanych przedmiotów. Nie podlega również opłacie sprzedaż oryginalnych dzieł sztuki plastycznej wykonanych przez artystów, obywateli Rzeczypospolitej, żyjących lub zmarłych w ostatnich trzech latach, gdy sprzedaje je sam artysta lub jego krewni w linii prostej. Stopa podatku wynosi 10% od ceny sprzedaży.

Osoby trudniące się sprzedażą artykułów zbytku znajdują się pod ścisłą kontrolą władz skarbowych, którym służy każdej chwili prawo wstępu do lokalu przedsiębiorstwa oraz przeglądania wszelkich ksiąg, dokumentów i korespondencji, dotyczących przedsiębiorstwa. Władza skarbową może również w wypadkach wyjątkowych zażądać dostarczenia ksiąg i dokumentów do urzędu celem przeprowadzenia ściślejszej kontroli.

Osoby, zajmujące się sprzedażą przedmiotów zbytku, są obo-

¹³ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 36, poz. 519.

wiązane donieść o tem władzy skarbowej, wymieniając szczegółowo wszystkie przedmioty, których sprzedażą się trudnią, jakoteż podać firmę i adres; mają też prowadzić „księgę sprzedaży przedmiotów zbytku“.

Ustawa zawiera wysokie kary dochodzące do pięćdziesięciokrotnej kwoty, na której utratę skarb narażono, w razie niestosowania się do przepisów ustawy.

Ustawa obowiązuje na całym obszarze Rzeczypospolitej, prócz b. dzielnicy pruskiej i wchodzi w życie po upływie miesiąca po jej ogłoszeniu.

Nadmienić należy, że w dzielnicy pruskiej obowiązuje ustawa niemiecka z roku 1918, na której w znacznej mierze wzoruje się ustawa polska.

Przeciw temu podatkowi w zasadzie słusznemu i właściwemu mógłby przemawiać tylko motyw kulturalny. Nie mamy nic do nadmienienia przeciw wysokiemu podatkowi za sprzedaż perfum i wszelkich kosmetyków, drogich futer i zbytkownych przyborów podróżnych.

Poważne wątpliwości wynikają natomiast z równorzędnego traktowania przez skarb dzieł sztuki, starych obrazów i „wszelkiego rodzaju antyków, których wartość wynika z ich dawniejszego pochodzenia“. W ten sposób wzbogacanie kraju dziełami sztuki, posiadającymi przecież ważne znaczenie kulturalne i wychowawcze, jest utrudnione.

Czy i o ile podatek będzie wydajny, zależeć będzie od władzy wykonawczej z jednej, od sumiennosci podatników z drugiej strony.

Niewątpliwie daje się zauważyć w ostatnich czasach dążenie, zwłaszcza ze strony dorobkiewiczów wojennych, do lokowania kapitału w różnych kosztownościach dla uniknięcia skutków ciągłej deprecjacji waluty. Ci wszyscy, którzy się dorobili zysków na wojnie, wolą kupować obrazy, drogie kamienie lub dywany, niż trzymać swój majątek w markach. Dlatego też obrót przedmiotami zbytku ożywił się znacznie; spodziewać się należy znacznych wpływów dla państwa, o ile oczywiście skarb wykaże dość energii przy ściąganiu tego podatku.

Ustawą z dnia 16 lipca 1920 r. „o opłatach stemplowych od

weksli“ został ujednostajniony *podatek wekslowy* na obszarze Rzeczypospolitej¹⁴.

Pod względem prawa wekslowego w Polsce istnieje wielka różnorodność. Obowiązują mianowicie 4 ustawy wekslowe i związane z nimi systemy podatków wekslowych. W b. zaborze rosyjskim — kodeks handlowy francuski, a częściowo rosyjski (okręg białostocki) w b. dzielnicy pruskiej — ustawa wekslowa niemiecka — w redakcji ogłoszonej 3 czerwca 1908 roku, a w Galicji — ustawa wekslowa austriacka. Podatek wekslowy był też oparty na różnych podstawach. W b. zaborze rosyjskim istniały 2 ustawy o opłatach wekslowych: w b. General-Gubernatorstwie Warszawskiem — ustawa stemplowa okupacyjna niemiecka, a w b. okupacji austriackiej — ustawa stemplowa rosyjska, w b. zaborze pruskim — ustawa z dnia 15 lipca 1909 roku, wraz z ustawą dodatkową, a w Galicji — ustawa austriacka z dnia 8 marca 1876 roku. Powyższy stan wymagał koniecznie ujednostajnienia przepisów o podatku wekslowym, a to mimo obowiązujących różnych ustaw wekslowych, gdyż istotne zasady materialnego prawa wekslowego, stanowiące podstawę do wymiaru podatków, we wszystkich ustawodawstwach są zgodne.

Ustawa niewłaściwie nazywa podatek wekslowy „opłatą”; gdyż jest ponoszony z mocy przymusu państwowego, a nie z tytułu czynności organów publicznych.

Przedmiotem podatkowym są weksle ciągnięte (przekazowe), t. zw. traty i proste (własne) wystawione w kraju, jak również weksle wystawione za granicą, lecz płatne w kraju. Od powyższych weksli stopa podatkowa wynosi 0.3%, tj. 30 fenigów od każdych 100 marek. Gdy termin płatności weksła przypada później niż w 3 miesiące od daty wystawienia, należy opłacić podwójną stawkę, tj. 0.6%. Weksle zaś nie zawierające daty wystawienia opłacają z góry trzykrotną stawkę. Z weksłami zrównane są pod względem podatku dokumenty do nich zbliżone (łatwo przenośne papiery), które opłacają podatek, jak weksle krótkoterminowe.

Ządanie wyższych opłat od weksli z dłuższym biegiem odpowiada zasadzie, że im dłuższy bieg weksła, a więc im większa

¹⁴ Dz. Ustaw Nr. 83, poz. 553. Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 37, poz. 532 i 533. Sprawozdanie komisji Skarbowo-Budżetowej. Druk Nr. 2010. Projekt rządowy. Druk Nr. 1779.

sposobność do obrotu, tem wyższy podatek. Zasady tej wprawdzie nie zna ustawa stemplowa rosyjska, istnieje atoli we wszystkich innych ustawach o podatku wekslowym, które do niedawna obowiązywały w Polsce. Jako normalny bieg weksła przyjęto termin 3-miesięczny, w przeciwstawieniu do ustawy austriackiej, gdzie dopiero od weksli z terminem dłuższym niż 6 miesięcy przypada większa opłata. Skrócenie tego terminu będzie miało wpływ na efekt finansowy, o który głównie chodzi ustawodawcy.

Równe traktowanie weksli w kraju wystawionych i zagranicznych w kraju płatnych, odpowiada zasadzie, że weksel puszczony w obieg w kraju winien podlegać krajowej opłacie. Przepis, że weksle bez daty wystawienia podlegają potrójnej stawce ma zapobiec chęci podatników do obejścia podatku przy weksłach długoterminowych.

Podmiotem podatkowym, zgodnie z ustawą są: 1) przy weksłach wystawionych w granicach Rzeczypospolitej ta osoba, która kładzie pierwszy podpis na wekslu, a to zanim ten podpis umieści; 2) przy weksłach wystawionych za granicą ta osoba, która pierwsza na obszarze Rzeczypospolitej weksel otrzymała, a to zanim weksel puszczono w dalszy obieg, w każdym razie przed upływem dni 8 od chwili otrzymania weksła; 3) przy weksłach płatnych za okazaniem lub w pewien czas po okazaniu, a nie przedstawionych do opłaty z upływem 3 miesięcy od daty wystawienia, posiadacz weksła, a to najpóźniej w dniu, w którym 3 miesiące od daty wystawienia upływają; 4) przy prolongatach, ta osoba, która umieszcza na wekslu wzmiankę o prolongacie, a to przed umieszczeniem tej wzmianki.

Za uiszczenie opłaty ponoszą nadto odpowiedzialność solidarnie z osobami wymienionymi, posiadacz weksła oraz ci wszyscy, którzy weksel podpisali, przyjęli lub indosowali; odpowiedzialność ich wszakże dotyczy tylko tych opłat, co do których obowiązek uiszczenia powstał przed dalszym odstąpieniem weksła przez te osoby.

Opłatę uiszcza się przez użycie urzędowego blankietu wekslowego, markami stemplowymi lub gotówką. W razie nieuiszczenia opłaty, lub tylko częściowego uiszczenia, osoba obowiązana do zapłaty ulega karze pieniężnej, równającej się 50-krotnemu iloczynowi kwoty nieuiszczonej.

Wysokie grzywny, w razie uszczuplenia praw Skarbu państwa, uzasadnia się tem, że kontrola weksli jest nader utrudniona, a tylko wysokie kary będą działały w sposób odstrasżający. Za karę odpowiada każdy za siebie, a nie solidarnie. Postanowienie to odpowiada zasadzie, że za popełnione przestępstwo odpowiada każdy, kto je popełnił, a nie jeden za wszystkich.

Nowa ustawa o podatku wekslowym wchodzi w życie w ciągu miesiąca od dnia ogłoszenia, tj. obowiązuje od 16 sierpnia 1920 roku na całym obszarze Rzeczypospolitej. Wykonanie ustawy należy w b. dzielnicy pruskiej do Ministra b. dzielnicy pruskiej w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Ustawa o podatku wekslowym z dnia 16 lipca 1920 r. posiada cel wyraźnie fiskalny. „Reforma“ sprowadza się ostatecznie do znacznego podwyższenia stopy w porównaniu do dawniejszych ustaw. Dotychczas weksle opłacały podatek, wynoszący dla skryptów krótkoterminowych przeciętnie 0.1%, a dla długoterminowych — 0.2%. Obecnie stopa została podniesiona trzykrotnie i wynosi 0.3, względnie 0.6%, a w wypadkach wyjątkowych — nawet 0.9% sumy dłużnej. Sumę powyższą opłaca z reguły dłużnik, t. j. wystawca weksła, bądź to gotówką do kas skarbowych, bądź też przez naklejenie i skasowanie znaczków stemplowych odpowiedniej wartości.

Ustawa o podatku wekslowym z dnia 16 lipca 1920 r. posiada niewątpliwie tę korzyść, że przeprowadza unifikację rozbieżnych przepisów co do opodatkowania weksli w Polsce. Sam podatek nie wywołuje wątpliwości, gdyż weksle we wszystkich państwach ulegają opodatkowaniu; weksel posiada szczególne przywileje, których są pozbawione inne zobowiązania, a wobec tego państwo, które gwarantuje prawo, rości pretensje do tego źródła w formie podatku. W normalnych czasach stopa 0.3% od sumy dłużnej byłaby nadmiernym fiskalizmem, tamującym kredyt prywatny, którego weksel jest wyrazem. Skrypt dłużny na milion marek, co wobec deprecjacji waluty jest zjawiskiem zwykłym w obrotach prywatnych, ponosi tytułem podatku 3.000 mk., względnie 6.000 mk., gdy poprzednio opłacał za ledwie 1.000 mk. W dobie powojennej potrzeba państwa występuje na pierwszy plan i usuwa inne względy.

Pod nazwą podatku *gieldowego* rozumiany jest, zgodnie z definicją H. Radziszewskiego¹⁵, podatek pobierany przy obrotach walorów giełdowych na giełdach lub poza giełdą oraz podatek opłacany od walorów przy ich emisji, lub przy przedostaniu się walorów obcokrajowych na rynek krajowy.

W Polsce do tej pory niema jednolitej ustawy o podatku giełdowym. Rozpatrzę kolejno ustawy obowiązujące w poszczególnych dzielnicach Rzeczypospolitej.

W b. okupacji niemieckiej obowiązuje rozporządzenie o podatku giełdowym z dnia 16 marca 1918 roku¹⁶, uzupełnione tylko co do poboru podatku rozporządzeniem polskiego ministra skarbu z dnia 27 września 1920 roku¹⁷.

Władze okupacyjne niemieckie wprowadziły w tym względzie następujące zasady. Podatkowi podlegają: kupno i emisja papierów wartościowych zawierane w kraju, jak również umowy zawierane poza krajem, jeżeli obaj kontrahenci zamieszkują w kraju. Do uiszczenia podatku w zasadzie są obowiązani nabywcy akcji lub innych papierów procentowych.

Osoba, wypuszczająca papiery wartościowe, ma prowadzić „spis celem obliczenia podatku giełdowego“, który ma być uiszczony gotówką.

Stopa wynosi, zgodnie z rozporządzeniem v. Beselera, przy kupnie: 1) papierów wartościowych ze stałą stopą procentową 0.3 *pro mille* wartości przedmiotu; 2) akcji — 0.6 *pro mille*; 3) udziałów spółek górniczych — 2 *pro mille*. Równoznaczne z kupnem są emisje, lub przyjmowanie akcji przy zakładaniu towarzystwa akcyjnego. Wartość przedmiotu określa się według średniego kursu giełdowego w dniu transakcji.

Wolne są od podatku giełdowego renty i obligacje państwowe, listy zastawne i obligacje banków hipotecznych.

Podatek giełdowy w b. okupacji niemieckiej ma znaczenie głównie dla akcji; należy go uiszczyć niezależnie od „opłat stemplowych“ przewidzianych w rozporządzeniu okupantów z dnia 19 lipca 1916 roku (Dz. Rozp. Nr. 40, poz. 126).

¹⁵ H. Radziszewski. Nauka skarbowości, str. 330.

¹⁶ Verordnungsblatt, Nr. 109, poz. 461.

¹⁷ Dz. Ust. Rz. P. Nr. 93, poz. 617. Dz. Urz. Ministerstwa Skarbu II. Nr. 40, poz. 574.

Podatek, o którym mowa, wynosi co do akcji po 60 fen. od tysiąca sumy pieniężnej, którą dany akcjonariusz ma wpłacić, stosownie do umowy, wzamian za otrzymane akcje.

Podatek należy uiszczyć również w razie przewalutowania (przeszacowania) majątku spółki akcyjnej, bądź w drodze przestępowania akcji dotychczasowych, bądź za pomocą ściągnięcia akcji dawnych i wydania w ich miejsce nowych, opiewających na wyższą wartość nominalną.

Przy założeniu towarzystwa akcyjnego, lub przy powiększeniu kapitału akcyjnego, należy uiszczyć oprócz podatku giełdowego 0.60/00, jeszcze wysoką „opłatę stemplową“. Dawna opłata w myśl rozporządzenia okupantów z dnia 19 lipca 1916 wynosiła 2%¹⁸, polska ustawa stemplowa z dnia 16 lipca 1920 roku podwyższyła opłatę do 3% od kapitału¹⁹.

Weźmy przykład. Towarzystwo akcyjne zwiększa swój kapitał o 10 milionów marek, drogą emisji 10.000 akcji w odcinkach po 1000 mk. Nabywca jednej akcji zapłaci 30 mk. „opłaty stemplowej“ i 60 fen. podatku giełdowego. Z powiększenia kapitału akcyjnego o 10 milionów skarbu otrzyma tytułem opłaty stemplowej i podatku giełdowego 306.000 mk. To daje pojęcie, jak znaczne mogą być obecnie dochody państwa ze zwiększonej emisji i przeszacowania majątku towarzystw.

W b. dzielnicy pruskiej obowiązuje w omawianym zakresie ustawa Rzeszy o podatku stemplowym z dnia 3 lipca 1913 roku (R. G. Bl., str. 639) i ostatnio z dnia 26 lipca 1918 (R. G. Bl., str. 799), obejmująca również podatek giełdowy. Na powyższej ustawie wzorowały się ściśle okupacyjne władze niemieckie w Polsce. Nie wchodząc w szczegóły, nadmienię tylko, że w Małopolsce obowiązuje prawo austriackie, wedle którego wysokość podatku giełdowego zależy od tego, czy dany walor jest krajowy lub zagraniczny, na okaziciela lub imienny. Wreszcie w b. okupacji austriackiej obowiązuje nadal rosyjska ustawa o opłacie stemplowej.

Okazuje się, że podatek giełdowy w Polsce wymierzany jest

¹⁸ Dz. Rozp. Nr. 40, poz. 126, taryfa Nr. 10 (a 1).

¹⁹ Ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku, art. 6, por. „Okólnik“ w Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 36, poz. 522.

według różnych ustaw. Pierwszym postulatem jest unifikacja podatku, który może i powinien posiadać w okresie powojennym doniosłe znaczenie skarbowe.

W związku z deprecjacją waluty, wszystkie towarzystwa akcyjne przystąpiły do przeszacowania kapitału zakładowego i do olbrzymich emisji. Wskutek deprecjacji waluty powstał głód kapitałów dla celów inwestycyjnych. Nowe emisje akcji są następstwem ciągłych emisji P. K. K. P. Znaki puszczane przez skarbu zapobiegają na razie ujawnianiu się braku gotowizny, lecz w następstwie potęgują inflację, wywołują drożyznę, która ze swej strony wymaga coraz większej ilości znaków obiegowych. Brak kapitału zostaje spotęgowany jeszcze chowaniem gotowizny przez włościanstwo, wycofanej w ten sposób z obiegu.

Zwiększenie kapitału akcyjnego w ciągu roku 1920 obraca się w sumach miliardowych; przypuszczalny zaś dochód dla skarbu z 3% opłaty stemplowej wynieść powinien setki milionów.

Drugim momentem odpowiednim dla ingerencji skarbu są obroty papierami wartościowymi na giełdzie. Kto dziś nie spekuluje w Polsce na zwyżce papierów wartościowych? Prawie wszyscy, poczynając od wielkich kapitalistów, a kończąc na zwykłych robotnikach. W ostatnim wypadku podatek giełdowy posiada obok znaczenia fiskalnego i wpływ socjalny — przeciwdziałanie niezdrowej spekulacji, która zatacza w społeczeństwie coraz szersze kręgi. Ściągnięcie podatku z racji nowych emisji nie nastęrcza większych trudności, podczas gdy wybranie go podczas obrotów giełdowych, staje się problematyczne. W celu uniknięcia podatku transakcje dokonywane będą niewątpliwie poza giełdą i w ten sposób uchylą się od zapłacenia podatku.

Podatek od ubezpieczeń niesłusznie w ustawie z dnia 16 lipca 1920 roku „opłatą“ zwany, należy do grupy podatków od obrotu. Wybierany jest bowiem z tytułu opłaty składek przez ubezpieczonego, lub wypłaty sum ubezpieczonych przez towarzystwa asekuracyjne, t. j. pobierany jest z racji przejścia majątku pieniężnego z rąk do rąk.

Na obszarach Polski istniały dotychczas najrozmaitsze przepisy obowiązujące o opodatkowaniu ubezpieczeń — tak różnorodne i zawile, iż nastęrczały wiele trudności przy ich stosowaniu. Nie wchodząc w szczegóły, nadmienię, że w b. dzielnicy pruskiej

zastosowanie miały przepisy podatku stemplowego z dnia 3 lipca 1913 roku, w b. okupacji niemieckiej płaciło się, zgodnie z ustawą o podatku stemplowym z dnia 19 lipca 1916 roku, — $\frac{1}{2}\%$ „od umów ubezpieczeniowych wszelkiego rodzaju, także w formie polis lub pokwitowań, jakoteż przedłużenia istniejących ubezpieczeń”²⁰.

Przedmiotem podatkowym, w myśl ustawy z dnia 16 lipca 1920 roku „o opłatach stemplowych od ubezpieczeń”²¹ są: 1) wszelkie umowy ubezpieczenia, zawierane przez zawodowe instytucje ubezpieczeniowe, tak akcyjne, jak i na wzajemności oparte, lub państwowe; 2) wypłaty sum ubezpieczonych przez powyższe instytucje.

Ustawa wprowadza zatem dwa różne objekty podatkowe: umowę asekuracyjną i wypłatę sum ubezpieczeniowych.

Istnieją też dwie stawki podatkowe: 3% od ogólnej sumy składek, pobieranych przez towarzystwo asekuracyjne oraz 1% od wypłacanych sum ubezpieczeniowych. Płatnikiem podatku jest instytucja ubezpieczeniowa, która jednak „ma prawo żądać od ubezpieczonego zwrotu tych wydatków”. Towarzystwo zatem przelicza podatek na swych klientach, którzy są właściwymi podatnikami.

Jeżeli np. roczna składka ubezpieczeniowa wynosi 2.000 mk., opłaca się od niej 3%, t. j. 60 mk. podatku. Przy wypłacie zaś ubezpieczonemu 100.000 mk. sumy asekuracyjnej, podatek wyniesie 1% od powyższej sumy, t. j. 1000 mk. Oba podatki ponosi ubezpieczony. Od podatku wolne są wszelkie umowy, zawierane przez instytucje przymusowych ubezpieczeń, dalej umowy reasekuracyjne, oraz umowy ubezpieczenia, zawierane poza granicami Polski przez zagraniczne oddziały polskich instytucji ubezpieczeniowych, o ile tam podlegają odpowiedniemu opodatkowaniu. Natomiast oddziały zagranicznych towarzystw z siedzibą w Polsce, opłacają podatek na równi z krajowymi instytucjami asekuracyjnymi. Ustawa obowiązuje od 1 października 1920 roku na całym obszarze Rzeczypospolitej i z tą chwilą tracą moc odnośne dawniejsze ustawy.

²⁰ Dz. Rozp. Nr. 40, poz. 126. Taryfa Nr. 25.

²¹ Dz. Urz. Min. Sk. II. Nr. 36, poz. 518.

Nie przesądzam sprawy o rezultatach finansowych podatku od ubezpieczeń. Przypuszczać należy, że wobec pędu do ubezpieczeń, który wzmógł się w latach wojny, a jest całkiem zrozumiały i wywołany niepewną przyszłością, podatek może przynieść skarbowi nawet dość poważne wyniki. Niemniej jednak wzbudza on poważne wątpliwości. Dążenie do ubezpieczenia jest wyrazem przezorności ze strony społeczeństwa, stanowi dodatni objaw kulturalno-ekonomiczny. Państwo powinno ten zdrowy pęd popierać, nie zaś tamować przez względy fiskalne. Wiadomo, że przy podatku dochodowym składki asekuracyjne są zwykle odliczane dla ustalenia dochodu czystego i w ten sposób państwo daje wyraz zapatrywaniu, że premje asekuracyjne należą do wydatków niezbędnych dla osiągnięcia dochodu w gospodarstwach prywatnych. Na powyższym stanowisku stoi też ustawodawca polski w ustawie o podatku dochodowym z dnia 16 lipca 1920 roku. Niekonsekwencją jest wówczas obciążenie składek asekuracyjnych osobnym podatkiem. Powyższe względy zdają się przemawiać za zniesieniem podatku od ubezpieczeń, jako urządzenia antysocjalnego.

3. Podatek spadkowy i od darowizn.

W Polsce został zreformowany podatek spadkowy i od darowizn, ustawą z dnia 29 maja 1920 roku²².

Reforma sprowadza się przedewszystkiem do znacznego podwyższenia stopy podatkowej, dochodzącej w najwyższej granicy do 60% masy spadkowej.

Jednolity tekst przepisów został wydany dla b. zaboru rosyjskiego; na obszarze b. zaboru austriackiego obowiązuje nadal cesarskie rozporządzenie z dnia 15 września 1915 r. ze zmianami wynikającymi z ustawy polskiej; na obszarze b. dzielnicy pruskiej — ustawa Rzeszy Niemieckiej z dnia 3 czerwca 1906 roku, w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 3 lipca 1913 roku, również ze zmianami wynikającymi z ustawy polskiej.

Ta część ustawy, która obowiązuje na całym obszarze Polski, sprowadza się do następujących punktów zasadniczych.

Cechą charakterystyczną ustawy jest zrównanie pod względem podatkowym spadku i darowizny. Spadkobierca i obdaro-

²² Dz. Ust. Nr. 49, poz. 299. Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 27, poz. 401 i 402.

wany płacą podatek w tej samej wysokości i według tych samych zasad. Można mieć obawy, czy obłożenie wysokim podatkiem darowizn między żyjącymi nie da pochopu do świadomego obchodzenia prawa za pomocą darowizn czynionych t. zw. „ciepłą ręką“, bez spisania odpowiedniego aktu rejentalnego. Przedmiotem podatkowym jest majątek netto, według jego stanu w dniu otwarcia spadku, lub działania aktu darowizny. Wartość czystą oblicza się przez potrącenie długów i ciężarów od wartości ogólnej.

Wolne od podatku są majątki, których czysta wartość nie przewyższa 5.000 marek polskich. Również nie podlegają podatkowi: sprzęty pokojowe i kuchenne, odzież i bielizna, przeznaczone do użytku w gospodarstwie domowym, jeżeli wartość ich nie przewyższa 10.000 marek polskich.

Wobec deprecjacji waluty, faktycznie minimum wolne od podatku tak w nieruchomościach jak i w ruchomościach przestało już istnieć.

Skala podatku, za wzorem ustawy niemieckiej z roku 1916, oraz większości ustaw zagranicznych, normuje się zależnie: 1) od stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą, lub darującym; 2) od wysokości masy spadkowej, względnie darowizny.

Podatek wynosi: 1) od spadku, względnie darowizny, przechodzących na własność małżonka i krewnych w prostej linii zstępnej — od 2% (przy majątku do 10.000 mk.) do 20% (przy majątku nad 20 milj. marek); 2) krewni wstępni, przysposobieni, oraz zięć lub synowa płacą od 3% do 25%; 3) rodzeństwo, dzieci rodzeństwa i pasierb — od 4% do 36%; 4) krewni do czwartego stopnia wyżej niewymienieni — 7% do 45%; 5) fundacje, zakłady i zrzeczenia lub związki samorządne traktowane są tak samo jak krewni wstępni i małżonkowie (od 2% do 20%); 6) inni spadkobiercy lub obdarowani ponoszą podatek w wysokości od 10 do 60% (por. taryfę na str. 163).

Stopa jest postępową i drabinkową.

Podatek wymierza się według dwu stóp taryfowych. Jedna jest zasadnicza, druga pomocnicza. Ta ostatnia poprzedza stopę zasadniczą. Celem obliczenia podatku, należy od wartości majątku potrącić sumę, równającą się najwyższej kwocie poprzedzającego stopnia i do tej części zastosować stopę pomocniczą (niższą), a do pozostałej — stopę zasadniczą (wyższą).

Taryfa opodatkowania spadków i darowizn jest następująca:

Pozycja	Czysta wartość otrzymanego majątku w markach polskich												
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m
1	—	2	3	4	5	6	7	8	10	12	14	17	20
2	—	3	4	5	6	7	8	10	12	15	18	21	25
3	—	4	6	8	11	14	17	20	23	26	29	32	36
4	—	7	9	11	14	17	20	24	28	32	36	40	45
5	—	2	3	4	5	6	7	8	10	12	14	17	20
6	—	10	14	18	22	26	30	35	40	45	50	55	60

Podatek wymierza się według niżej podanej stopy procentowej

Określenie podatnika według jego znamion osobistych, w szczególności według jego stosunku do spadkodawcy lub darującego.

1. Małżonek. Zstępny.

2. Wstępny. Przysposobiony. Zięć lub synowa.

3. Rodzeństwo rodzone lub przyrodnie. Dzieci rodzeństwa. Pasierb.

4. Krewni do 4 stopnia wyżej niewymienieni (rodzeństwo rodziców, rodzeństwo dziadków, wnukiowie rodzeństwa, rodzeństwo stryjeczne lub cioteczne).

5. Fundacja, zakład, zrzeczenie lub związek samorządny, mające siedzibę w państwie polskim — co do majątku otrzymanego na podstawie rozporządzenia ostatniej woli lub darowizny na cele dobroczynne albo na cele nauki lub nauczania.

6. Inni.

Przykład. Jeżeli syn otrzymał po ojcu spadek czystej wartości 700.000 marek, to stopa zasadnicza wynosi 8% (taryfa 1h), pomocnicza 7% (taryfa 1g). Część pierwsza postawy wymiaru wynosi 500.000 mk. i od niej należy wymierzyć 7%, t. j. 35.000 marek; od części drugiej, t. j. od 200.000 marek wymierza się 8%, t. j. 16.000 marek; podatek wynosi zatem w danym wypadku 51.000 marek.

Jeżeli majątek przechodzi na dwie lub więcej osób, to podatek oblicza się osobno co do każdego z nabywców. Jeżeli np. czysta wartość całego majątku wynosi milion marek, a spadek przechodzi w równych częściach na pięcioro dzieci, to podstawa wymiaru wynosi dla każdego z nich 200.000 marek, a stopa zasadnicza 6% (poz. 1f); każde ma zatem uiścić po 5% od 100.000 (t. j. 5.000 mk.) i po 6% od następnych 100.000 (t. j. 6.000 mk.), razem 11.000 marek.

Wymiarowi podatku od darowizn nie podlegają zapomogi, udzielone przez Państwo lub związek samorządny na cele użyteczności publicznej. Odwrotnie zaś Skarb Rzeczypospolitej, oraz polskie zakłady państwowe są wolne od podatku, o ile na ich korzyść została dokonana darowizna, lub zapisany spadek.

Spadkobierca lub obdarowany winni złożyć oznajmienie spadku względnie darowizny, które powinno zawierać wykaz przedmiotów należących do majątku podlegającego opodatkowaniu, wraz z podaniem jego wartości i zobowiązań, mających ulec potrąceniu. Ustawa zawiera wreszcie postanowienia karne.

Kto oświadcza świadomie nieprawdę, celem udaremnienia opodatkowania spadku lub darowizny, lub spowodowania wymiaru w kwocie niższej, niż należy się według ustawy, staje się winnym występku i ulega w drodze sądowej grzywnie do dziesięciokrotnej wysokości kwoty podatku. W razie okoliczności szczególnie obciążających, może być wymierzona prócz grzywny kara więzienia do sześciu miesięcy.

Ustawa wchodzi w życie piętnastego dnia po ogłoszeniu. „Będzie jednak stosowana, zgodnie z art. 51, również wówczas, jeżeli spadkodawca zmarł w czasie od 1 stycznia 1916 roku, a do dnia ogłoszenia ustawy nie zapadła decyzja władzy skarbowej o należności podatku spadkowego“. Znaną jest zasada, że prawo wstecz nie działa (*lex retro non agit*). Odstępstwo od powyższego przy podatku spadkowym jest uzasadnione potrzebą fiskalną państwa.

Chodzi mianowicie o to, aby natychmiast po ogłoszeniu ustawy dały się odczuć jej rezultaty finansowe.

Ustawa o podatku spadkowym zapoczątkowała prawno-skarbową działalność rządu polskiego; jest bowiem chronologicznie pierwszą ustawą podatkową o doniosłym znaczeniu finansowym. Ze wzrostem wydatków państwowych koniecznym jest tworzenie źródeł dochodowych, a jednym z poważniejszych może być podatek spadkowy, o ile stopa jest wysoka, a ustawa dokładnie wykonana. Zaletą techniczną powyższego podatku jest to, że nałożenie i wybranie nie jest trudne, gdyż wiąże się z wyraźnym aktem prawnym przyjęcia spadku.

Ustawa polska, oparta na najlepszych wzorach, musi być oceniona naogół dodatnio. Można jej tylko zarzucić niezmiernie skomplikowaną redakcję. Jednolite przepisy ustalono dla b. zaboru rosyjskiego, pozostawiono natomiast w mocy dawne ustawy, niemiecką i austriacką. Zmiany są jednak w dwóch ostatnich dzielnicach daleko idące. Prościej byłoby, gdyby ustawodawca podał jednolite przepisy dla całego obszaru Rzeczypospolitej.

Niezmiernie wysoka stopa, dochodząca dla zstępnych i małżonka do 20% masy spadkowej, a dla obcych spadkobierców — aż do 60%, nadaje polskiej ustawie cechy fiskalizmu.

Przytacza się zwykle przeciw nadmiernemu obciążeniu spadków argument socjalno-gospodarczy, że wysoka skala działa ujemnie na dążenie spadkodawcy do przynależności majątku, że wskutek tego odpada ważny bodziec działalności gospodarczej jednostki, a mianowicie pragnienie pozostawienia majątku swoim dzieciom.

W okresie powojennym, gdy racja stanu wysuwa się ponad wszelkie inne względy, przytoczony wyżej argument słabnie. Wiadomo z przykładu Anglii, że podatek spadkowy może być jednym z najważniejszych źródeł dochodowych państwa. Nie dziw, że ustawodawca polski sięgnął przedewszystkiem do tego podatku, skąd spodziewa się znaczniejszych wpływów dla skarbu.

Minimum spadku wolne od podatku jest niewspółmiernie drobne. Spadek, lub darowizna poniżej 5.000 mk. nie wchodzi faktycznie w rachubę. Przy ciągłej deprecjacji waluty oznaczenie jakiegokolwiek stałej kwoty w markach jest wogóle niemożliwością. Pomijając jednak zmienność naszej waluty, oznaczenie tego samego minimum wolnego od podatku dla najbliższych krewnych

i dalszych spadkobierców jest błędne. Pierwsi powinni być uprzywilejowani przed ostatnimi.

Wobec nieustalonej waluty, określenie stałych stawek podatkowych, wyrażonych w markach, jak również minimum egzystencji, wydaje się niemożliwe na dłuższy czasokres. Co najmniej raz do roku stawki muszą ulegać rewizji aż do czasu stabilizacji waluty krajowej. Żmudna to i niewdzięczna praca, jednak do nastania normalnych warunków gospodarczo-walutowych — niezbędna, aby uniknąć rażącej anomalji i niesprawiedliwości, tak względem podatników, jak i skarbu.

Rozdział IV.

Oplaty.

1. Zagadnienie.

Zagadnienie opłat stoi na pograniczu nauki skarbowości i nauki administracji. Ta ostatnia, zajmując się różnymi dziedzinami administracji państwowej, jak sądownictwem, szkolnictwem, policją i t. d., musi też uwzględnić odnośne opłaty. Pod względem skarbowym opłaty posiadają drugorzędne znaczenie, obowiązujące zaś prawo skarbowe o opłatach oznacza się niesystematycznością, powikłaniem ich z podatkami od obrotu, oraz z przychodami prawnoprywatnymi państwa.

Teorja jednak stara się ustalić pojęcie opłaty w przeciwstawieniu do podatków oraz innych przychodów państwowych. Największą zasługę w tym względzie położył A. Wagner, który sprecyzował pojęcie opłaty. Podwaliną, na której ona się opiera, jest moment specjalnego wynagrodzenia za okazaną usługę przez związek publiczny. Zgodnie z powyższem, prof. Głębiński, podaje następującą definicję opłaty: „Opłatami skarbowymi nazywamy świadczenia pieniężne, pobierane od osób interesowanych za czynności urzędowe i usługi publicznych organów i zakładów państwa lub samorządu“¹.

Opłaty, oparte na zasadzie wymiany usług, są specjalnem odwzajemnieniem się na rzecz danego związku publicznego ze strony tych osób, które z jego usług korzystają; należy jednak zaznaczyć, że to odwzajemnienie się nie jest równoznaczne z całkowitem wynagrodzeniem, ze zwrotem kosztów, wyłożonych przez państwo lub ciało samorządne. „Opłaty skarbowe, pisze dalej prof. Głębiński, są tylko pewnem przyczynieniem się, dodatkiem ze

¹ Głębiński. Nauka skarbowości, str. 290.

strony osób bezpośrednio interesowanych do ogólnych kosztów publicznych organów i zakładów, nie są zaś bynajmniej pełnem wynagrodzeniem za ich usługi“.

Istotne znamiona opłaty są następujące: 1) opłaty skarbowe są pobierane z tytułu określonych czynności i usług organów publicznych; 2) oparte są na zasadzie wzajemności świadczeń jako specjalne wynagrodzenie; 3) zasada gospodarcza „do ut des“, nie jest przeprowadzona w całej rozciągłości, gdyż opłaty skarbowe pokrywają tylko częściowo koszty, których przysparzają osoby, korzystające z usług i czynności publicznych.

Opłaty są ogniwem pośrednim pomiędzy prawnoprywatnymi dochodami z przedsiębiorstw publicznych, a podatkami. Przy pierwszych zasada wymiany usług występuje w całej rozciągłości, przy podatkach — niknie prawie całkowicie; przy przedsiębiorstwach powinny całkowicie pokryć koszty, przy podatkach obowiązuje zasada możności płacenia — nie zaś wzajemności świadczeń. Opłatę szkolną, szpitalną, lub sądową zaliczamy do kategorii opłat skarbowych, opłatę za elektryczność lub za bilet kolejowy — do kategorii przychodów prawnoprywatnych.

Próżny i bezcelowy byłby wysiłek, gdybyśmy mieli wyliczać wszystkie rodzaje opłat skarbowych. Są one zbyt różnorodne i związane ściśle z ustrojem administracyjnym poszczególnych państw. Ogólnie da się powiedzieć, że w miarę rozwoju zadań państwowych, ilość opłat skarbowych wzrasta. Im państwo jest bardziej biurokratyczne, im silniej kępuje swobodę i wolność osobistą, tem więcej opłat pobiera. Klasycznym państwem opłat administracyjnych była przed rewolucją Rosja, wielkiem ich rozgalezieniem oznaczala się Austria i oznacza się nadal Francja.

Ważną grupę stanowią opłaty sądowe, z których najważniejsza kategoria sprowadza się do opłat w sprawach niespornej jurysdykcji. Ich rozwój zależy od stopnia formalizmu prawnego, wymaganego przy aktach i czynnościach prawnych. Chodzi tu o czynności urzędowe, przedsiębrane na wniosek stron prywatnych, a więc stwierdzenie pewnych stanów i zdarzeń prawnych. Rozgalezione i różnorodne są opłaty osobiste, od metryk chrztu, ślubu, śmierci, od paszportów, kart pobytu i t. d., a dalej — od tytułów, orderów, nadania szlachectwa. Osobną kategorię stanowią opłaty za korzystanie z zakładów i urządzeń państwowych lub samorząd-

nych, jak szkolne, szpitalne, uniwersyteckie, za wstęp do muzeów, bibliotek publicznych i t. d., wreszcie opłaty za korzystanie z dróg publicznych, jak myto rogatkowe, opłaty kanałowe.

Finansowe znaczenie opłat, jak mówilem wyżej, jest niewielkie i zmniejsza się stale w stosunku do innych wpływów publicznych, a zwłaszcza podatków, będących podstawą budżetów. W przedwojennych budżetach wpływy z opłat nie przekraczały zwykle dziesiątej części zwyczajnych dochodów państwa. Co do wysokości opłat można wystawić, za przewodem A. Wagnera², ogólną zasadę, że im żywotniejszym potrzebom ludności świadczenie państwa czyni zadość, tem niższą winna być stawka. W tem znaczeniu nisko normowane mają być opłaty ogólnoadministracyjne, sądowe, oświatowe i zdrowotne. W szczególności od opłat za naukę i leczenie w szpitalach ludność uboga jest z reguły zwolniona. Wówczas tem większy ciężar z tego tytułu spada na warstwy zamożniejsze.

Państwo natomiast może nakładać bez skrupułów wysokie opłaty, gdy chodzi o uprzywilejowanie jednostek przez pewne czynności i usługi państwa, jak w razie nadania orderów, szlachectwa, lub patentu.

Na tych najogólniejszych wskazaniach wyczerpują się wytyczne co do wysokości opłat. O rezultacie finansowym decyduje, obok unormowania stawek, także intensywność, z jaką ludność korzysta z usług i zakładów publicznych. Oczywiście jest, że w państwach o rozwiniętej kulturze i ożywionych obrotach gospodarczych, stopień korzystania ze wszelkich instytucyj kulturalnooświatowych, jak również usług państwa przy obrocie gospodarczym będzie wyższy, niż w krajach kulturalnie i gospodarczo zacofanych, a wskutek tego efekt finansowy z opłat będzie znaczniejszy w pierwszym niż w drugim wypadku.

Na końcu nadmienić należy, że znaczenie opłat w finansach związków samorządnych jest z reguły większe niż w państwie. Wynika to z natury lokalnych związków przymusowych, których zadania mają bardziej materialny charakter niż zadania państwowe i gdzie zasada specjalnego wynagrodzenia za usługi daje się łatwiej przeprowadzić.

² A. Wagner. Finanzwissenschaft. 1880, t. II, str. 116.

2. Obowiązujące w Polsce prawo skarbowe o opłatach.

Na obszarze b. okupacji niemieckiej obowiązuje nadal rozporządzenie b. General-Gubernatora Warszawskiego „dotyczące poboru podatku stemplowego“ z dnia 19 lipca 1916 roku³, uzupełnione następnie „dekretem w przedmiocie opłat od podań oraz świadectw urzędowych“ z dnia 7 lutego 1919 roku⁴. Taryfa stemplowa niemiecka została częściowo zmieniona ustawą z dnia 16 lipca 1920 roku „o podwyższeniu i zrównaniu stawek przy niektórych opłatach stemplowych na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego“ (Dz. Ust. Nr. 73, poz. 498).

Rozporządzenie b. General-Gubernatora Warszawskiego obowiązuje obecnie na zasadzie rozporządzenia Kierownika Ministerstwa Skarbu z dnia 12 listopada 1918 roku („Monitor Polski“ Nr. 208). Nie chcąc obarczać uwagi czytelnika drobiazgowymi przepisami taryfy stemplowej, przytaczamy ją w całości w „załącznikach“ w redakcji Dra Kozubowskiego⁵.

Przedmiotem opłaty, w myśl ustawy okupantów, są wymienione w taryfie dokumenty, oraz milczące przedłużenia umów o najem i dzierżawę, dalej — dokumenty podpisane nazwiskiem lub firmą wystawcy, wreszcie porozumienia wynikające z wymiany pisemnych zawiadomień.

W taryfie pomieszczone są właściwe opłaty i podatki od obrotu, o których była mowa wyżej i które zostały zmienione ustawą z dn. 16 lipca 1920 r. Stawka opłat jest bądź stała, bądź zależna od wartości przedmiotu.

Stalą opłatę pobiera się od dokumentów, jak: akty stanu cywilnego (metryki urodzenia, chrztu, ślubu, akty zejścia i t. d.) — 1½ marki od aktu. Opłacie 3 marek od dokumentu podlegają pisma sądowe i notarialne i wogóle dokumenty sporządzane przez władze i urzędników, jak również duplikaty dokumentów, protokoły licytacji rzeczy ruchomych, sporządzane przez urzędników, wyciągi z aktów urzędowych, układy pojednawcze i cesje

³ V. bl. Nr. 40, poz. 126.

⁴ Dz. Pr. Nr. 14, poz. 145 (Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 4, poz. 49).

⁵ Ustawa stemplowa obowiązująca na obszarze b. okupacji niemieckiej. Opracował Dr. Adam Kozubowski. Szef Sekcji w Ministerstwie Skarbu. Por. Załącznik Nr. 3.

praw. Pełnomocnictwa, upoważnienia i polecenia do załatwienia spraw w interesie mocodawcy podlegają opłacie w sumie 10 mk. Czeki podlegają drobnej opłacie 10 fenigów od sztuki, bez względu na wartość.

Inne dokumenty ponoszą opłatę procentową, zależnie od wartości przedmiotu. Kwity depozytowe opłacają od 20 fenigów do 3 marek. Przy kupnie sprzedaży nieruchomości i ruchomości pobierany jest podatek od obrotu, o czym była już mowa wyżej, tak samo — przy kwitach. Przy umowach o najem lub dzierżawę nieruchomości opłata wynosi od 0.2% do 2% ceny najmu. Umowy o założenie krajowych spółek akcyjnych — opłacają 3% od kapitału zakładowego, albo od sumy, o którą kapitał zakładowy się podwyższa. Od patentów i innych przemysłowych praw ochronnych pobiera się opłatę w wysokości 1% od wartości. Od sporządzenia testamentów opłata wynosi od 3 do 100 mk., zależnie od wartości spadku. Zabezpieczenia praw (poręki, zastawy) opłacają od 1½ marki do 10 marek, zależnie od wartości zabezpieczonego prawa. Od zezwoleń na założenie fabryk lub innych zakładów przemysłowych opłaca się od 5 do 200 marek, zależnie od kosztów założenia.

Do powyższej taryfy niemieckiej, władze polskie wprowadziły drobne zmiany, dekretem z dnia 7 lutego 1919 r.⁶ „w przedmiocie opłat od podań oraz od świadectw urzędowych“. Dekret odnosi się do podań wnoszonych do urzędów państwowych w b. zaborze rosyjskim i od świadectw wystawionych przez urzędy, nie stosuje się natomiast do podań i świadectw sądowych. Zmiana co do taryfy nie jest istotna: odnosi się do opłaty od arkusza podania, względnie świadectwa. Za czasów okupacyjnych powyższa opłata wynosiła z reguły 3 marki od arkusza, obecnie wynosi 4 marki od pierwszego arkusza i 2 marki od każdego następnego. Od załącznika opłaca się ponadto 1 markę polską za arkusz. Podania dotyczące zatwierdzenia statutu spółki akcyjnej, lub zmiany takiego statutu, opłacają po 4 marki polskie od każdego arkusza podania i załącznika.

Świadectwa urzędowe podlegają opłacie, która wynosi 4 marki

⁶ Dz. Pr. Nr. 14, poz. 145 (Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 4, poz. 49).

polskie za każdy arkusz. Opłacie w kwocie 3 marek polskich podlega poświadczenie własnoręczności podpisu.

Dekret wprowadza szereg uwolnień przedmiotowych przy podaniach i świadectwach, jak od podań do władz oświatowych, w sprawach służby wojskowej, o posady w urzędach państwowych, od podań celem dokonania poboru danin publicznych i t. d.; opłacie nie podlegają też, z uwagi na podmiot, podania wystawione przez państwo polskie, związki samorządne, kościoły i gminy wyznaniowe, fundacje, zakłady i zrzeszenia o charakterze dobroczynnym lub naukowo-kulturalnym.

Wreszcie wolne są od opłaty świadectwa szkolne, nieskazitelnosci obywatelskiej, szczepienia ospy i ubóstwa.

W b. okupacji austriackiej obowiązuje nadal ustawa stempłowa rosyjska ze zmianami poczynionymi przez Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. i ustawę z dnia 16 lipca 1920 r. W Małopolsce opłaty pobierane są według ustaw austriackich, w b. dzielnicy pruskiej — obowiązują przepisy niemieckie.

Nie zamierzamy rozpatrywać tych różnorodnych rozporządzeń, dla uniknięcia zbytnej kazuistyki.

Okazuje się, że sprawa opłat skarbowych jest dotychczas całkiem nieuregulowana przez władze polskie. W tym względzie istnieje zupełny chaos, niesystematyczność, tudzież powikłanie opłat z podatkami od obrotu. Kazuistyka w sprawie opłat, cechująca wszystkie niemal ustawodawstwa skarbowe, zostaje spotęgowana w Polsce tem, że na obszarze Rzeczypospolitej istnieją aż cztery systemy opłat, ponadto zmiany wprowadzone przez rząd polski.

Pożądaną jest w całości reforma opłat skarbowych, przede wszystkim unifikacja systemu, a w tych ramach — wydzielenie opłat od podatków, zgodnie z postulatami teorii skarbowej oraz uproszczenie ich form i wymiaru. Reforma i ujednostajnienie opłat jest sprawą palącą, niemniej jednak na razie — nie do przeprowadzenia, z uwagi na chwiejność waluty. Możliwem byłoby tylko oznaczenie wysokości opłat w stosunku procentowym do wartości przedmiotu, co nie zawsze jest celowe, gdyż utrudnia wybranie opłaty i może prowadzić do nadużyć. W zasadzie jestem zwolennikiem opłat stałych, normowanych zależnie od rodzaju dokumentów. W ten sposób system zyskuje na prostocie, do czego

głównie powinien zmierzać polski ustawodawca w zakresie skarbowości. Obecnie jednak powstaje przeszkoda, nie dająca się przezwyciężyć — spadek waluty. Opłata bowiem ściśle dzieli losy waluty, z którą wykazuje wiele podobieństwa i niekiedy zastępuje ją w obiegu (np. marki stempłowe zamiast gotówki). Deprecjacja waluty prowadzi do tego, że nie można wprowadzić stałych stawek stempłowych, gdyż po paru miesiącach okażą się one już zbyt niskie.

Stawki okupacyjne niemieckie z dnia 19 lipca 1916 roku są już obecnie znikome, a wpływy z opłat posiadają całkiem podrzędne znaczenie finansowe.

Rozdział V.

Podatki konsumcyjne i monopole.

1. Zagadnienie.

Niema bodaj w nauce skarbowości dziedziny bardziej spornej, jak kwestja podatków konsumcyjnych. Pochodzi to stąd, że przy tej grupie podatków najtrudniej pogodzić interes skarbu i ludności, dlatego ekonomiści popadali w krańcowość tak na jedną jak i na drugą stronę. Ci wszyscy autorzy, którzy wysuwają na pierwszy plan zasadę sprawiedliwości, broniąc podatników, od której istotnie obciążenie spożycia odbiega, zaliczają się do przeciwników, ci zaś, którzy mają na uwadze przysporzenie skarbowi wydatnych dochodów, popierają podatki konsumcyjne, spełniające dobrze to zadanie.

Fizjokraci pierwsi wymierzili cios podatkom od spożycia, których istota nie zgadzała się z nauką o jedynym podatku od ziemi. Rzecz znamienna, że w Polsce, gdzie fizjokratyzm znalazł silny oddźwięk, niektórzy pisarze polityczni z końca XVIII stulecia wypowiedzieli się również przeciw obciążeniu spożycia. Staszic w „Uwagach” wypowiedział w roku 1785 myśl o podatku jedynym w zdaniu: „Wszystko ziemia wydaje. Wszystkie daniny na ziemię spadają. Tylko jeden jest rzeczywisty podatek, a ten ziemia płaci”¹. Tylko względy praktyczne, w związku z potrzebami skarbu na cele wojskowe, sprawiają, że dopuszczalne jest, według Staszica, niekiedy odstępstwo od zasady na korzyść podatków konsumcyjnych. Hugo Kołłątaj jest również zwolennikiem jedynego podatku od ziemi, rozszerzając go jednak i na własność miejską: „Mojem przeto zdaniem, czytamy w listach, podatek ludu wolnego być

¹ Stanisław Staszic. Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego. Wydanie Turowskiego, str. 115.

powinien jeden na wszystkich, któryby wolności człowieka nie uciskał, przemysłu jego nie tamował, ani monopolami, ani akcyzami... I taki podatek opierać się tylko powinien na pożytkach własności gruntowej wiejskiej i własności gruntowej miejskiej”².

Najbardziej zdecydowanymi przeciwnikami podatków konsumcyjnych są socjaliści, którzy dali temu wyraz bądź to przez usta Lassale’a, bądź też w rezolucjach podatkowych, powziętych na zjazdach w Eisenach i w Erfurcie (1891), gdy żądali wyłącznie wprowadzenia podatku dochodowego i spadkowego, a odrzucili podatki konsumcyjne, które głównym ciężarem spadają na klasy ubogie. Lassale w mowie wygłoszonej w roku 1863 w Zurichu napiętnował w sposób bezwzględny obciążenie spożycia: „Podatki pośrednie nie obciążają jednostek wedle ich kapitału i dochodu, lecz obciążają klasy niezamożne, ubogie. Wprawdzie burżuazja nie wynalazła podatków pośrednich, istniały one wcześniej, ale burżuazja po raz pierwszy wyniosła je na poziom rozwiniętego systemu i stworzyła z nich główne źródło dochodów państwa”.

Zwróćmy się do autorytetów w sprawach skarbowych. A. Wagner, aczkolwiek krytykuje podatki konsumcyjne ze stanowiska naczelných zasad skarbowych, jest raczej zwolennikiem, niż przeciwnikiem tychże, ze względów oportunistycznych, z uwagi na ich zalety fiskalne. W poglądach Wagnera na podatki konsumcyjne przejawia się jego „państwowe” stanowisko w nauce skarbowości. Państwo jest koniecznością historyczną, zadania tegoż wzrastają, trzeba więc szukać wydajnych środków dla ich pokrycia, a podatki konsumcyjne spełniają właśnie to zadanie lepiej od innych. „Licząc się ze stanem faktycznym, pisze Wagner, nie można się wyrzec tego rodzaju podatków, lecz dążyć należy do nadania im słuszniejszej formy w systemie podatkowym. Nie należy zapatrywać się na nie, jak na coś dobrego, lecz tylko jako na urządzenie stosunkowo niegorsze, a nawet stosunkowo lepsze od podatków przychodowych”³.

Leroy-Beaulieu⁴, podobnie jak Adolf Wagner, zapatruje się na podatki konsumcyjne ze stanowiska interesu skarbu; zdaniem

² Do Stanisława Małachowskiego Referendarza Koronnego o przysłym Sejmie Anonima listów kilka. 1788 rok. Część III. Nota, str. 289.

³ A. Wagner. Finanzwissenschaft. Auflage 16. Tom II, str. 545.

⁴ Leroy-Beaulieu. Op. cit. I, str. 777.

francuskiego ekonomisty „podatki konsumpcyjne nie mogą być całkowicie zniesione w naszych wielkich państwach militarnych”... Za utrzymaniem podatków spożywczych, według poglądów L.-Beaulieu, przemawia ponadto wzgląd sprawiedliwości — mianowicie zasada ekwiwalentu, na której oparł powyższy autor swą teorię podatkową. „Całkowite zniesienie podatków konsumpcyjnych miałyby to następstwo ujemne, że zwolniona byłaby od ciężarów państwowych klasa robotnicza, która przecież uczestniczy w rządach, mając prawo wyborcze, a wskutek tego musi partycypować w wydatkach państwa”. A zatem podatki konsumpcyjne nie mogą być usunięte, należy tylko zwolnić od nich artykuły niezbędnej potrzeby — oto konkluzja L.-Beaulieu.

Większość ekonomistów, po różnych zastrzeżeniach co do zasady sprawiedliwości, od której podatki konsumpcyjne odbiegają, zgadzają się na nie, wychodząc ze stanowiska fiskalnego.

W polskiej literaturze wyraźnym zwolennikiem podatków konsumpcyjnych był Fryderyk Skarbek⁵, między innymi dlatego, że powyższe podatki powiększają się „same przez się bez żadnego wpływu władzy skarbowej, w miarę wzrostu ludności i bogactw krajowych... że je kontrybuent płaci małymi częściami wtedy, kiedy chce i może; z tego powodu są najmniej uciążliwe dla kontrybuentów, ponieważ je do woli, w miarę odżywających się potrzeb opłacają”. Nasz uczyony posuwa się nawet do twierdzenia, że podatki konsumpcyjne pobierane są od rzeczywistego dochodu, „gdyż pochodząc z wartości produktu, na którego zakupienie kontrybuent dochód swój przeznaczył, nie mogą nigdy z czego innego, jak z tego rzeczywistego i gotowego dochodu płynąć”. Konkluzja Skarbka, „iż umiarkowane i na dobrych zasadach oparte podatki konsumpcyjne, za lepsze ze wszech miar od produkcyjnych uważać należy”.

Te uwagi nie pozostały bez echa, lecz znalazły praktyczny wyraz i urzeczywistnienie w polityce skarbowej Lubeckiego, który doprowadził budżet Królestwa Kongresowego do równowagi, opierając się przede wszystkim na podatkach pośrednich. Reforma naszego największego ministra skarbu nabiera aktualności w chwili obecnej. Przypomnę w paru słowach jego zarządzenia skarbo-

⁵ Skarbek op. cit. str. 15.

we, dzięki którym umiał doprowadzić do rozkwitu finansów publicznych w ciężkim okresie po wojnach napoleońskich.

Obejmując tekę ministra skarbu w roku 1821, Lubecki twierdził z wiarą w siebie, że „kraj przez finansy nie zginie”. Rozpoczął swe urzędowanie od wydania odezwy do Rad Wojewódzkich, datowanej 17 października 1821 roku, zzywając ludność do regularnego płacenia podatków na rzecz skarbu. „Mam głębokie przeświadczenie, pisze minister w odezwie, że lepiej krajowi, lepiej współziomkom moim usłużyć nie mogę, jak przez skuteczne skarbu publicznego i wpływów jego ustalenie”. Kończy odezwę, wyrażając nadzieję, „że Polacy zawsze są gotowi dopełniać to wszystko, czego utrzymanie kraju i narodowego Rządu wymaga”.

Dla oceny dzieła uzdrowienia finansów, należy wejrzeć w ich stan przed objęciem teki przez Lubeckiego. Poprzednik Lubeckiego na urzędzie ministra skarbu, Węgłęński, doprowadził skarb Królestwa Kongresowego do zupełnego upadku w ciągu swego czteroletniego urzędowania (od roku 1817 do 1821). Budżet obciążony był wzrastającymi wciąż ciężarami na utrzymanie wojska, w miarę rosnących wymagań W. Ks. Konstantego (z 20.7 mil. złp. w roku 1817, wydatki na wojsko skoczyły w roku 1819 do 30.7 mil. złp.). Dochody wpływały nieregularnie, nie też dziwnego, że powstał znaczny deficyt, który mógł być uregulowany tylko drogą udzielenia pożyczki z Petersburga, przyobiecanej w wysokości 2 milionów rubli.

W ciągu całego swego urzędowania Lubecki nie podnosił t. zw. „dochodów stałych”, czyli podatków bezpośrednich. Zwiększył natomiast znakomicie dochód z opłat celnych i podatków konsumpcyjnych i to głównie wpłynęło na zwiększenie ogólnych dochodów skarbu. T. zw. „dochody niestałe” z 26.7 mil. złp. w roku 1821 podnoszą się do 44.9 mil. złp. w roku 1829. Wchodzi tutaj: opłaty celne, podatek od wódki i monopol solny. Przy podnoszeniu podatków pośrednich kierował się Lubecki więcej swym praktycznym rozumem, niż wywodami teoretycznymi. „Znał dobrze polską naturę, pisze Smolka⁶, wiedział, że szlachcic z lekkim sercem zapłaci każdy podatek, ukryty w wyższej cenie kupionego

⁶ Smolka. Polityka Lubeckiego. tom I, str. 118.

towaru, a zawsze będzie wzdychać i narzekać na ucisk, mając wnieść gotówkę do kasy rządowej“.

Lubecki w krótkim czasie nie tylko uporządkował finanse krajowe, lecz i doprowadził je do stanu kwitującego, co wywołało zazdrość ministra finansów rosyjskich, gdzie skarb zawsze cierpiał na brak funduszków. Sekret powodzenia ministra skarbu polegał na tem, że był nieugięty w ukrócaniu panujących nadużyć, nie tolerował żadnej malwersacji, wydalal bez wahania niesumiennejch urzędników i pociągał ich do odpowiedzialności karnej. „Bez nowych podatków da się radę, ale idzie o to, aby do skarbu a nie do kieszeni cudzej pieniądze wpływały“ — oto hasło, dzięki któremu doprowadził finanse do rozkwitu. Reforma podatków konsumcyjnych w myśl tego hasła, a oparta jednocześnie na znajomości polskiej natury, była główną przyczyną zwiększonych dochodów.

Najpoważniejszy znawca skarbowości wśród naszych ekonomistów, prof. Biliński, odnosi się do podatków konsumcyjnych naogół życzliwie, aczkolwiek nie zapoznaje ich poważnych braków teoretycznych, wynikających z przesłanek socjalnych⁷. Bilińskiemu „nasuwa się pytanie, czy podatki, tak wielce odległe od idealnego dochodowego, mają rację bytu?... Gdyby chodziło o ideały, odpowiada nasz autor, to ja pierwszy przyłożyłbym do nich zabójczą rękę. Biorąc natomiast rzeczy realnie, jestem z konieczności zwolennikiem podatków spożywczych, jako *malum necessarium*, gdyż przypisuję im podwójne posłannictwo“. Te dwa cele są następujące: 1) podatki konsumcyjne mają obciążyć osoby wcale nie dotknięte podatkami dochodowymi lub przychodowymi; 2) drugim zadaniem jest obciążenie tych dochodów, których władza skarbowa nie jest w stanie trafić innemi ciężarami. W ten sposób podatki konsumcyjne uzupełniają podatek dochodowy.

Zbliżone stanowisko, aczkolwiek z dalej idącymi zastrzeżeniami zajmują wśród polskich pisarzy Głabiński i Radziszewski.

Należy jednak pamiętać przy ocenie podatków konsumcyjnych o jednej rzeczy, że zdania wyżej przytoczone były wygłaszane w normalnych jeszcze czasach, gdy skarb nie był narażony na takie niebezpieczeństwa jak obecnie. Prawidła skarbowe, jeśli cho-

dzi o ich zastosowanie, są w znacznej mierze zależne od warunków miejsca i czasu. Argumenty przytaczane za podatkiem dochodowym lub przeciw obciążeniu spożycia mogą okazać się właściwe tylko w pewnych warunkach; gdy tych niema lub gdy się warunki zmieniają, uzasadnienie traci na swej mocy. Mniemam, że w okresie powojennym interes fiskalny państwa wysunął się na czoło, gdyż od osiągnięcia równowagi budżetowej zależy sanacja stosunków skarbowych, a w znacznym stopniu i ogólnie-ekonomicznych. Sanacja finansów jest kategorięczą koniecznością chwili, nie cierpiącą zwłoki, a podatki z tego przedewszystkiem punktu widzenia oceniane być winny.

W dobie powojennej, w państwach o rozstrojonych finansach, zyskują na mocy argumenty przytaczane zwykle za podatkami konsumcyjnymi. Z uwagi zaś na zmienione stosunki socjalne, z uwagi na przesunięcie majątkowe wśród poszczególnych grup, oraz wahania cen, zostają silnie podważone motywy, przemawiające rzekomo przeciw obciążeniu spożycia. Te ostatnie sprowadzają się do utartego zdania, że najciężej są dotknięte przez podatki konsumcyjne klasy robotnicze, gdyż na zaspokojenie potrzeb niezbędnych oddają całkowity niemal zarobek. Stein, w myśl tego zapatrywania, nazwał je nawet wprost podatkami od pracy (*Arbeitssteuern*). Obecnie, gdy praca fizyczna jest lepiej płatna od wszelkiej innej, ten argument broniący pracowników fizycznych nie wytrzymuje krytyki, lecz odnosi się raczej do t. zw. inteligencji, zepchniętej do roli proletariuszy. W mocy pozostaje tylko twierdzenie, że warstwy nie posiadające są silniej dotknięte podatkiem konsumcyjnym od posiadających; nastąpiła jednak zmiana ról.

Stanąwszy nawet na najszerszem stanowisku socjalnem i nie uwzględniając tej lub innej warstwy społecznej, musimy dojść do wniosku, że momenty, na których opierali się przeciwnicy podatków konsumcyjnych, dziś znacznie zbladły. Z punktu widzenia socjalno-politycznego, obciążenie artykułów pierwszej potrzeby wydaje nam się mniej dotkliwe, niż to było dawniej.

Niesłychana drożyzna, wzmagająca się z każdym dniem stała się zjawiskiem powszedniem. Najważniejszą zaś przyczyną drożyzny jest rozstrojony skarb państwa, wymagający coraz nowych emisji banknotów. Podatki konsumcyjne, jako potężny środek

⁷ Biliński op. cit. str. 192.

dla doprowadzenia budżetu do równowagi stanie się nie przyczyną dalszej drożyzny, lecz właśnie radykalnym środkiem dla jej usunięcia.

Czyż wreszcie, abstrahując od deprecjacji waluty i rozstroju skarbowego, nie stokroć groźniejszym od podatku wrogiem konsumentów są spekulacje „paskarskie”, które się sprowadzają do chowania towarów i zmniejszania podaży w celu podbijania cen. Wobec zmowy producentów i pośredników zmierzającej do wywołania sztucznej drożyzny, podatek jako rzekomy czynnik, wpływający narazie na wzrost cen schodzi na plan dalszy i staje się naogół mało uciążliwy dla konsumentów.

A oto argumenty za podatkami konsumcyjnymi, które zyskały jeszcze na znaczeniu w chwili obecnej.

1. Ich uzasadnienie leży przedewszystkiem w istnieniu olbrzymich potrzeb skarbowych, czekających na pokrycie. Podatki konsumcyjne mogą być bardzo wydajnym źródłem dochodów publicznych i w tem znajduje się ich korzyść skarbową. Rezultat finansowy zależy od tego, czy podatkiem zostaną dotknięte artykuły codziennej potrzeby, czy też potrzeby zbędne lub zgoła zbyteczne. Teoria skarbową uczy, że przedmioty pierwszej potrzeby winny być wolne od wszelkich ciężarów, a natomiast podatek ma obciążać konsumpcję zbędną. Podatki od takich artykułów, jak zboże i wszelkie z niego wyroby, jak mięso, węgiel, drzewo i t. p. są antysocjalne. Przy powyższych przedmiotach domniemanie o współzależności pomiędzy wydatkami a dochodami podatnika, o czem wspomina Skarbek, odpada, gdyż bez względu na stan majątkowy, konsument musi ponieść te wydatki, które tem silniej zaciążają na jego budżecie im mniej zamożnym się okaże. Podatek od artykułów pierwszej potrzeby posiada znamiona podatku pogłównego, nałożonego bez uwzględnienia stanu materialnego podatnika.

Nie należy niedoceniać argumentów socjalnych wysuwanych przeciw podatkom konsumcyjnym od artykułów pierwszej potrzeby. W myśl zasad naukowych postąpiła Anglja, gdy zniosła te podatki, a oparła swój budżet na podatku dochodowym, nie zmieniając systemu podczas wojny. Lecz nie wszystkie państwa posiadają tak świetną tradycję skarbową i administrację, jak Wielka Brytania. W państwach bez długiej tradycji finansowej i wykończonego systemu podatkowego obciążenie

nie dochodu może zawieść, a wówczas niema innej drogi, jak opodatkowanie konsumpcji szerokich mas, co przyniesie olbrzymie dochody fiskalne.

2. Drugi argument za podatkami konsumcyjnymi jest natury psychologicznej i sprowadza się do tego, że podatek jest niewidocznym. Konsument, płacąc podatek w drobnych sumach, z okazji codziennych wydatków, nie odczuja go i zapłaca z lekkim sercem, zwłaszcza, że w okresie powojennym zwyżka cen stała się chlebem powszednim.

3. Przychodzi wreszcie motyw wielkiej wagi, odnoszący się do techniki podatkowej. Nałożenie pośrednie u producenta lub kupca nie przedstawia większych trudności dla administracji skarbowej, z uwagi na to, że obiekt jest ściśle ustalony, a wybranie u pośrednika wskutek koncentracji przedsiębiorstw, obejmuje niewielką stosunkowo liczbę podatników.

4. Wreszcie dla podatnika zapłacenie podatku konsumcyjnego jest mniej przykre, niż podatków bezpośrednich. Wszelkie bezpośrednie zetknięcie się podatnika z władzami skarbowymi staje się zbędne, co stanowi wielką ulgę dla stron obu, zwłaszcza w tych państwach, gdzie społeczeństwo nie wyszkoliło się jeszcze w sprawach podatkowych i gdzie własne deklaracje zawodzić będą.

Mając powyższe przesłanki na względzie, dziś śmielej niż kiedykolwiek można się wypowiedzieć za podatkami konsumcyjnymi, w szczególności w odniesieniu do państw walczących z deficytem i posiadających nieuregulowany system skarbowy. Skrupuły teoretyczne co do słuszności tych podatków również maleją wobec zmian w strukturze społecznej państw w okresie powojennym.

Niewątpliwie podatek dochodowy jest doskonalszy od obciążenia spożycia; warunkiem jednak niezbędnym dla jego powodzenia jest wysoki stan kultury i gospodarka pieniężna. Nie zapominajmy nigdy, że nauka skarbowości jest nauką normatywną, a jej prawa dają się zastosować w większości wypadków tylko do ograniczonego koła warunków. O ile niema odpowiednich warunków, podatek dochodowy zawiedzie, a wówczas państwo nie może rezygnować z obciążenia konsumpcji szerokich mas. Zagadnienie sprowadza się nie do pytania, czy utrzymać podatki konsumcyjne, czy też je skasować. W państwach z mało wyrobionym

systemem podatku dochodowego uważam obciążenie konsumpcji w chwili obecnej za nieuniknione, nie dające się zastąpić przez inne podatki. Natomiast idzie tu o sposób ich nałożenia.

Dotykamy tu ważnego zagadnienia. Dla państwa otwierają się dwie możliwości. Pozostawiając produkcję lub obrót prywatnej inicjatywie, państwo może ograniczyć swe prawo do nałożenia t. zw. akcyzy; albo zawarować dla siebie przy niektórych produktach wyłączne prawo produkcji lub sprzedaży, albo jedno i drugie. Państwo tworzy zatem monopol produkcji, handlu lub monopol pełny, oznacza z góry ceny zgodnie z interesem fiskalnym, wyższe od cen rynkowych przy wolnej konkurencji. Dzięki temu, monopol posiada cechy podatków konsumcyjnych.

Większość zarzutów przeciw monopolom państwowych sformułował A. Smith w zdaniu: Trudno znaleźć dwa charaktery bardziej rozbieżne (incosistent), jak charakter kupca i państwa⁸. Państwo jest zawsze największym marnotrawcą. Wiele istnieje ku temu powodów. Smith wymienia jako pierwszy, że państwo używa pieniędzy zarobionych przez innych, a zawsze hojniej szafuje się cudzym majątkiem, niż swoim. Dalej, państwo jest zbyt odległe od przedsiębiorstw, które prowadzi. Państwo jest wreszcie złym administratorem, gdyż urzędnicy są niedbali i mało oszczędni, nie będąc bezpośrednio zainteresowani w rezultatach produkcji, a pobierając tylko płacę z funduszy publicznych.

Jeżeli chodzi o kierunek, w którym polityka skarbowo-ekonomiczna pójść powinna w dobie powojennej, mniemam, że powrót do stosunków przedwojennych winien być dążeniem ogólnym. W tem znaczeniu uważam za niezbędne likwidowanie stopniowe kosztownych urzędów i monopolów wojennych.

O ile przed wojną pewne wyłączności państwowe w dziedzinie gospodarczo-skarbowej były uzasadnione ze względów socjalnych i fiskalnych, o tyle po wojnie powyższe stanowisko nie da się utrzymać. Powszechnem zjawiskiem jest złe funkcjonowanie przedsiębiorstw i monopolów, które bądź to przynoszą deficyt, bądź też dają nikłe dochody i nie spełniają zadania pod żadnym względem. Złożyły się na to różne przyczyny, a w pierwszym rzędzie rozstrój administracji publicznej i przeciążenie jej innymi

⁸ A. Smith: *Wealth of Nations*, t. I, str. 301 i 325.

zadaniami. Uważam tedy, że nawet monopole przedwojenne powinny być kasowane, a cel polityki ekonomicznej upatruję w powrocie do liberalizmu gospodarczego.

2. Zmiany w podatkach konsumcyjnych za rządów polskich.

Wyżej była mowa o podatkach konsumcyjnych, które pozostały w spuściznie po państwach rozbiorowych, oraz okupantach w trzech dzielnicach Polski. W tem miejscu wskażę na zmiany, wprowadzone w powyższych podatkach przez władze polskie. Zmiany w przedmiocie podatków pośrednich były naogół mało istotne (o późniejszych zarządzeniach por. „Uzupełnienia“ na końcu). Ograniczono się do podwyższenia niektórych stawek, przy zachowaniu mocy przepisów dawnych. Kierunek etatyzmu, zapoczątkowany przez Niemców, górował w okresie dwuletnim w poczynaniach skarbowych rządu polskiego, przynosząc więcej szkody niż pożytku, tak pod względem gospodarczym jak i skarbowym. Wydano niezliczone przepisy i rozporządzenia co do monopolu spirytusowego, opartego na dekrete z dnia 30 stycznia 1919 roku⁹ oraz przepisie wykonawczym z dnia 13 lutego tegoż roku¹⁰.

Organizację i zakres działania monopolu spirytusowego dokładnie przedstawia tymczasowy statut organizacyjny dyrekcji monopolu spirytusowego z dnia 25 lutego 1919 roku¹¹. Dyrekcja monopolu spirytusowego jest powołana do zorganizowania i prowadzenia wszelkich spraw, dotyczących gorzelnictwa, drożdżarstwa, przerobu i sprzedaży spirytusu oraz wódek. Na czele dyrekcji stoi dyrektor monopolu spirytusowego, który ma mianowanego zastępcę do pomocy. Dyrektor przedkłada Ministerstwu Skarbu do zatwierdzenia: a) wszelkie umowy w sprawie zakupu i przerobu spirytusu; b) ceny, po jakich może być nabywany spirytus na potrzeby monopolu; c) ceny detalicznej sprzedaży napojów spirytusowych; d) miesięczne rachunki i roczny bilans. Dyrekcja posiada kancelarję i siedm wydziałów. Cała kasowość i rachunkowość prowadzona jest według wzorów urzędowych.

Przepis wykonawczy określa drobiazgowo sposoby dla uru-

⁹ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 3, poz. 45.

¹⁰ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 4, poz. 51.

¹¹ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 24, poz. 329.

chomienia gorzelnii. A zatem: 1) właściciele gorzelnii winni zwrócić się z odnośnymi podaniami do Ministerstwa Apropowizacji i wymienić w takowych, jakie materiały i w jakiej ilości zamierzają do wyrobu spirytusu użytkować. 2) Po otrzymaniu przychylniej decyzji tegoż Ministerstwa należy złożyć Ministerstwu Skarbu podanie o uruchomieniu gorzelnii i do tego podania dołączyć pomienioną decyzję Ministerstwa Apropowizacji. 3) W podaniu do Ministerstwa Skarbu ma być wyszczególnione, jakie materiały i w jakiej ilości zamierza się na spirytus przerobić, a także, jakie są spodziewane koszty produkcji jednego 100-stopniowego hektolitra (8.13 wiad. 100^o) spirytusu ze wskazaniem oddzielnie kosztów zakupu surowców i kosztów przerobu na spirytus. Z ramienia Ministerstwa Skarbu odbywa się t. zw. weryfikacja. Po załatwieniu wielu formalności można ewentualnie otrzymać koncesję od rządu.

Monopol spirytusowy w Polsce jest monopolem handlowym. Produkcja pozostaje w rękach prywatnych, niemniej jednak poddana jest jaknajściślejszej kontroli państwa, które pod postacią Ministerstwa Skarbu rozporządza całą ilością wyprodukowanego spirytusu, wyznaczając nań cenę, a producenci obowiązani są dostarczyć spirytusu do miejsc wskazanych. Produkcja spirytusu znajduje się zatem pod ścisłą kontrolą państwa, a w szczególności zezwolenia na uruchomienie gorzelnii wydaje Ministerstwo Skarbu za zgodą Ministerstwa Apropowizacji. Potajemne pędzenie spirytusu podlega karze ciężkiego więzienia od roku do lat pięciu, łącznie z karą pieniężną od 5.000 do 100.000 mk. Całe zaś urządzenie gorzelniane oraz zapasy spirytusu i surowców podlegają konfiskacie na rzecz Skarbu. Zysk państwa, czyli właściwy podatek spirytusowy, polega na różnicy ceny płaconej przez Dyрекcję Spirytusową prywatnym gorzelniom, a ceną, po której rząd sprzedaje spirytus, hurtownikom.

Dnia 28 lutego 1919 roku zostały pierwszy raz ustalone ceny, które musiały być później z uwagi na zmienione warunki produkcji znacznie podwyższone. Pierwsza taryfa określiła cenę odbioru spirytusu od producentów w kampanji 1918/1919 po cenach kosztów produkcji, lecz nie wyżej 5 mk. za jeden 100% litr alkoholu. Ceny sprzedażne, po jakich nabywcy mogli byli otrzymać spirytus od Dyrekcji Monopoli Spirytusowego za jeden 100%

litra alkoholu wynosiły: za spirytus oczyszczony, zależnie od celów, od 10 do 30 mk.; za spirytus nieoczyszczony od 9 do 19 mk.; za spirytus skażony od 9 do 10 mk.¹² Na podstawie pierwszego cennika czysty zysk rządu na 1 litrze alkoholu wahał się w granicach od 5 do 25 marek. Ponadto Dyrekcja wydała szereg przepisów technicznych i administracyjnych, których rozpatrzenie nie wchodzi w zakres naszej pracy¹³.

Z dniem 1 lipca 1919 roku ceny sprzedaży spirytusu zostały znacznie podwyższone: mianowicie wynosiły od 20 do 45 mk. za litr 100% alkoholu, zależnie od celu użycia¹⁴. Podwyższenie niemal o 100% dotyczy tylko ceny sprzedaży. Później zaś, w miarę zwiększania się drożyzny, co kilka miesięcy Ministerstwo Skarbu podwyższa cenę sprzedaży spirytusu, która wreszcie poczynając od 1 czerwca 1920 roku wynosi za litr 100% spirytusu od 60 mk. dla celów leczniczych do 280 dla fabrykacji wyrobów wódczanych¹⁵.

Skutek praktyczny unormowania cen przez państwo okazał się niestety taki, że znaczna część gorzelnii, nie widząc zysku, została unieruchomiona, stąd poważna strata dla kraju i skarbu, natomiast rozwinęło się na wielką skalę potajemne pędzenie spirytusu, bez względu na ciężką odpowiedzialność. Niestety w wielu wypadkach funkcjonariusze, ze względu na zyski osobiste nie ścigali przestępców, co zmusiło dyrektora Monopoli Spirytusowego do wydania w dniu 19 lutego 1919 roku okólnika do zarządów skarbowych i delegacji Ministerstwa Skarbu. Mowa tam o zastosowaniu „wszelkich rozporządzalnych sił do energicznego tępienia tajnego gorzelnictwa i pociągania przestępców do odpowiedzialności. Nad ścisłym wykonaniem tego zarządzenia należy czuwać, a niedbałych funkcjonariuszów pociągać bezwzględnie do surowej odpowiedzialności“. W okólniku zaś Ministra Skarbu z kwietnia 1920 r.¹⁶ czytamy: „Potajemny wyrób wódki przybrał na ziemiach polskich tak wielkie rozmiary i powoduje dla finansów państwa oraz dla zdrowia ludności tak wielkie szkody, że

¹² Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 5, poz. 66.

¹³ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 24, poz. 329—361.

¹⁴ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 16, poz. 217.

¹⁵ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 20, poz. 301.

¹⁶ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 15, poz. 209.

Rząd widział się zmuszonym chwycić się dla zwalczania tej plagi nadzwyczajnych środków zapobiegawczych. Mianowicie postanowiono przyznawać wysokie nagrody osobom, które przyczynią się do wykrycia wypadków potajmego wyrobu wódki; środki w celu tępienia potajmego pędzenia wódki nie odniosły jednak pożądaných rezultatów.

Wobec zastoju w przemyśle gorzelnianym, olbrzymiej ilości gorzelní potajmnych, tudzież wysokich kosztów administracyjnych, zysk dla skarbu z tego źródła nie mógł być znaczny. W okresie 9 miesięcy (od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920) przewidywano z tego źródła 80 milionów, co dałoby w stosunku rocznym około 120 milionów — sumę całkiem znikomą. Lubo spirytus, z uwagi na jednolitość gatunku oraz znaczenie fiskalne, nadaje się do zmonopolizowania przez państwo, czego dowodem rezultaty finansowe monopolu wódeczanego w Rosji w czasach normalnych, to jednak w chwili obecnej zmonopolizowanie tego produktu w Polsce nasuwa poważne wątpliwości. Wobec ciągłych zmian w cenach, dyrekcja monopolowa nie była w stanie unormować tychże, ceny płacone przez rząd dostawcom były za niskie, co wpłynęło deprymująco na przemysł gorzelniany, lub prowadziło do omijania przepisów i do powstawania tajnych gorzelní.

Uważam, że w takich warunkach monopol spirytusowy, który nie wykazał żadnych zalet fiskalnych, a w rezultacie przyczynił się do zdemoralizowania tak producentów jak i odbiorców powinien być skasowany, a skarb zadowolnić się winien nałożeniem akcyzy na spirytus¹⁷.

Zmiany wprowadzone przez władze polskie do podatku od tytoniu dotyczą tylko b. Kongresówki i są mało istotne. Okupanci wprowadzili, jak wiadomo, rządowy monopol importu oraz sprzedaży tytoniu. Jako uzupełnienie przepisów okupacyjnych wyszło rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 12 kwietnia 1919 roku „w sprawie czasowego zezwolenia na obrót krajowym tytoniem i papierosami“¹⁸, które zastrzega Ministrowi Skarbu (Dyr. monopolu tytoniowego) wyłączne prawa regulowania obrotu po-

¹⁷ W międzyczasie (w lutym 1921 roku) monopol spirytusowy, jako oddzielny urząd, został istotnie skasowany; powiększył tylko liczbę nieudanych eksperymentów rządu w zaraniu istnienia Polski Niezależnej.

¹⁸ Dz. Urz. Min. Sk. I. Nr. 8. poz. 117.

wyższemi artykułami. Zostaje ustanowiona „opłata monopolowa“ wynosząca od 2 do 6 mk. za 50 gramów krajanego tytoniu, tudzież od 16 do 40 fenigów od paczki zawierającej 10 sztuk papierosów. Podatek uiszcza się za pomocą wykupienia banderoli, którą się okleja miejsce otwarcia opakowania. Rozporządzenie ustanawia ponadto ceny maksymalne w handlu detalicznym. Przywóz tytoniu krajanego i papierosów do obszaru b. Królestwa Kongresowego wymaga w każdym przypadku zezwolenia dyrekcji monopolu tytoniowego. Moc obowiązująca rozporządzenia obliczona była tylko na 3 miesiące. Już w czerwcu 1919 roku stawka podatkowa została podwyższona o 100%, a moc obowiązująca — przedłużona; wreszcie rozporządzeniem z dnia 8 czerwca 1920 r. podwyższono początkową opłatę monopolową bardzo znacznie¹⁹.

Podatek wynosi od paczki o wadze 50 gr. krajanego tytoniu od 14.40 do 43.20 mk.; 10 sztuk papierosów opłaca — od 2.50 do 10 mk. Podatek wynosi przeciętnie 50% maksymalnej ceny towaru. Na obszarze b. Królestwa Kongresowego do chwili gdy piszemy te słowa²⁰, monopol produkcji nie został wprowadzony, aczkolwiek do niedawna istniała jeszcze silna tendencja w tym kierunku tak w rządzie jak i wśród niektórych grup politycznych.

Wszelkie argumenty przeciw wyłącznościom państwowym nabierają przy monopolu tytoniowym specjajnej mocy. Wyjaśniło już to „Narodowe zgromadzenie“ w Niemczech, gdzie projekt monopolu tytoniowego nie uzyskał aprobaty z uwagi na trudności techniczne z nim związane. Co zaś najważniejsze, zysk państwa ze względu na znaczne koszty rządowej administracji nie może być również wysoki. Sądę, że z tych względów zostanie raz na zawsze zaniechana w Polsce myśl o przejęciu produkcji tytoniu w ręce państwa, które powinno ograniczyć swe prawo fiskalne do nałożenia wysokiej akcyzy za pomocą banderoli na gotowy produkt, dochodzącej do 50% ceny sprzedaży, przy pozostawieniu wolnego handlu. Wszelki zaś import winien być obciążony cłem w tej samej wysokości.

Poza temi wyłącznościami będącemi pod zarządem ministerstwa skarbu, utworzono jeszcze dwie instytucje z niem związane.

¹⁹ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 24, poz. 350.

²⁰ w lutym 1921 roku.

Mamy na myśli państwowy Urząd Naftowy oraz państwowy Urząd Eksportu Drzewnego. Pierwszy został powołany do życia przy Ministerstwie Skarbu, uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 września 1919 roku²¹. W kompetencji Ministerstwa Przemysłu i Handlu pozostają nadal sprawy a) udzielania wymaganych przez ustawy uprawnień górniczych i przemysłowych; b) nadzoru górniczo-państwowego nad kopalniami ropy naftowej i przemysłowo-policijnego nad rafinerjami nafty; c) aż do ewentualnych zmian ustawowych — sprawy zlecone temuż Ministerstwu dekretem Naczelnika Państwa z d. 16 grudnia 1918 r. Do kompetencji Urzędu Naftowego przy Ministerstwie Skarbu należą natomiast wszystkie sprawy z zakresu produkcji i handlu ropą naftową i jej przetworami. Powyższe zmiany weszły w życie z dniem 1 października 1919 roku.

„Państwowy Urząd Eksportu Drzewnego“ utworzono na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 1920 r., z naczelnym dyrektorem, kierującym całą pracą Urzędu i odpowiedzialnym bezpośrednio przed Ministrem Skarbu. Działalność Urzędu obejmuje cały obszar Państwa Polskiego i dotyczy przeznaczonego na eksport materiału drzewnego z lasów państwowych, komunalnych i prywatnych. Motywem do utworzenia „Urzędu“ miała być poprawa kursu marki, dzięki ujęciu przez państwo eksportu drzewnego.

Zadania i pokładane nadzieje nie spełniły się, skoro ten Urząd został zniesiony w początkach 1921 roku.

Normalną formą pobierania podatków pośrednich jest akcyza nałożona na różne produkty. W tej dziedzinie zarządzenia polskie są minimalne i dotychczas mamy do zanotowania tylko jedną ustawę o podrzędnym znaczeniu finansowym o „Opłacie stempowej od kart do gry“, uchwaloną w dniu 6 lipca 1920 r.²². Przedewszystkiem uwaga metodologiczna. Niesłusznie ustawa mówi o opłacie, gdyż żadnej wzajemności świadczeń niema, lecz mamy typowy podatek od przedmiotów zbytku, jakimi są karty do gry, lub od rozrywek w terminologii prof. Głabińskiego. Opo-

²¹ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 30, poz. 446.

²² Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 44—45, poz. 615—618, por. Sprawozdanie Komisji Skarb.-budż. Druk, Nr. 1879. Dalsze zarządzenia w tym względzie przytoczone są w „uzupełnieniach“ na końcu pracy.

datkowanie kart do gry istniało na ziemiach polskich, lecz było niewspółmiernie niskie i niejednakowe w trzech dzielnicach. Pierwszemu brakowi czyni zadość wysoka stawka 30 mk. od talji podwyższona następnie do 60 mk. (dawniej od 30 hal. do 80 fen.), różnice zaś w trzech dzielnicach zostają usunięte przez wydanie jednolitej ustawy dla całego państwa. Podatkowi podlegają zasadniczo zarówno karty do gry sporządzone w kraju, jakoteż przywiezione z zagranicy; te ostatnie niezależnie od cła. Podatek wybierany jest od producenta, który winien go opłacić przed puszczaniem kart w obieg w formie stempla urzędowego oraz banderoli, w które karty do gry winny być zaopatrzone. Do ich wyrobu i sprzedaży potrzebne jest zezwolenie władzy skarbowej, która też sprawuje dozór w tym zakresie. Ustawa wprowadza wysokie kary dochodzące do 30.000 marek, względnie do stukrotnej wysokości tej kwoty, na której utratę skarb państwa narażono.

Motyw wprowadzenia podatku jest nie tylko fiskalny, lecz w równej mierze — socjalno-polityczny. Komisja skarbowo-budżetowa pragnęłaby, aby nałóg gry w karty, podobnie jak nałóg pijaństwa i palenia tytoniu, był przez władze rządowe traktowany nie tylko ze strony dochodowości dla skarbu; nałóg należałoby tępić wszelkimi środkami, zwłaszcza zaś wśród dzieci. Stanowisko właściwe, zwłaszcza w Polsce i w dobie powojennej, gdzie wszelki hazard i chęć łatwego zarobku znajduje coraz szersze zastosowanie.

Najważniejsze podatki konsumcyjne nie zostały jeszcze ujednolite w Polsce. W długim szeregu czekają na unifikację i dostosowanie stawek do nowych warunków gospodarczo-skarbowych: podatek od cukru, od tytoniu, od wódki, od piwa jako najważniejsze; a dalej od opału i światła (zapalki, świece, nafta, gaz, elektryczność). O nowych zarządzeniach w tym względzie por. „Uzupełnienia“.

Cale ustawodawstwo o podatkach od konsumpcji jest niejednolite, pochodzące jeszcze z dawnych czasów, związane z systemami państw rozbiorowych. Dość wskazać, że zasady są rozbieżne i czekają na zasadniczą reformę.

Lista daje się rozszerzyć przez uwzględnienie podatków od przedmiotów zbędnej i zbytkownej konsumpcji, gdzie równorzędnie z motywem fiskalnym wysuwa się moment socjalno-polity-

czny. W szczególności zasługują na uwagę podatki od ekwipażów i wierzchowców, od psów, samochodów, kinematografów, widowisk itd. z których większość należy do gmin. Powyższe podatki odpowiadające znakomicie zasadzie sprawiedliwości, posiadają jednak ten brak zasadniczy, że nie mają donioślejszego znaczenia w systemie finansów.

Jeśli mieć na uwadze formę nałożenia, to regułą winien być podatek wymierzony od gotowego produktu, opłacany przez wytwórcę w chwili, gdy towar opuszcza fabrykę. Przy poszczególnych podatkach konsumcyjnych, uszeregowanych zależnie od ich znaczenia finansowego, ustawodawca winien mieć na uwadze wzory zaczerpnięte z doświadczeń poczynionych gdzieindziej.

1) Podatek od cukru, który wobec silnie rozwiniętego przemysłu cukrowniczego w Polsce, może przysporzyć skarbowi bardzo poważnych dochodów, powinien być pobierany od gotowego produktu, a producent jest obowiązany do uiszczenia podatku. Wobec chwiejnej waluty podatek winien być obliczony w złocie np. 10 rb. jak to było w Rosji od 100 kg., co dałoby w chwili obecnej²³ około 4000 mk. na 100 kg. Ponieważ produkcja cukru w Polsce wynosi około 2 milj. centnarów przeto w rezultacie skarb mógłby otrzymać z tego źródła 8 miliardów marek. Od cukru wywiezionego za granicę skarb ma zwracać producentom akcyzę. Obecnie jak wiadomo, wykonywany jest w b. Królestwie Polskiem faktyczny monopol cukrowy, znajdujący się pod zarządem Ministerstwa Skarbu, które wyznacza ceny cukru dla cukrowni. Na rok 1920/1921 cena cukru wynosiła 3250 mk za centnar metryczny. Wobec chwiejnej waluty normowanie cen przez rząd jest niezmiernie trudne, bowiem koszty produkcji ulegają ciągłym zmianom. Należy zatem znieść monopol, a wprowadzić podatek oparty na równi złota, pozostawiając wolny handel wewnątrz kraju i popierając eksport drogą zwrotu akcyzy.

2) Tytoń nadaje się ze wszech miar na obiekt podatkowy, jako przedmiot konsumcji zbędnej a nawet szkodliwej. Znaczne jego zapotrzebowanie w Polsce dostarczy skarbowi wydajnych wpływów. Jedyną racjonalną formą jest podatek od gotowego fabrykatu, to jest od tytoniu krajanego, cygar i papierosów, wy-

bierany od producentów przed sprzedażą za pomocą nałożenia banderoli, których taryfa według wzoru rosyjskiego winna się stosować do jakości towaru. Tytoń importowany podlega cłom wyrownawczym. Przykładem najświeższej daty opodatkowania tytoniu może służyć podatek uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe w Niemczech, gdzie podatek w formie banderoli dochodzi do 50% wartości towaru.

Ile przypuszczalnie skarb mógłby otrzymywać z podatku tytoniowego? W Polsce najsilniejsza i powszechna jest konsumcja papierosów. Przypuszczalnie jest w Polsce 10 milionów palących; licząc na głowę 10 papierosów dziennie, da to 100 milionów papierosów dziennej konsumcji, czyli rocznie 36 miliardów; licząc, że podatek wyniesie 1 markę od sztuki, otrzymujemy 36 miliardów marek dla skarbu.

3. Ważnym niezmiernie objektem podatkowym jest spirytus i wszelkie z niego wyroby. Należy rozróżnić alkohol do picia, dla celów produkcyjnych i leczniczych. Zależnie od przeznaczenia alkoholu podatek powinien być wyższy i niższy. Podatek winien być nałożony na gotową wódkę. Lubo spirytus nadaje się w zasadzie na obiekt monopolu handlowego, jednak w Polsce zwykły podatek konsumcyjny wydaje się nam bardziej racjonalny. Przyjmując przeciętnie 50 kop. w złocie od litra czystego alkoholu, otrzymamy dla 100 milj. litrów rocznej konsumcji w Polsce — 50 milj. rubli dla skarbu (czyli około 20 miliardów marek polskich). Opodatkowanie piwa i wina nie przedstawia poważniejszej rubryki w finansach publicznych z uwagi na nikłą konsumcję powyższych artykułów w Polsce. Wzorując się na systemie amerykańskim przyjętym w roku 1918 w Niemczech, podatek powinien być wybierany za pomocą naklejania stempli na beczkach z piwem. Obciążenie wina na rzecz skarbu odbywa się prawie wyłącznie za pomocą cel.

Podatki od chleba i mięsa uważane są słusznie za antysocjalne, do których państwo może się zwracać tylko w ostateczności. Sól wydobywana w Małopolsce stanowi przedmiot monopolu. Administracja jest jednak wadliwa i kosztowna, wskutek czego zyski dla skarbu są minimalne. Z pożytkiem dla państwa i ludności byłoby wydzierżawienie kopalni soli prywatnym kapitalistom, lub oddanie w administrację poręczającą.

²³ w lutym 1921 roku.

Jeszcze jeden artykuł może przynieść znacznych dochodów fiskalnych — jest to węgiel. Został on opodatkowany w Niemczech podczas wojny (ustawa z dnia 8 kwietnia 1918 r.) w wysokości 20% wartości.

Na tem wyczerpują się najważniejsze z punktu widzenia skarbowego artykuły konsumpcji, nadające się do opodatkowania. Pomijamy długi szereg przedmiotów podatkowych o podrzędnym znaczeniu skarbowem. Krótki przegląd najważniejszych podatków pośrednich wykazał, że z tego źródła, przy odpowiedniej organizacji, nie krępującej wolnej produkcji i obrotu, a sprowadzającej się do nałożenia akcyzy, państwo może i powinno osiągnąć wpływy bardzo obfite. Poprzestaję na stwierdzeniu, że do podatków konsumpcyjnych w najcięższym okresie dla finansów, przywiązuję wielką wagę i że ujednostajnienie tych podatków w Polsce uważamy za jedno z najważniejszych zadań rządu.

Rozdział VI.

Cła.

1. Zagadnienie.

W handlu międzynarodowym wojna wywołała głębokie zmiany w tem znaczeniu, że utrudniła niezmiernie komunikację towarową pomiędzy sprzymierzeńcami, wywołała całkowite ich zerwanie z państwami nieprzyjacielskimi. Koncepcja „samowystarczalności gospodarczej”, z gruntu fałszywa i przeciwna wskazaniom nauki, siłą rzeczy znalazła swoje urzeczywistnienie. Zamiast produkować to, do czego kraj jest najbardziej uzdolniony i najlepiej przygotowany, a resztę sprowadzać z zagranicy w drodze handlu międzynarodowego, państwa produkowały narzędzia zniszczenia, lub sprowadzały je od sprzymierzeńców, zadłużając się w niesłychany sposób, przy jednoczesnym zredukowaniu wytwórczości użytecznej. Zakazy wywozu przedmiotów niezbędnych, powstrzymanie dowozu przedmiotów zbędnych i zbyt kosztownych stanowiły zazwyczaj treść ustaw celnych wydawanych podczas wojny, których ślady pozostały w okresie powojennym.

Etatyzm, t. j. wszechwładza państwa w stosunkach gospodarczych, wyrażał się wewnątrz kraju pod postacią monopolów i militaryzowania życia gospodarczego, w stosunku do państw ościennych — w formie autonomicznych ustaw celnych, w których zakazy odgrywały większą rolę od cel. I oto odżył dawno zarzucony system merkantylny, lecz tylko pod względem zewnętrznym i formalnym. Obok cel przywozowych, znanych wyłącznie w czasach przedwojennych, pojawiały się znowu cła wywozowe i tranzytowe, obostrzone często do zakazów importu i eksportu.

Myśl kierująca była jednak różna za merkantylistów i w okresie wojny światowej. Wówczas, w XVII wieku, starano się wywozić jaknajwięcej, przywozić jaknajmniej, gdyż chodziło o czyn-

ny bilans handlowy. Do tego celu zmierzał system skomplikowanych opłat celnych, które miały służyć do usunięcia obcej konkurencji, a zarazem do podniesienia produkcji krajowej, w pierwszym rządzie przemysłu. Powstrzymywano zatem dowóz obcych wytworów drogą cel przywozowych, utrudniano wywóz surowców niezbędnych dla rodzimej produkcji, za pomocą cel wywozowych. Merkantylistom w rodzaju Colberta lub Cromwella, przyświecała myśl przysporzenia bogactw krajowi i podniesienia jego zdolności gospodarczych. W okresie wojny światowej chodziło natomiast o to, aby nie dać ludności umrzeć z głodu i do tego celu zmierzał sztuczny aparat prohibicyjny. Dopiero później, w okresie powojennym, w państwach ze słabą walutą, rząd począł dokładać starań do ożywienia siły eksportowej, w celu poprawy kursu waluty. Pozostawiając na boku motywy, które pobudziły państwa do normowania zewnętrznych stosunków handlowych, jedno stwierdzić trzeba, że ingerencja rządowa w tym kierunku poszła niezmiernie daleko, że w rezultacie utworzono sztuczne zapory, tamujące obrót międzynarodowy.

Wyniki polityki prohibicyjnej w stosunkach międzynarodowych okazały się tak samo ujemne, jak rezultaty etatyzmu stosowanego do wewnętrznego życia gospodarczego, gdyż usunięto na drugi plan przedsiębiorczość prywatną, nie dając wzamian nic twórczego. Po nieudanych próbach z etatyzmem zaczął następować zwrot do tezy A. Smith'a, który żądał niemieszania się państwa do handlu zewnętrznego. Ten wielki uczony wyczuł głęboko i zrozumiał misję kulturalną handlu zagranicznego, dzięki któremu może nastąpić wzajemne zbliżenie się państw i narodów, dlatego zwalczał bez zastrzeżeń wszelkie zapory, stawiane naturalnemu biegowi rzeczy. Cła są albo bezużyteczne, albo zgola szkodliwe. Skoro kraj może produkować tak samo tanio, jak i zagranica, cło jest nieużyteczne, w przeciwnym razie przynosi wyraźną szkodę. „Roztropny ojciec rodziny, pisze Smith, kieruje się zasadą, aby nie produkować samemu tych towarów, które może nabyć taniej gdzieindziej. Krawiec nie szyje sobie butów, lecz kupuje je u szewca, z tego samego powodu szewc nie szyje ubrania, a kupi je u krawca.. W interesie każdego z nich leży, ażeby zwrócić swe siły w kierunku, w którym mają przewagę nad swoim sąsiadem, a czego potrzebują, aby zaspakajać drogą wy-

miany. Co zaś jest rozsądne dla jednostki, nie może być niesłuszne dla państwa“. Oto prosta argumentacja, zaczerpnięta z codziennego życia, zastosowana do stosunków międzypaństwowych.

Należy zrozumieć, że handel zbliża narody, należy ocenić jego wielką misję kulturalną, cywilizacyjną i gospodarczą, a wówczas dojdziemy do wniosku, że nawiązanie stosunków wymiennych z zagranicą, ta walka o charakterze pokojowym była i pozostanie wielkiem dobrodziejstwem dla ludzkości, a w następstwie należy co rychlej usunąć wszelkie kępujące przepisy, których rezultatem było demoralizowanie kontrahentów, którzy w sposób nielegalny utrzymywali stosunki wymienne. Chcieć regulować handel zagraniczny przez cła prohibicyjne, to chcieć płynąć pod prąd rwącej rzeki.

Warunki gospodarcze, które się wytworzyły po wojnie, wszelkie nierówności w produkcji poszczególnych krajów tylko drogą samorzutnej wymiany wyrównane być mogą. Dzięki ożywionej wymianie międzynarodowej mogą być z drugiej strony wyrównane olbrzymie odchylenia w sile nabywczej walut poszczególnych państw. Zła waluta popiera eksport, który stanowi najskuteczniejszy środek dla jej poprawy. Zła waluta utrudnia zarazem import. Jest więc zarazem premją wywozową i najskuteczniejszym cłem ochronnym. W rezultacie handel międzynarodowy stanowi czynnik niwelujący różnice w siłach wytwórczych krajów i w sile nabywczej waluty. Nie trzeba więc kępować samorzutnego rozwoju handlu, który stanowi najpewniejsze lekarstwo dla chorego organizmu gospodarczego świata w dobie powojennej.

Na stanowisku wolnego handlu stanęła jesienią 1920 roku Międzynarodowa Konferencja Finansowa w Brukseli, na której reprezentowanych było 39 państw przez wybitnych mężów stanu i uczonych. Rezolucja przyjęta jednomyślnie w kwestji handlu międzynarodowego przez tak poważne grono ludzi nabiera tem samem wielkiej mocy i doniosłego znaczenia. Odnośny ustęp brzmi w sposób następujący: „Konferencja stwierdza, że pierwszym warunkiem dla podjęcia handlu międzynarodowego jest ustalenie pokoju i zakończenie wojen, oraz utrzymanie pokoju na przyszłość... Poprawa położenia finansowego zależy od ustalenia stosunków opartych na wzajemnem zaufaniu i dobrej wierze (goodwill) pomiędzy narodami, w szczególności konferencja przyjmuje

deklarację Najwyższej Rady mocarstw sprzymierzonych, że w państwach, które zostały stworzone lub powiększone na skutek wojny, jest rzeczą najważniejszą bezzwłoczne wznowienie całkowitej i przyjaznej współpracy oraz zorganizowanie nieograniczonej wymiany towarów w ten sposób, aby niezbędna wspólnota życia gospodarczego Europy nie była utrudniona przez tworzenie sztucznych zapór gospodarczych. Wreszcie konferencja poleca w czasie jaknajkrótszym, stopniowe wprowadzenie pokojowego handlu, który przeważał przed wojną łącznie z usunięciem sztucznych ograniczeń w stosunkach zewnętrznych¹.

Stanowisko konferencji w Brukseli jest jasne i zdecydowane, a sprowadza się do żądania wznowienia wolnego handlu międzynarodowego przy jednoczesnym zniesieniu wszelkich przeszkód ze strony państwa. W ten sposób myśl wielkiego uczonego z końca XVIII stulecia znalazła silny oddźwięk w chwili obecnej, w tym najbardziej krytycznym momencie w dziejach ludzkości. Na szczególną uwagę zasługuje ustęp dotyczący wprowadzenia wolnego handlu właśnie w nowopowstałych państwach, które w ten sposób mają od razu wejść do wielkiej rodziny narodów i korzystać z ich doświadczenia i wyrobionych stosunków ekonomicznych.

Do momentów teoretycznych za wolnym handlem możnaby jeszcze dodać взгляд praktyczny. Państwa zdeorganizowane kaktlizmem wojny nie są w stanie wykonać swych zarządzeń, normujących handel zagraniczny. Przemysłnictwo, mimo zakazów i kar, rozwijać się będzie w dalszym ciągu i to stanowi jeden argument więcej za zrezygnowaniem z przepisów, których władze nie umieją wprowadzić w życie.

Cła, jak wiadomo, mogą zmierzać do dwóch celów: 1) do podniesienia gospodarstwa społecznego, przez stworzenie dla rodzimej produkcji przywilejów, z których cudzoziemcy nie mogliby korzystać; są to cła gospodarcze czyli ochronne; 2) cła zaś, które ustanowiono jedynie dla uzyskania dochodów publicznych mają charakter podatków konsumcyjnych i noszą nazwę cel skarbowych.

Cła gospodarcze są w większości wypadków nieuzasadnione, a nawet szkodliwe, będąc wynikiem zapatrywania się na handel

międzynarodowy, jako na jedną z odmian narodowej walki o byt. Znaczenie, jakie przypisywano cłom w rozwoju gospodarczym poszczególnych krajów zostało przecenione, wskutek czego powstała olbrzymia literatura i często wywiązywała się namiętna polemika. Tymczasem rozwój i dobrobyt kraju zależy przede wszystkim od innych przyczyn, w pierwszym rzędzie od czynnika pracy i przedsiębiorczości, politykę celną uważać należy za czynnik drugorzędny, który został wyolbrzymiony ze względów politycznych.

Konsekwentnie przeprowadzona myśl przy cłach ochronnych prowadzi ostatecznie do usunięcia obcej konkurencji, do stawiania sztucznych zapór wobec zagranicy, do wprowadzenia w życie idei samowystarczalności gospodarczej, będącej pustym frazesem bez treści. Samowystarczalność — oznacza cofnięcie się do czasów, gdy wskutek trudności komunikacyjnych poszczególne państwa tworzyły jednostki zamknięte w sobie; to antyteza postępu, rozwoju, kultury, międzynarodowego podziału pracy, pokojowego współżycia narodów. Idea ta mogła być tylko powstać w chorych mózgach na tle wojny i jej patologicznych przejawów, a zniknąć winna czempredzej po przerwaniu zbrojnych zapasów.

Inne stanowisko zająć wypada wobec cel skarbowych, które się ustanawia dla dwóch powodów: 1) gdy chodzi o wyrównanie ciężarów publicznych, które wskutek podatków ponosi krajowa produkcja; wówczas mamy tak zw. cła wyrównawcze; 2) państwo okłada cłem towary zagraniczne, w kraju nieprodukowane w celach li tylko przysporzenia dochodów skarbowi; powyższe cła posiadają charakter wybitnie i wyłącznie fiskalny.

Jest rzeczą całkiem słuszną, że o ile produkt krajowy obłożony jest podatkiem, państwo nakłada conajmniej w równej wysokości cło na odnośne towary, sprowadzane z zagranicy; ta zasada wymaga ocenia importowanych: tytoniu, cukru, piwa, wódki i t. d. Jednak państwo dąży do osiągnięcia wpływów i z takich towarów, które w kraju nie mogą być wytwarzane, jak herbata, kawa, kakao, t. zw. towary kolonialne. Anglja od połowy zeszłego stulecia posiada tylko cła fiskalne, a zniosła całkowicie wszelkie cła gospodarcze.

Dochodzimy do wniosku, że: 1) prohibicje w stosunkach handlowych z zagranicą mijają się z celem i są zwykle niewykonalne;

¹ International Financial Conference. Report str. 26.

2) cła ochronne, jako wyraz walki o byt narodów stanowią moment antykulturalny; 3) jedynie dają się utrzymać cła skarbowe, jako specjalny rodzaj podatków konsumcyjnych.

2. Cła w Polsce.

Polityka celna w Polsce posiada charakter protekcyjny i fiskalny, a nawet prohibicyjny. Okres wojenny pozostawił jeszcze wyraźne ślady na stosunkach handlowych z zagranicą. O nawiązaniu normalnych stosunków, opartych na wolności handlowej niema jeszcze mowy, a zarządzenia wydane w tym względzie zmierzały głównie do tego, aby powstrzymać odpływ z kraju artykułów, których brak na miejscu dawał się odczuwać, z drugiej zaś strony przepisy celne utrudniały dowóz towarów zagranicznych, które w mniemaniu ustawodawcy były zbędne dla gospodarstwa krajowego. Wysokie stawki celne miały przysporzyć dla skarbu wpływów fiskalnych. Dnia 7 lutego 1919 roku, a zatem w pierwszych miesiącach istnienia Państwa Niezależnej, został wydany dekret „o wywozie towarów za granicę, przywozie z zagranicy i przewozie tranzytowym“², uzależniający handel zagraniczny od pozwolenia specjalnej komisji „dla przywozu, wywozu i przewozu towarów“, utworzonej przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu. Dekret wymierza wysokie kary niezależnie od konfiskaty towaru na rzecz Skarbu na tego, kto nie stosuje się do rozporządzeń ustawy. Dekret z dnia 7 lutego 1919 roku posiada charakter policyjny bez głębszej myśli gospodarczej.

Ustawa celna została wydana dopiero przy końcu roku 1919, mianowicie na mocy rozporządzenia Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 4 listopada 1919 roku³. Jest to t. zw. autonomiczna taryfa celna, regulująca jednostronnie stosunki handlowe z zagranicą, obowiązująca na całym obszarze Rzeczypospolitej, która weszła w życie z dniem 10 stycznia 1920 roku. Z tym dniem straciły moc obowiązującą austriacko-węgierska ustawa o taryfie celnej z dnia 13 lutego 1906 roku, niemiecka ustawa z dnia 25 grudnia 1902 roku, rosyjska ustawa z dnia 13 stycznia 1903 roku, wreszcie taryfa celna okupantów.

² Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 7, poz. 103.

³ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 31, poz. 478 i 477.

Ustawa polska o taryfie celnej uległa zmianom zgodnie z rozporządzeniem z dnia 11 czerwca 1920 roku⁴. Państwo Polskie stanowi wspólny obszar celny. Ustawa polska wprowadza zasadniczo tylko cła dowozowe, którym podlegają towary wprowadzone do obszaru celnego według taryfy, o ile nie są wyraźnie wymienione jako wolne od cła. Dopuszczalne są jednak cła tranzytowe i wywozowe, którym podlegają towary przewożone przez obszar celny Polski, lub z niego wywożone. Ponadto mogą być nakładane cła odwetowe na towary pochodzące z krajów, które traktują towary polskie gorzej, aniżeli towary innych państw. Przywóz i przewóz przedmiotów monopolów państwowych dozwolony jest tylko na podstawie osobnych pozwoleń.

Podstawą wymiaru taryfy jest waga, miara oraz ilość sztuk towaru. Mamy więc t. zw. taryfę jednostkową lub specyficzną w odróżnieniu od taryfy szacunkowej, wymierzonej według wartości towaru. Ta ostatnia, aczkolwiek doskonalsza, wywołuje trudności techniczne przy oszacowaniu wartości, zwłaszcza w okresie chwiejnych cen, wobec czego zrozumiałe jest wprowadzenie w Polsce taryfy jednostkowej.

Rozporządzenie wprowadza zwolnienia od ceł ze stanowiska przedmiotowego i podmiotowego, jako to przybory urzędowe (flagi, godła, pieczęcie), przedmioty przeznaczone do użytku zwierzchników państw obcych, podczas ich pobytu w Polsce, przedmioty potrzebne przy rokowaniach, dzieła sztuki dla publicznych zbiorów i zakładów naukowych, niektóre rzeczy przeznaczone do własnego użytku podróżnych, trumny ze zwłokami, towary krajowe zwrócone z zagranicy, zagraniczne towary oclone, które następnie przeznaczone do powrotu za granicę.

Ważnym postanowieniem jest pobieranie cła w walucie złotej. Dosłownie odnosi się to tylko do niektórych towarów zbytkownych, co się równa przy obecnym stanie naszej waluty zakazowi importu.

Do powyższych przedmiotów zaliczone są luksusowe napoje i środki spożywcze, szlachetne kamienie, wyroby ze złota, srebra i platyny, przybory toaletowe, kosztowne tkaniny i t. d.⁵ W za-

⁴ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 25, poz. 366.

⁵ Rozporządzenie z dnia 20 lutego 1920 r. Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 9, poz. 140.

sadzie cło uiszcza się w biletach P. K. K. P. z dopłatą (agio), której wysokość Minister Skarbu oznaczył początkowo na 200%, poczynając zaś od 20 lutego 1920 r. — na 900%⁶. Wreszcie rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 11 stycznia 1921 roku została podwyższona dopłata (agio) z 900 do 1900% do stawek celnych wymienionych w taryfie.

Myślą przewodnią taryfy celnej jest zwolnienie od opłaty celnej wszelkich artykułów niezbędnej konsumpcji, lub też surowców — w celu odbudowy gospodarstwa krajowego, tudzież umiarkowane cła na maszyny i środki produkcji. Wysokie zaś cło wprowadzone jest od przedmiotów zbędnej konsumpcji, a cła prohibicyjne — od artykułów zbytku. Nie tutaj miejsce na szczegółowe wyliczenie pozycji taryfowych, wystarczy parę przykładów.

Taryfa celna rozpada się na 10 grup i na 217 pozycji. W I-iej grupie (produkty spożywcze i zwierzęta) wolne są od cła: zboża w ziarnie, ziemniaki, sól kuchenna, mięso świeże solone i mrożone, bydło, konie i zwierzęta domowe. W II-iej grupie (produkty zwierzęce i wyroby z nich) zwolnione są od cła: nawozy naturalne i mielone, rogi, kopyta, skóry surowe; w grupie III-iej (materiały drzewne) drzewo w stanie surowym i kora; w grupie IV (materiały budowlane) wolny od cła jest surowiec, jak kreda, kamienie nieobrobione i nawpół obrobione; paliwo (grupa V) w zasadzie cłom nie podlega; niskie opłaty przewidziane są w grupie VI (materiały i przetwory chemiczne) z wyjątkiem przetworów farmaceutycznych, obciążonych wysokim cłem ze względu na ich znaczną wartość. Surowce w metalurgji (grupa VII) są wolne od cła lub obciążone opłatą umiarkowaną. Wyjątek stanowią szlachetne kruszce. Umiarkowane cło natomiast jest nałożone na wyroby z metalu, maszyny i narzędzia. Papier i wyroby włókniste (grupa VIII i IX) wolne są od cła lub oclone słabo, z wyjątkiem wyrobów zbytkownych. Ta sama uwaga odnosi się do odzieży (grupa X).

Z przeglądu taryfy celnej okazuje się, że myśl przewodnia polegająca na rozróżnieniu ważności potrzeb tak ze stanowiska konsumpcji jak i produkcji jest naogół konsekwentnie przeprowadzona i w tem znaczeniu uważać można taryfę autonomiczną jako

⁶ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 3, poz. 40.

szczęśliwe naogół rozwiązanie naszej polityki celnej wobec zagranicy. Uwaga krytyczna wiąże się natomiast z utrudnianiem wywozu niektórych artykułów z Polski za granicę, przez co cierpi nasz bilans handlowy, posiadający charakter wybitnie bierny, co się w następstwie odbija jaknajfatalniej na stanie waluty polskiej i na całym ustroju gospodarczym.

Pewne światło na nasz bilans handlowy rzucają cyfry, z których okazuje się, że w okresie 3 miesięcy (od 1 listopada 1919 do 1 lutego 1920 r.) wywóz prywatny osiągnął 8000 ton przy 156.000 przywozu; wywóz rządowy w roku 1919 (głównie ropa naftowa) wyniósł okragło 100.000 ton, przywóz zaś — okragło 500.000 ton, nie wliczając w to dowozu wojskowego, którego liczby nie zostały ogłoszone, lecz stanowi olbrzymie sumy. „Niewspółmierność przywozu i wywozu jest, zdaniem komisji skarbowo-budżetowej, dla naszego bilansu płatniczego niemal katastrofalna. Taki stan rzeczy wyjaśnia nam w pewnym przynajmniej stopniu gwałtowny spadek marki polskiej, wynikający z niewspółmiernie wielkiego zapotrzebowania obcej waluty. Stosowany dotychczas system ścisłej opieki państwowej nie potrafił spadku tego powstrzymać, mimo, iż zasadę popierania wywozu rząd nasz uznaje od dawna“.

Tyle nam mówi sprawozdawca komisji sejmowej. Zdanie powyższe określa dosadnie ujemny bilans handlowy Polski. Mimo to wywóz był niezmiernie krępowany przez władze rządowe i Ministerstwo Skarbu wyjaśnia w okólniku do urzędów celnych z dn. 26 maja 1920 roku, „że zarówno dokonanie, jak i usiłowanie niedozwolonego wywozu lub sprzedaży za granicę artykułów żywnościowych stanowi występki podpadający właściwości Sądów Okręgowych“⁷.

Nie ulega wątpliwości, że rząd zapędził się za daleko w dążeniu do wszechwładzy i do normowania drogą krępujących przepisów handlu międzynarodowego, w następstwie czego ujawniły się zjawiska znane skądinąd, a niezmiernie szkodliwe. Cel nie został osiągnięty, gdyż przepisy były omijane drogą nielegalną. Stąd szkoda dla gospodarstwa narodowego, narażenie na szwank powagi państwa, które nie było w stanie wykonać swych rozporządzeń i z tem związane następstwa. I oto następuje zwrot w postaci reorganizacji komisji przywozu w „Główny urząd przy-

⁷ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 21, poz. 313.

wozu i wywozu“, zgodnie z ustawą z d. 15 lipca 1920 r. „o obrocie towarowym z zagranicą“⁸, która poczęła obowiązywać od dnia 20 listopada 1920 roku⁹.

Dawna komisja przywozu i wywozu została poddana surowej krytyce przez sprawozdawcę komisji sejmowej¹⁰. Powiedziano tam między innymi, że „Komisja Przywozu i Wywozu nie umiała wywiązać się z powierzonych jej zadań. Usunęła na plan drugi przedsiębiorczość prywatną, a wzamian nie dała z siebie nic twórczego. Do handlu, gdzie potrzebna jest szybkość decyzji, komisja wprowadziła metodę powolnego, biurokratycznego załatwiania spraw i w rezultacie stała się tylko jeszcze jednym czynnikiem utrudniającym wywóz. Czynnikiem takich ma nasze państwo dosyć i pozatem, a należy do nich w pierwszym rzędzie znieszczenie wojenne przemysłu, które mu nie pozwala powrócić do dawnej ekspansji wytwórczej“. Słuszne to i podyktowane głębokim zrozumieniem potrzeb chwili słowa. Nie podzielam jednak zapatrywania sprawozdawcy sejmowego, gdy tenże ma nadzieję, że nowa ustawa stworzy pomost, dzięki któremu przejście od etatyizmu do wolnego handlu da się przeprowadzić bez wstrząśnięć.

Do czego sprowadzają się zmiany w organizacji handlu zagranicznego? Oto w miejsce jednego urzędu zostaje wprowadzony nowy „Główny Urząd Przywozu i Wywozu“, jako wyższa instancja. Pozatem „Izby Przywozu i Wywozu, powstające w poszczególnych gałęziach gospodarstwa dla celów kierowania obrotem z zagranicą w danej gałęzi i okręgowe urzędy przywozu i wywozu — jako niższe instancje“. Władze kierujące obrotem z zagranicą są podległe Ministrowi Przemysłu i Handlu, w porozumieniu z Ministrem Skarbu, a zakres ich działania polega na wykonywaniu nadzoru nad obrotem towarów z zagranicą. Główna zmiana polega na uwzględnieniu elementu obywatelskiego. W ramach nowej organizacji „Główny Urząd Przywozu i Wywozu“ staje się instytucją o charakterze więcej społecznym niż rządowym, bowiem wchodzi doń 41 przedstawicieli od 24 zrzeszeń społeczno-gospodarczych i tylko 7 przedstawicieli ministerstw.

⁸ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 36, poz. 526.

⁹ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 44, poz. 635.

¹⁰ Sprawozdanie komisji Skarbowo-budż. i przemysłowo-handlowej. Druk. Nr. 1986.

oraz przewodniczący mianowany przez Ministra Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Towary przywożone i wywożone dzielą się na następujące rodzaje: 1) towary, których przywóz względnie wywóz po dopełnieniu warunków przewidzianych ustawą, nie wymaga specjalnego pozwolenia; 2) towary, których przywóz, względnie wywóz jest zabroniony; 3) towary, które przywozić, względnie wywozić można jedynie za specjalnem pozwoleniem. Ustalenie powyższych rodzajów towarów należy do kompetencji głównego urzędu przywozu i wywozu.

Minister Skarbu ma prawo dla poszczególnych rodzajów towarów wywożonych za granicę ustanawiać w zależności od koniunktury w kraju i zagranicą opłaty wywozowe, z góry podawane do wiadomości. Postanowienia karne zamykają ustawę o obrocie towarowym z zagranicą, grożąc grzywną do wysokości wartości towarów zakazanych do przywozu lub wywozu. Winni niestosowania się do innych przepisów ustawy ulegają grzywnie do 5.000 marek.

Tak się przedstawia w głównych zarysach prawo regulujące stosunki handlowe z zagranicą. W związku z powyższą ustawą znajduje się prawo zabraniające wywożenia szlachetnych kruszców z terytorjum Polski, uchwalone w dniu 15 lipca 1920 roku. „Zabrania się wywozu za granicę kruszców szlachetnych we wszelkich postaciach, jako to, w monetach, sztabach i wyrobach, oraz w stanie nieprzerobionym“. Ostatnie rozporządzenie uzasadnione jest brakiem podkładu złotego dla naszej waluty.

Rząd obwarował się ustawami w stosunku do zagranicy. Trudno się dopatrzeć, jak tego pragnie sprawozdawca sejmowy cech liberalizmu gospodarczego i chęci nawiązania wolnego handlu międzynarodowego. Przeciwnie, daleko posunięty etatyizm, stawianie trudności obrotowi handlowemu były od samego początku i pozostały nadal istotnem znamięm zewnętrznej polityki handlowej rządu polskiego.

Na politykę celną można się zapatrywać z trzech punktów widzenia: skarbowego, gospodarczego i socjalnego. Skarb może przy ożywionych stosunkach międzynarodowych ciągnąć z cel wysokie wpływy. Tak było przed wojną; obecnie, wobec utrudnionych stosunków wymiennych, mniemam, że ten wzgląd nie

może posiadać większego znaczenia. Ze stanowiska gospodarczego chodzi o ochronę krajowej produkcji przed konkurencją zagraniczną; sądzę, że i ten motyw nie odgrywa roli w polityce handlowej Polski. Niski stan waluty stanowi sam przez się najskuteczniejsze cło ochronne, a jednocześnie ukrytą premję wywozową dla naszych eksporterów. O co więc chodzi państwu? o cele socjalne, ogólnopństwowe; o to, aby nie wywożono z kraju przedmiotów, których brak daje się odczuwać na rynku wewnętrznym, gdyż niezorganizowany eksport mógłby ogolocić kraj z rzeczy niezbędnych; z drugiej strony rząd stara się, aby przywóz ograniczyć do przedmiotów ściśle niezbędnych, a zakazać importu wszelkiego zbytku. Słowem, handlowa polityka zagraniczna sprowadza się do zakazów nie zaś do cel. Czy to właściwa droga, aby podnieść gospodarstwo społeczne z upadku, śmiem wątpić. Jest to raczej pozostałość z czasów wojny, gdy stosunki międzynarodowe cechowała głęboka nieufność, gdy każde państwo dążyło do tego, aby sobie samo wystarczać. Wówczas przerwanie stosunków międzynarodowych nastąpiło z konieczności. Obecnie trzeba dolożyć starań, aby je nawiązać i to w drodze prywatnej wymiany, bez ingerencji państwa, które tak w handlu wewnętrznym jak i międzynarodowym nie dorówna nigdy prywatnej inicjatywie, gdyż nie posiada odpowiednich danych.

Przyznaje, że przejście do wolnego handlu winno być przeprowadzone o ile możności stopniowo. Przyznaje dalej, że powstrzymanie eksportu rzeczy niezbędnych, będących w niedostatecznej ilości w kraju, jak również tamowanie importu rzeczy zbytkownych może być teoretycznie uzasadnione jako *malum necessarium*. Pod jednym wszakże warunkiem, aby państwo umiało to w życie wprowadzić. Tutaj nasuwają się najpoważniejsze wątpliwości.

Dlatego uważam, że najrychlejszy powrót do wolnego handlu z zagranicą powinno być dążeniem czynników rządowych. Ograniczyć się należy do cel czysto fiskalnych w celach przysporzenia skarbowi dochodów.

Cała zaś skomplikowana procedura koncentrująca się w Głównym Urzędzie Przywozu i Wywozu winna być uważana za etap przemijający.

CZĘŚĆ II.

FORMALNA ADMINISTRACJA SKARBOWA.

Rozdział I.

Organizacja władz skarbowych.

1. Pogląd ogólny.

Na czele gospodarki skarbowej stoi ministerstwo skarbu, jako władza centralna. Odpowiedzialnym kierownikiem gospodarki publicznej przed rządem i przedstawicielstwem narodowym jest minister skarbu. On zarządza i kieruje gospodarstwem państwa i posiada nad niem nadzór. Aczkolwiek formalnie minister skarbu znajduje się na równych prawach z innymi ministrami, faktycznie jednak jego stanowisko jest jedno z najważniejszych w administracji publicznej. Minister skarbu jest ministrem dochodów, podczas gdy inne władze państwowe są przyczyną wydatków.

We wszystkich sprawach, dotyczących uzyskania środków materialnych, jego głos jest decydujący. Ministra skarbu możemy nazwać gospodarzem, a w chwilach krytycznych — nawet dyktatorem w rządzie.

Budżet każdego ministerstwa przychodzi do skutku po szczegółowym rokowaniu z ministrem skarbu; wszelkie przekroczenia budżetu lub przenoszenia z jednej pozycji do drugiej wymagają jego uprzedniego przyzwolenia. Słowem, stosunek pomiędzy administracją publiczną a budżetem sprawiają, że głos ministra skarbu decyduje w tych wszystkich wypadkach, gdy nowe lub podwyższone wydatki administracyjne wywołują problem ich pokrycia.

Zakres działania ministra skarbu streszcza się zazwyczaj w następujących punktach:

1. Ogólna funkcja wyraża się w kierownictwie finansami państwa, tak w dziale wydatków jak i dochodów, oraz w kontroli nad organami podwładnymi.

2. W szczególności do ministra skarbu należy wykonanie budżetu przez ściąganie dochodów, wpływających do kasy państwowej, skąd rozchodzą się one kanałami do innych resortów państwowych. Sposób pokrywania potrzeb publicznych polega na otwarciu kredytów innym ministerstwom, które w granicach kredytu mają prawo czerpać z dochodów państwowych.*

3. Minister skarbu opracowuje ustawy i rozporządzenia, dotyczące spraw gospodarczo-skarbowych państwa, jak projekty podatków, rozporządzenia odnośnie do organizacji skarbu. Szeroka dziedzina — *de lege ferenda* — w zakresie finansów państwa należy do ministra skarbu.

Ministerstwo skarbu podzielone jest z uwagi na szeroki zakres działania na sekcje, także departamenty i dyrekcje, które w dalszym ciągu składają się z wydziałów.

Nadmienić należy, że skoncentrowanie wszystkich czynności finansowo-skarbowych w ręku jednego ministra skarbu ma miejsce nie we wszystkich państwach. W Anglii istnieje First Lord of the Treasury — rzeczywiście głowa rządu, który wykonuje w stosunku do ministerstwa skarbu zwierzchni nadzór; właściwym zaś ministrem skarbu jest Chancellor of the Exchequer, który przedkłada parlamentowi budżet i sprawuje kontrolę nad wydatkami i dochodami państwa.

Administracja rozdzielona jest całkiem wyraźnie we Włoszech, gdzie jest dwóch ministrów *del tesore* oraz *della finanze*. Urząd pierwszego obejmuje rachunkowość państwową, administrację skarbową, sprawy długu; główną funkcją drugiego jest administracja podatków i opłat. W Niemczech obecnie istnieje też dwóch ministrów na mocy reskryptu z dnia 31 marca 1919 r.: Reichsschatzminister i Reichsminister der Finanzen. Pierwszy zawiaduje majątkiem państwowym, ma nadzór finansowy nad gospodarczymi organizacjami; zwyczajne dochody państwowe, budżet, waluta i sprawy kredytowe należą do ministra finansów¹. Sama idea podziału funkcji ministra między dwie osoby wydaje nam się słuszną. Ministerstwo skarbu obejmuje bowiem wiele dziedzin, wymagających specjalnych kwalifikacyj. Chodzi o to, aby podział kompetencji był ścisły i logiczny. Rozdzielone być winny dwie

dziedziny: czysto-skarbowa i finansowo-gospodarcza. Do pierwszej należą: majątek państwowy oraz zwyczajne dochody (przeważnie podatki i opłaty) tudzież budżet. Do drugiej kategorii należą sprawy walutowo-kredytowe, posiadające w okresie powojennym ważne znaczenie. Dla jednolitości ministerstwa, minister powinien być jeden, jako główny kierownik spraw finansowych państwa, natomiast podział kompetencji w znaczeniu wyżej przytoczonym może mieć miejsce dzięki istnieniu dwóch podsekretarzy stanu.

Dla wykonywania administracji skarbowej istnieje obok władzy centralnej sieć urzędów średnich i niższych, posiadających egzekutywę w zakresie spraw skarbowych.

Zależnie od większej lub mniejszej łączności ostatnich organów z władzą naczelną, rozróżniamy system centralizacji lub decentralizacji władz skarbowych. Pierwszy system przeważa na kontynencie, drugi — w Anglii, gdzie średnie i niższe władze skarbowe są więcej autonomiczne, niż w państwach kontynentalnych. Obok organów ogólnej administracji skarbowej istnieją specjalne władze, stworzone dla tych działów gospodarki publicznej, które z uwagi na ustrój techniczny i znaczenie ogólnopaństwowe wymagają osobnego kierownictwa. Specjalne władze tworzone są dla domenów, kolei państwowych, monopolów, znajdujących się pod kierownictwem dyrektorów generalnych, aczkolwiek związanych organicznie z ministerstwem skarbu. Średnie władze (drugiej instancji) są bezpośrednio zależne od władzy centralnej, niższe władze (pierwszej instancji) są bezpośrednio zależne od władz średnich.

2. Organizacja władz skarbowych w Polsce.

a) Zarząd Centralny.

Punktem wyjścia do poznania organizacji i zakresu działania władz centralnych w Polsce jest dekret Rady Regencyjnej „o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem” z dnia 3 stycznia 1918 roku², określający między innymi stanowisko i kompetencje poszczególnych ministrów. Są oni naczelną

¹ Por. o tem Taylor op. cit. II, str. 127—129.

² Dz. pr. Nr. 1, poz. 1.

władzą rządzącą w przekazanych im zakresach służby publicznej, a ponadto przygotowują projekty ustaw. W razie, jeżeli minister z jakichkolwiek powodów czynnym być nie może, zastępuje go we wszystkich jego funkcjach podsekretarz stanu. Poszczególni ministrowie mają prawo wydawania dzienników urzędowych, celem ogłaszania w nich wewnętrznych zarządzeń, oraz przedrukowywania dekretów i postanowień, odnoszących się do danego ministerstwa.

Zakres działania Ministra Skarbu został określony przez dekret styczniowy Rady Regencyjnej w sposób następujący: „Do Ministra Skarbu należy przygotowanie, a następnie objęcie i zarząd wszelkich spraw wchodzących w zakres skarbowości państwowej oraz polityki finansowej państwa, podatków, cel, spraw budżetowych, kredytowych, monetarnych i emisyjnych, nadzoru nad zakładami kredytowymi oraz asekuracyjnymi oraz wszelkiego rodzaju stowarzyszeniami kredytowymi”. Redakcja artykułu jest dość chaotyczna, gdyż zawiera obok rzeczy podstawowych, sprawy mniejszego znaczenia. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 17 marca 1921 roku daje tylko obietnicę, że „liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje rady ministrów określi osobna ustawa (art. 63.)”.

Dotychczas taka ustawa jeszcze nie wyszła.

Ukazało się tylko rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 roku³ w sprawie organizacji Ministerstw, zgodnie z którym „Minister jest naczelną władzą, rządzącą w wyznaczonych przez ustawy działach administracji państwowej. Ministra zastępuje Wice-minister (Podsekretarz Stanu) w zakresie przez Ministra wyznaczonym”.

Aprobacie Ministra podlegają sprawy następujące:

- a) projekty ustaw oraz rozporządzenia wykonawcze, okólniki i instrukcje do nich;
- b) sprawy odnoszące się do Sejmu, Naczelnika Państwa, Prezydenta i Rady Ministrów oraz do Ministrów osobiście;
- c) sprawy organizacyjne Ministerstwa i urzędów podległych;
- d) nominacje urzędników w Ministerstwie i urzędach podległych;

³ Monitor Polski Nr. 25 — 1920 r.

e) wszystkie te sprawy, które poza powyższymi Minister zastrzewuje dla siebie.

Ministerstwo dzieli się na departamenty i wydziały, obejmujące czynności w takim związku ze sobą zostające, ażeby mogły być załatwiane bez stałego współdziałania innych departamentów i wydziałów. Na czele departamentu stoi Dyrektor departamentu, na czele wydziału — Naczelnik wydziału.

Ustrój władz centralnych ulegał od chwili uzyskania niepodległości kilkakrotnym zmianom. Do tego przyczyniła się stopniowa rozbudowa administracji państwowej, co jest rzeczą zrozumiałą, tudzież częste zmiany w Rządzie. Ostatnia przyczyna jest szkodliwa dla budowy gmachu państwowego, gdyż wprowadza w niej chaos i jest czynnikiem destrukcyjnym. Dość powiedzieć, że w przeciągu 2½ lat było sześciu ministrów skarbu i że z wyjątkiem jednego pozostali przebywali na urzędzie przeciętnie od 3 do 4 miesięcy⁴. Ciągłe zmiany na stanowisku kierowniczym nie mogły oczywiście wpływać dodatnio na bieg spraw, lecz przeciwnie wprowadzały rozbieżne zasady rządzenia.

W organizacji władz centralnych daje się zauważyć niestety brak planu i myśli przewodniej. Do końca 1920 roku przeważał kierunek rozszerzania działalności Ministerstwa Skarbu, od tego okresu zaczyna się odwrót i szereg urzędów skasowano. Początkowo (okólnikiem z dnia 7 czerwca 1919 roku) Zarząd Centralny Ministerstwa Skarbu podzielono na 6 sekcji oraz trzy dyrekcje na prawach sekcji (za Ministra Karpińskiego)⁵.

Po reformie przeprowadzonej przez Wł. Grabskiego, rozpadło się Ministerstwo Skarbu na biuro prezydjalne, Departamenty: I administracyjny; II kredytowy; III budżetowy, sekcje: IV opłat stemplowych; V podatków bezpośrednich; VI monopolowo-akcyzową oraz VII Departament cel⁶.

Ponadto podlegały Ministrowi Skarbu: 1) państwowy Urząd

⁴ Gabinet Moraczewskiego, utworzony 17 listopada 1918 roku: Kierownik Ministerstwa Skarbu — W. Byrka; od 16 stycznia 1919 — J. Englich; od 4 kwietnia 1919 — S. Karpiński; od 31 lipca 1919 — L. Biliński; od 13 grudnia 1919 — Wł. Grabski; od 26 listopada 1920 — J. K. Steczkowski.

⁵ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 13, poz. 185.

⁶ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 7, poz. 114, 115, 116 oraz Nr. 9, poz. 134.

Naftowy, utworzony 16 września 1919 r.⁷, w którego kompetencji znajdują się wszystkie sprawy z zakresu produkcji i handlu ropą naftową i jej przetworami; 2) Państwowy Urząd Eksportu Drzewnego, utworzony w dniu 26 lutego 1920 roku⁸.

Koniec 1920 r., jak to wyżej zaznaczono, stanowi zwrot w organizacji władz. Zapędzono się zadaleko w kierunku etatyzmu, co spowodowało wysokie wydatki i wobec tego skasowano⁹: 1) Urząd Emerytalny — włączony do Departamentu budżetowego; 2) Urząd Pożyczek Państwowych — przekazany P. K. K. P.; 3) Urząd Propagandy Pożyczki Państwowej, który spadł z etatu.

Dyrekcja Monopolu Spirytusowego została skasowana z dn. 1 stycznia 1921 — a wszystkie sprawy leżące dotąd w zakresie jej kompetencji przeszły do Departamentu akcyzy i monopolów. Ten sam los spotkał wreszcie Państwowy Urząd Eksportu Drzewa, którego czynności zostały zamknięte z dniem 7 stycznia 1921 roku. Likwidację przekazano Ministerstwu Rolnictwa.

Decydujące znaczenie dla organizacji władz Rzeczypospolitej Polskiej posiada rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 roku¹⁰. Zgodnie ze statutem organizacyjnym Ministerstwo Skarbu dzieli się na sześć departamentów: 1) administracyjny, 2) kredytowy, 3) budżetowy, 4) ceł, 5) podatków i opłat, 6) akcyz i monopolów, oraz niewłączony do departamentów — Wydział Prezydjalny.

Departamenty są podzielone na wydziały. Na czele departamentu stoi dyrektor, którego zastępuje wice-dyrektor, wydziały są prowadzone przez naczelników wydziałów.

I Departament administracyjny składa się z pięciu Wydziałów: osobowego, gospodarczego, emerytalnego, rachuby i karnego.

II Departament Kredytowy składa się z czterech Wydziałów: obrotu pieniężnego wewnętrznego, zewnętrznego, bankowego i spółdzielczego.

⁷ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 30, poz. 446.

⁸ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 11, poz. 149.

⁹ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 40, poz. 571, III, Nr. 1, poz. 1 i 2.

¹⁰ Monitor Polski, Nr. 74 z dnia 1 kwietnia 1921 (Dz. Urz. Min. Sk. Rok III, Nr. 13—14, poz. 154.).

a) Wydział Obrotu Pieniężnego Wewnętrznie załatwia sprawy emisji banknotów i pożyczek państwowych, sprawy giełd oraz państwowych loteryj, mennicy, zakładów graficznych i papierni.

b) Wydział Obrotu Pieniężnego Zewnętrznego załatwia sprawy polityki finansowej w stosunkach z zagranicą, sprawy pożyczek i długów zagranicznych, pozwoleń na wywóz i przywóz walut i walorów zagranicznych i krajowych oraz sprawy kredytów zagranicznych dla instytucji i przedsiębiorstw krajowych.

c) Wydział Bankowy załatwia sprawy państwowych, społecznych i prywatnych zakładów kredytu długo- i krótkoterminowego, sprawy spółek akcyjnych i kantorów wymiany oraz sprawuje nadzór nad wszystkimi temi instytucjami.

d) Wydział Spółdzielczy załatwia sprawy Rady Spółdzielczej i rozdziału kredytów przeznaczonych dla spółdzielni.

III Departament Budżetowy składa się z sześciu wydziałów: Ogólnego, Centralnej Księgowości i Kas, Budżetów Administracyjnych, Budżetów Przemysłowo-Handlowych, Komunikacyjnego i Wojskowego.

a) Wydział Ogólny załatwia sprawy ustawodawstwa budżetowego, zestawienia budżetu państwowego i kontroli jego wykonania, sprawy rozrachunków międzypaństwowych, oszczędności państwowych i finansów samorządnych.

b) Wydział Centralnej Księgowości i Kas załatwia sprawy przepisów kasowych i rachunkowych dla wszystkich władz i urzędów, otwiera, przenosi, zamyka i kontroluje kredyty w Centralnej Kasie Państwowej i kasach skarbowych, prowadzi rachunek ich obrotów, stanu gotowizny i zapasy, prowadzi kontrolę rachunków Ministerstwa w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej, sporządza miesięczne i roczne zestawienia dochodów i wydatków państwowych oraz prowadzi ewidencję długów państwowych.

c) Wydział Budżetów Administracyjnych załatwia sprawy budżetów Ministerstw, urzędów centralnych oraz urzędów I i II instancji o charakterze administracyjnym.

d) Wydział Budżetów Przemysłowo-Handlowych załatwia sprawy budżetów o charakterze przemysłowo-handlowym lub gospodarczym oraz sprawy zakupów zagranicznych.

e) Wydział Komunikacyjny załatwia sprawy budżetów kolei żelaznych, poczt i telegrafów i innych środków komunikacji, kredytów inwestycyjnych kolejowych i robót publicznych oraz sprawy koncesyj kolejowych.

f) Wydział Wojskowy załatwia sprawy budżetów wojskowych oraz kredytów plebiscytowych.

IV Departament Cel składa się z pięciu wydziałów: Organizacyjnego, Prawnego, Taryfowego, Kontroli Celnej i Straży Celnej.

a) Wydział Organizacyjny załatwia sprawy organizacji władz i urzędów celnych i wyszkolenia ich personelu oraz przedstawia Departamentowi Administracyjnemu wnioski, dotyczące mianowania, przenoszenia i zwalniania urzędników tych władz i urzędów.

b) Wydział Prawny załatwia sprawy ustawodawstwa, przepisów i rozporządzeń, dotyczących ochrony granic od przemytnictwa i postępowania celnego, orzecznictwa, dotyczącego wymiaru opłat celnych, załatwia sprawy międzynarodowych umów i konwencji celnych, ustawowych ulg celnych oraz przeprowadza inspekcję graniczną.

c) Wydział Taryfowy załatwia sprawy przepisów taryfowych celnych, dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu towarów, sprawy orzecznictwa dotyczącego towaroznawstwa oraz obejmuje doświadczałość chemiczno-techniczną.

d) Wydział Kontroli Celnej prowadzi kontrolę i zestawienia wpływów celnych, statystykę celną oraz opracowuje budżet władz i urzędów celnych.

e) Wydział Straży Celnej załatwia sprawy organizacji, sprawy personalne i gospodarcze straży celnej oraz sprawuje jej zarząd.

V. Departament Podatków i Opłat składa się z sześciu wydziałów: Organizacyjno-Egzekucyjnego, Podatków Majątkowych, Podatków Przemysłowych i Handlowych, Podatków od nieruchomości, Podatku Dochodowego i Opłat Stemplowych.

a) Wydział Organizacyjno-Egzekucyjny załatwia sprawy organizacji władz skarbowych dla poboru podatków bezpośrednich i opłat skarbowych i wyszkalania ich personelu, przedstawia Departamentowi Administracyjnemu wnioski, dotyczące mianowania, przenoszenia i zwalniania urzędników tych władz, załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w zakresie egzekucji skarbowej, prowadzi ewidencję wymiaru i poboru podatków bezpośrednich i opłat oraz inspekcję władz skarbowych.

b) Wydział Podatków Majątkowych załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach jednorazowej daniny majątkowej, dawnego podatku majątkowego i innych podobnych podatków w b. zaborze rosyjskim i austriackim oraz sprawy pożyczki przymusowej.

c) Wydział Podatków Przemysłowych i Handlowych załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatku od zysków wojennych, podatku przemysłowego, podatku dochodowego od kapitałów, podatku od skrzynek depozytowych, kotłów parowych i innych podobnych w b. zaborze rosyjskim i austriackim.

d) Wydział Podatków od Nieruchomości załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatku gruntowego, podymnego, hi-

potecznego, dawnego mieszkaniowego, od nieruchomości miejskich, od kapitałów i rent i innych podobnych w b. zaborze rosyjskim i austriackim.

e) Wydział Podatku Dochodowego załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatku dochodowego i innych podobnych w b. zaborze rosyjskim i austriackim, sprawy finansów samorządów w zakresie pobierania podatków, sprawy opieki w dziedzinie podatków bezpośrednich nad obywatelami polskimi za granicą oraz wydaje opinie w sprawach podatkowych w związku z traktatami międzynarodowymi.

f) Wydział Opłat Stemplowych załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatków spadkowego i od darowizn, stemplowego, giełdowego, przewozowego, od kart do gry, ubezpieczeniowego, wekslowego, od przedmiotów zbytku oraz wszelkich innych.

VI. Departament Akcyzy i Monopolów składa się z czterech wydziałów: Organizacyjno-Inspekcyjnego, Spirytusowego, Akcyzy i Podatków Pośrednich i Rachuby.

a) Wydział Organizacyjno-Inspekcyjny załatwia sprawy przepisów akcyzowych pod względem technicznego ich wykonania, sprawy organizacji, inspekcji i kontroli władz i urzędów akcyzowych i monopolowych i sprawy wyszkalania ich personelu oraz przedstawia Departamentowi Administracyjnemu wnioski, dotyczące mianowania, przenoszenia i zwalniania urzędników tych władz i urzędów; wreszcie załatwia sprawy organizacyjne i gospodarcze straży skarbowej.

b) Wydział Spirytusowy załatwia sprawy obrotu spirytusem, opłat od piwa, drożdży, miodu, wina oraz orzecznictwa w tych sprawach.

c) Wydział Akcyz i Podatków Pośrednich załatwia sprawy podatków pośrednich i akcyz od tytoniu, cukru i sztucznych środków słodzących, zapalek, gils, soli, węgla i innych podobnych, orzecznictwa w tych sprawach oraz sprawy Dyrekcji monopolu tytoniowego.

d) Wydział Rachuby załatwia wszystkie sprawy rachunkowe Departamentu oraz wykonywa kontrolę dochodów, wymienionych w punkcie a), b) i c) Wydziałów Departamentu.

Wydział Prezydjalny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy, wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów, innych Ministerstw i urzędów centralnych, wszelkie sprawy, nienależące do zakresu czynności innych Wydziałów, sprawy organizacyjne, budżetowe, prasowe oraz sprawy Centralnego Urzędu Naftowego do czasu przyłączenia go do Ministerstwa Przemysłu i Handlu, wydaje opinie prawne i przeprowadza ostateczną redakcję projektów ustaw i rozporządzeń Ministerstwa; wydział ten obejmuje nadto sekretariat Komitetu Ekonomicznego Ministrów oraz Kancelarię Główną Ministerstwa.

Takie jest brzmienie statutu organizacyjnego Ministerstwa Skarbu. Po ciągłych zmianach, w organizacji Centrali nastąpiła, sędzić należy, konsolidacja, polegająca na jednolitym podziale na departamenty, zamiast dawnych sekcji i na wyłączeniu byłych dyrekcji i urzędów do poszczególnych resortów administracji skarbowej w charakterze wydziałów. W ten sposób zredukowano nadmierną ilość autonomicznych urzędów i zcentralizowano je pod bezpośrednim kierunkiem Ministra Skarbu. Istnieje zatem w Polsce Władza centralna skarbowa oparta na statucie ze ściśle ograniczoną kompetencją i podziałem czynności — co należy niewątpliwie uważać za poważny krok naprzód w organizacji władz skarbowych. Pragnąc należy, aby na przyszłość ustały ciągle zmiany, wprowadzające zamęt w życiu państwowem.

b) Średnie i niższe władze skarbowe.

Wytyczne administracji skarbowej w Polsce zostały określone ustawą z dnia 31 lipca 1919 roku „o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych”¹¹. W myśl powyższej ustawy, w poszczególnych częściach obszaru państwowego zarząd skarbowy sprawują: A) Izby Skarbowe; B) Urzędy Skarbowe, a mianowicie: a) podatków i opłat skarbowych, b) akcyz i monopolów państwowych, tudzież c) kasy skarbowe; C) odrębne Urzędy Celne, których organizację określają osobne przepisy.

Organizacja władz skarbowych uzależnioną jest od podziału administracyjnego kraju, który został przeprowadzony ustawą tymczasową z dnia 2 sierpnia 1919 roku¹². Utworzono narazie województwa jako władze administracyjne II instancji, a mianowicie: Warszawskie, Łódzkie, Kieleckie, Lubelskie i Białostockie, wreszcie Warszawa jako odrębna jednostka administracyjna z wojewodami na czele, mianowanymi przez Naczelnika Państwa.

Dawny rosyjski administracyjny podział na powiaty zostaje tymczasowo utrzymany, w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 roku; zostaje tylko przywrócona dawna nazwa starostwa ze starostą na czele.

Zgodnie z podziałem administracyjnym kraju, zostały wprowadzone władze skarbowe II i I instancji.

¹¹ Dz. Urz. Min. Sk. Rok I, Nr. 23, poz. 317.

¹² Dz. Urz. Min. Sk. Rok I, Nr. 26, poz. 371.

Na obszarze każdego województwa tworzy się, w myśl rozporządzenia wykonawczego z dnia 30 stycznia 1920 roku¹³ jedną Izbę Skarbową, w każdym zaś powiecie istnieje Urząd Skarbowy podatków i opłat skarbowych, oraz Kasa Skarbowa. Urzędy Skarbowe akcyz i monopolów państwowych tworzą się po kilka w okręgu każdej Izby Skarbowej.

Jaka jest organizacja i zakres działania każdej z powyższych władz?

Władzą bezpośrednio podległą Ministerstwu Skarbu, a przełożoną nad Urzędami Skarbowymi są Izby Skarbowe. 1) Jest to władza nadzorująca i kontrolująca czynności podległych jej Urzędów Skarbowych oraz Kas Skarbowych, w szczególności zaś Izby Skarbowe czuwają nad tem, aby podatki i opłaty, tudzież przychody z akcyz i monopolów państwowych były prawidłowo i we właściwym czasie wymierzane, płacone i ściągane; 2) Izby Skarbowe są w stosunku do podległych im Urzędów Skarbowych instancją apelacyjną w sprawach podatkowych oraz orzekają w pierwszej instancji w sprawach niezastrzeżonych Ministerstwu; 3) spełniają wreszcie czynności, połączone z wykonaniem budżetu państwowego, poruczone im przez właściwe przepisy i rozporządzenia Ministerstwa Skarbu.

Na czele Izby Skarbowej stoi dyrektor, którego mianuje, zwalnia i przenosi Minister Skarbu. Dyrektor jest odpowiedzialny za prawidłowy bieg spraw w okręgu Izby, dając baczenie na rozwój życia ekonomicznego w podległym mu okręgu, dostarczając Ministrowi uwag i wniosków w przedmiotach dotyczących skarbowości oraz danych niezbędnych dla oceny istniejących i projektowania nowych źródeł dochodu. Do obowiązków Dyrektora Izby należy dokonywanie rewizji Urzędów Skarbowych, a także ważniejszych zakładów produkcji przedmiotów, podlegających opłatom akcyzowym, lub stanowiących monopol państwowy. Dyrektor Izby składa corocznie Ministerstwu Skarbu sprawozdanie ogólne o działalności podległych mu urzędów w okręgu.

Izby Skarbowe dzielą się narazie na cztery wydziały, z naczelnikami wydziałów na czele, te zaś — na oddziały, na czele których stoją kierownicy oddziałów.

¹³ Dziennik Ustaw Nr. 15 z dnia 23 lutego 1920 roku, poz. 81.

Instancją zależną bezpośrednio od Izb Skarbowych są Urzędy Skarbowe. Istnieją osobne urzędy dla podatków bezpośrednich i opłat z jednej, dla podatków pośrednich oraz monopolów — z drugiej strony. Urząd Skarbowy Podatków i Opłat istnieje w każdym powiecie, Urzędy Skarbowe Akcyz i Monopolów utworzone są tylko w większych miastach, przeciętnie po pięć w każdym województwie.

1) W szczególności Urzędy Skarbowe Podatków i Opłat są władzą wykonawczą, do której należy wymiar i egzekucja podatków bezpośrednich i opłat oraz wymierzanie kar za przekroczenie ustaw podatkowych, o ile to nie należy do władz sądowych.

Skład Urzędu Skarbowego Podatków i Opłat stanowią: Naczenik urzędu oraz jego pomocnik, sekretarz, sekwestrator, tudzież niezbędna ilość urzędników pomocniczych.

Ważną niezmiernie czynność sprawują sekwestratorowie, do których należy przymusowe ściąganie zaległości podatków i opłat. Od sprawnego funkcjonowania powyższych urzędników, od energii przy ściąganiu zaległych podatków zależy stan dochodów państwowych.

2) Urzędy Skarbowe Akcyz i Monopolów państwowych są władzą wykonawczą w zakresie podatków pośrednich; do wymienionych urzędów należy nadzór nad prawidłowym obliczaniem i uiszczaniem przychodów z akcyz i monopolów.

Powyższe funkcje wykonywane są przez Naczelnika Urzędu przy pomocy organów wykonawczych: inspektorów akcyzowych, kontrolerów oraz strażników skarbowych.

a) Do Naczelnika Urzędu należy w szczególności kierownictwo biurem (sprawy osobowe i gospodarcze, wydawanie świadectw producentom na prawo rozpoczęcia produkcji przedmiotów podległych opłatom akcyzowym). Oprócz czynności biurowych Naczenik Urzędu objeżdża i rewiduje odpowiednie fabryki i zakłady, sprawdza aparaty kontrolne oraz książki akcyzowe, wreszcie przeprowadza dochodzenia o wykroczenia; b) Inspektorzy akcyzowi wykonywują wyłącznie czynności nadzoru akcyzowego; c) Kontrolerzy są delegowani na stały pobyt przy pewnych zakładach, podległych opłatom akcyzowym, które wymagają ściślej i umiejętnej kontroli, jako to: w cukrowniach, dystylarniach, znaczniejszych gorzelniach i t. p., lub też pełnią w wyznaczonych okręgach czynności objazdowe. Strażnicy skarbowi są niższymi organami wykonawczymi Urzędów i urzędują pod kierunkiem i według wskazówek kontrolera.

Rezerwoarem, dokąd spływają dochody państwowe są kasy skarbowe — instytucja niezmiernie ważna w skarbowości pań-

stwowej. Zakres ich działania obejmuje pobór wszelkich przychodów skarbowych oraz wypłacanie należności z funduszków skarbowych. Oprócz tych dwóch najważniejszych czynności, polegających na przyjmowaniu i wypłacie pieniędzy, kasy przyjmują i wydają depozyty, tak w gotówce, jak i w papierach wartościowych, sprzedają znaki stempłowe, banderole, przyjmują na przechowanie od urzędów państwowych opieczetowane koperty i skrzynki, wreszcie mogą dokonywać pewnych operacji bankowych.

Nad całą organizacją władz skarbowych winna górować idea przewodnia, sformułowana przez Smith'a w słynnej zasadzie taniaści, wyrażonej w zdaniu, że „wszelkie podatki należy w taki sposób nakładać, aby każdy obywatel wydawał jaknajmniej pieniędzy ponad to, co wpływa do skarbu państwa. Przeciwnie zjawisko występuje, gdy wybranie podatku wymaga utrzymania znacznej liczby urzędników, których pobory pochłaniają największą część wpływu z podatków, a dodatkowe opłaty stanowią dla narodu drugi podatek“¹⁴. A zatem sprawne funkcjonowanie aparatu podatkowego, dzięki dobrej organizacji i energicznemu wykonaniu ustawy, winno być najpierwszą zasadą zarządu skarbowego.

¹⁴ A. Smith. Wealth of Nations Book V, Chap. II.

Rozdział II.

Kasowość i rachunkowość.

Pobieranie dochodów i dokonywanie wypłat państwowych jednoczy się w centralnej kasie państwowej, która stanowi rezerwoar zbierający wszystkie przychody państwowe, a jednocześnie rozprawdający wydatki do poszczególnych urzędów publicznych. Winna być zachowana przynajmniej rachunkowo, jedność kasowa, będąca wynikiem jedności państwa pod względem prawnopolitycznym, w przeciwieństwie do decentralizacji terytorjalnej w wiekach średnich.

Teoretycznie bez naruszenia zasady jedności kasowej, ze względów praktycznych, istnieją zwykle trzy rodzaje kas: 1) kasa centralna w Ministerstwie Skarbu, jednocząca wszystkie działy administracji; 2) kasy terytorjalne dla ułatwienia administracji skarbowej; 3) specjalne kasy poborów i wypłat, przy ważniejszych urzędach państwowych, jak niektóre ministerstwa, przedsiębiorstwa publiczne i monopole. Naczelną zasadą kasowości jest załatwianie rachunków z możliwie najmniejszą ilością gotówki, dzięki systemowi wyrównawczemu, przy jednoczesnym unikaniu przesyłania pieniędzy z jednego urzędu do drugiego.

Wskazaniem jest, w celu ułatwienia obrotów pieniężnych w skarbowości, połączenie kas państwowych z bankiem emisyjnym, który wyręcza państwo w sprawach kasowych, dokonując wypłat i przyjmując wpłaty na rachunek państwa. Klasycznym bankiem w tym względzie jest Bank Angielski, będący faktycznie kasjerem państwa.

W Rzeczypospolitej Polskiej kasowość i rachunkowość oparte są na „tymczasowych przepisach o sposobie pobierania przychodów i dokonywania wydatków przez władze i urzędy państwowe“ z dnia 26 stycznia 1920 roku¹⁵.

Ustawa określa organizację i zakres działania kas państwowych. Ze względów technicznych całkowita centralizacja kasowości jest niemożliwą; dlatego obok 1) centralnej kasy, istnieją 2) kasy skarbowe, 3) specjalne kasy poborowe, 4) specjalne kasy płatnicze. W zasadzie tylko centralna kasa państwowa i kasy skarbowe są powołane do pobierania przychodów skarbowych i dokonywania wypłat. Zasada jedynej kasy zostaje w ten sposób utrzymana, a podział funkcji pomiędzy kasę centralną i kasy skarbowe jest tylko terytorjalny.

Niemniej jednak, ze względu na ułatwienie techniki kasowej, niektóre urzędy państwowe posiadają specjalne kasy poborowe, a zatem: urzędy celne, pocztowe, telegraficzne i telefoniczne, dyrekcje kolejowe i władze sądowe. Pozatem ustawa ogólnikowo przewiduje możliwość utworzenia specjalnych kas poborowych i przy innych urzędach, w miarę potrzeby, na mocy osobnych przepisów, wydanych za zgodą Ministerstwa Skarbu i Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Specjalne kasy poborowe przelewają swe wpływy co tydzień do kas skarbowych na właściwe rachunki.

Specjalne kasy płatnicze, które dokonują wypłat z funduszy państwowych, stanowią wyjątek od zasady jedności kasowej, a powyższe prawo przysługuje tylko władzom wojskowym w czasie wojennym, władzom kolejowym, tudzież innym władzom i urzędom na zasadzie osobnych przepisów.

Działalność kas polega na pobieraniu przychodów i dokonywaniu wydatków. W tych dwóch zadaniach, biernem i czynnem, streszcza się działalność kasy. Kasy skarbowe, t. j. terytorjalne, istniejące w każdym powiecie, stanowią podstawę kasowości tak w przy wpłatach jak i wypłatach. One w pierwszej linii przyjmują sumy wpłacone na rachunek skarbu państwa od płatników, one dokonują głównych wydatków państwowych.

Rozrachunek z innemi władzami państwowemi odbywa się, zgodnie z zasadą kasowości, nie za pomocą przesyłania gotówki, lecz na podstawie t. zw. „asygnacyj obrotowych“. Wszystkie operacje bierne i czynne kas skarbowych koncentrują się rachunkowo w „Centralnej kasie państwowej“. Wypłaty mogą być dokonywane w granicach kredytów otwartych władzom przez Ministerstwo Skarbu, na zasadzie szczegółowych etatów. Mianowicie Izba Skarbowa przesyła kasom szczegółowe wykazy, zawierające

¹⁵ Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 5, z dnia 10 lutego 1920, poz. 107.

oznaczenie wysokości kredytu udzielonego poszczególnym urzędom, w granicach którego odnośnie władze mogą dysponować przyznaną sumą. Ważne postanowienie zawiera ustawa, a mianowicie, że kredyt nie wyczerpany przez władzę dysponującą w ciągu okresu, zostaje zamknięty.

Władze i urzędy państwowe polecają kasom dokonywania wypłat za pomocą asygnacyj, wykonanych według ustalonego wzoru przez państwowe zakłady graficzne. Asygnacja jest poleceniem wypłaty przez właściwą władzę asygnującą i stanowi jedyny sposób, za pomocą którego kasa dokonuje wypłaty.

Blankiet asygnacji składa się z trzech części: z grzbietu, który pozostaje u władzy asygnującej, właściwej asygnacji przesyłanej kasie, jako polecenie wypłaty, i talonu (odcinka), który zostaje doręczony osobie, mającej podnieść z kasy wyasygnowaną sumę. Po wypłaceniu sumy kasa dołącza asygnację do dowodów kasowych, a talon odsyła władzy asygnującej, która zachowuje go w dowodach rachunkowych. Znane są też asygnacje zbiorowe, na podstawie których dokonywane są pobory urzędnikom i placce robotnikom na podstawie listy płacy. Wreszcie za pomocą asygnacyj obrotowych dokonywa się rozrachunku między różnymi władzami i urzędami państwowymi. Mianowicie po otrzymaniu rachunku od urzędu, któremu należy się zapłata, wystawia urząd dłużny asygnację obrotową, na mocy której kasa przelewa kwotę z kredytu urzędu dłużnego na rachunek odpowiedniego urzędu.

Dokonane operacje kasowe, bierne i czynne, znajdują trwały wyraz w rachunkowości. O wszystkich operacjach musi być sporządzony dokładny obraz cyfrowy, który nazywa się rachunkowością państwową (Rechnungsabgabe, Rechnungswesen). „Władze i urzędy administrujące przeznaczone im działy przychodów, głoszą tymczasowe przepisy o sposobie pobierania przychodów i dokonywania wydatków przez władze i urzędy państwowe z dnia 26 stycznia 1920 roku, są obowiązane do prowadzenia rachunkowości przychodów swego działu, a każda władza asygnująca ma obowiązek prowadzenia rachunków co do zarządzonych przez nią rozchodów“. Tak urzędy przyjmujące wpływy, jak również urzędy asygnujące sumy, są obowiązane do prowadzenia rachunkowości.

Zadaniem rachunkowości poszczególnych władz i urzędów jest

zebranie surowego materiału cyfrowego, w celu ostatecznego zestawienia go w zamknięciach rachunkowych państwa, oraz w celu ułożenia budżetu na przyszły okres finansowy.

Wyniki gospodarki finansowej państwa zapisuje się do ksiąg buchalteryjnych, bądź to w porządku chronologicznym lub też według porządku rzeczowego. Pierwszemu celowi służy dziennik, dla drugiego celu — księga główna.

Przepisy rachunkowości w Polsce wprowadzają następujące księgi buchalteryjne: 1) dziennik przychodu, 2) dziennik rozchodu, 3) księgę główną, 4) księgę depozytów, 5) księgi pomocnicze.

Rachunkowość państwowa prowadzona jest według systemu buchalterji pojedynczej — t. zw. stylu kameralistycznego. Jak wiadomo, w przedsiębiorstwach prywatnych prowadzi się rachunki według systemu buchalterji podwójnej, t. zn. za pomocą dwóch rachunków, obciążających i wypisanych na dobro (winien i ma), które się bilansuje wzajemnie. Przez wyprowadzenie sald można ustalić, czy gospodarstwo daje zysk czy stratę. Wobec tego, że gospodarstwo publiczne nie jest obliczone na zysk, pierwszeństwo oddane być winno rachunkowości pojedynczej. To znaczy, suma wpisuje się tylko jeden raz, bądź w dochodach, bądź w wydatkach państwa. Do dziennika przychodowego zapisuje się sumy, wnoszone do kas skarbowych, jak również sumy depozytowe, wpływające do dyspozycji danej władzy. Do dziennika rozchodowego zapisuje się natomiast wystawione przez dany urząd asygnacje.

W księdze głównej istnieją dwa działy: przychodów i wydatków budżetowych, które są księgowane osobno. Tak przychody jak i wydatki zapisuje się według dwóch rubryk: preliminarza dochodów względnie rzeczywistego przychodu, tudzież otwartego kredytu względnie istotnie asygnowanych sum. Pierwsza rubryka oznacza sumy budżetowe, druga — opiera się na zamknięciu rachunkowym; innymi słowy mamy do czynienia z jednej strony z przewidywaniem, z drugiej zaś — z rzeczywistym stanem rachunków państwowych.

Dział sum depozytowych wreszcie prowadzi się w księdze depozytów, przyczem z lewej strony zapisuje się przychody, z prawej rozchody.

Raz na miesiąc odbywa się porównanie pomiędzy rachunkami odpowiednich władz administracyjnych, a rachunkami ka-

sowemi. Po uzgodnieniu tychże, odpisy rachunków wraz z dowodami rachunkowymi przesyłane są do właściwej Izby Kontroli Państwa.

W Polsce kasowość i rachunkowość zorganizowana jest na podstawie wzorów pruskich. Same rozporządzenia nie nasuwają uwag krytycznych. Natomiast wykonanie przepisów pozostawia wiele do życzenia. Powszechnie wiadomo, że kasy przyjmujące wpływy działają niesprawnie, że zapłacenie podatku do kasy państwowej połączone jest ze stratą czasu. W młodym państwie, nie posiadającym odpowiedniej organizacji, pewne usterki w funkcjonowaniu maszyny administracyjnej są zrozumiałe i należy mieć nadzieję, że zostaną one usunięte, a technika administracyjno-skarbowa będzie uproszczona, co wypadnie na korzyść tak dla organów państwowych jak i dla ludności.

Rozdział III.

Kontrola skarbowa.

1. Uwagi ogólne.

Państwo, jako zbiorowy podmiot gospodarczy, różni się tem od prywatnego gospodarza, że administruje funduszami ogółu, których jest tylko szafarzem i prawnym przedstawicielem. Stąd płynie obowiązek zarządzania majątkiem publicznym z największą troskliwością i sumiennością, tudzież ścisłej kontroli nad gospodarką publiczną i zdania sprawy z czynności skarbowych przed reprezentacją narodu. Kontrola bada, czy zestawienia cyfrowe są ścisłe oraz czy administracja zgadza się z przepisami prawa i z wolą narodu.

Stąd rozróżnia się zwykle trzy formy kontroli: kasową, administracyjną i prawno-polityczną.

A) Kontrola rachunkowa i kasowa bada, czy zestawienia cyfrowe nie mają błędów, a sprowadza się do rewizji operacyj kas, posiada zatem charakter techniczny. Wykonywana jest przez urzędników średnich, np. we Francji istnieje specjalna inspekcja z ramienia ministra skarbu, której zadaniem jest rewizja kasowa urzędów skarbowych. W razie wykrycia niedokładności w kasie, sporządzony jest protokół i wszczynają się dochodzenie, skierowane do Izby Obrachunkowej, która po wyświeetleniu sprawy udziela absolutorjum.

B) Kontrola administracyjna ma szersze pole działania. Chodzi tu o sprawdzenie, czy rząd stosuje się w swych czynnościach skarbowych do prawa. Jest to kontrola nad rządem, poczynając od niższej administracji skarbowej, kończąc na najwyższej władzy — ministrze finansów.

Powyższej kontroli może dokonać tylko władza, stojąca poza organizacją władz centralnych i od ministerstw niezależna. „Izba obrachunkowa“ (w Niemczech „der oberste Rechnungshof“), jest

władzą pośrednią pomiędzy rządem z jednej, a parlamentem — z drugiej strony, pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą. Jej istotne znamiona: a) niezależność od rządu, b) kompetencja najwyższego trybunału sądowego, c) system kolegialny. Członkowie izby obrachunkowej muszą posiadać niezawisłość sędziowską, nie mogą znajdować się w jakimkolwiek stosunku pokrewieństwa czy powinowactwa i muszą być całkiem niezależni od ministerstwa finansów.

Najwyższe władze kontrolujące mogą mieć charakter centralnych organów administracyjnych, lub na wzór Francji — trybunałów sądowych (*cours des comptes*), które załatwiają rachunki w drodze postępowania sądowego i wydają wyroki sądowe.

Zadaniem Izby obrachunkowej jest:

1) badanie dochodów państwowych, czy pobierane są zgodnie z ustawą;

2) badanie rozchodów; chodzi tu głównie o zbadanie, czy władze rządowe w swych czynnościach stosowały się do zasady gospodarności, czy została utrzymana równowaga wydatków z dochodami;

3) kontrola nad majątkiem publicznym, zwłaszcza nad jego sprzedażą.

Kontrola może być przeprowadzona podczas wykonania budżetu — kontrola prewencyjna, lub po wykonaniu — kontrola *ex post* czyli represyjna.

Kontrola prewencyjna polega na badaniu, czy rząd czyni wydatki w granicach przyznaných mu kredytów; kontrola *ex post* sprawdza wykonany budżet czyli zamknięcie rachunkowe.

Reasumując uwagi o izbie obrachunkowej:

Celem wykonywania wszechstronnej kontroli nad gospodarką, majątkiem i długami państwa i większych związków samorządu, istnieje, stojąca poza organizacją władz centralnych i od Ministerstw niezależna kolegialna władza kontrolująca. Zadaniem jej jest badanie corocznie przychodów i rozchodów oraz czynności gospodarczych państwa i związków samorządu, długów ich i majątków, tudzież funduszków przez nie zawiadywanych. Zamknięcie roczne, o ile dotyczy rachunków państwa, przedkłada Kontrola Państwa parlamentowi po sprawdzeniu.

C) Kontrolę prawno-polityczną budżetu wykonuje parlament.

Chodzi tu o sprawdzenie, czy wykonanie budżetu przez rząd zgadza się z ustawą zasadniczą państwa, czyli z konstytucją.

Ponieważ państwo gospodaruje środkami należącymi do ogółu, słusznem jest, że przedstawiciele społeczeństwa rozciągają kontrolę, jak temi środkami rząd się rozporządził. Budżet musi być przyjęty przez parlament. Prawo reprezentacji narodu do zatwierdzenia budżetu jest doniosłym prawem politycznym, potężną bronią w jej rękach, za pomocą której może parlament wywierać doniosły wpływ na system i kierunek rządów.

Przyjęcie budżetu wyraża się przez udzielenie rządowi absolutorjum.

2. Kontrola Skarbowa w Polsce.

Kontrolę skarbową w Polsce wykonuje „Najwyższa Izba Kontroli Państwa“, utworzona dekretem Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 roku¹⁶. (3/VI 1921 wyszła nowa ustawa, o czym na końcu w uzupełnieniach). Powstała ona w miejsce Urzędu Obrachunkowego, utworzonego postanowieniem Tymczasowej Rady Stanu, z dnia 10 sierpnia 1918 roku. Jest ona „władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, samodzielną i powołaną do stałej a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucyj, zakładów, fundacyj i funduszków, tudzież jednostek samorządowych i miast. Pozatem Najwyższa Izba Kontroli Państwa kontroluje wszechstronnie wykonanie budżetu“.

W szczególności podlegają kontroli N. I. K. P.: 1) wszystkie rachunki władz cywilnych i wojskowych, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwa, wszystkie rachunki dotyczące majątku państwa; 2) wszystkie rachunki tych niepaństwowych instytucyj, zakładów, fundacyj i funduszków, które otrzymują dotacje ze skarbu państwa, lub też, których administracja prowadzona jest pod gwarancją skarbu państwa; 3) rachunki wydatków i dochodów, majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast.

Wszelkie władze i urzędy państwowe cywilne i wojskowe oraz

¹⁶ Dz. Praw Nr. 14 z dnia 8 lutego 1919 roku, poz. 183, oraz Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 6, poz. 77.

wyżej wymienione instytucje, jednostki samorządowe i miasta, obowiązane są stosować się do zarządzeń Najwyższej Izby Kontroli Państwa, wydanych w zakresie spraw, należących do jej kompetencji w taki sam sposób, jak do zarządzeń właściwego ministerstwa.

Z przytoczonego zakresu działania i zadań N. I. K. P. okazuje się, że jest to władza podległa bezpośrednio Naczelnikowi Państwa i samodzielna. Zarządzenia N. I. K. P. są obowiązujące dla władz i urzędów państwowych w taki sam sposób, jak zarządzenia właściwego ministerstwa. Stąd wniosek, że N. I. K. P. jest władzą stojącą poza organizacją władz centralnych i niezależną od Ministerstw, a podległą jedynie Naczelnikowi Państwa. Kontrola obejmuje nie tylko gospodarkę państwa, lecz także rachunki jednostek samorządowych, miast oraz instytucyj prywatnych, otrzymujących państwowe dotacje lub znajdujących się pod gwarancją skarbu państwa. — Kontrola obejmuje szeroki zakres i dotyczy gospodarki wszystkich związków przymusowych oraz znajdujących się w łączności z państwem.

Najwyższa Izba Kontroli Państwa obraduje kolegialnie, przy czem uchwały zapadają większością głosów. N. I. K. P. składa się z prezesa, wice-prezesa, oraz członków kolegium — radców, mianowanych przez Naczelnika Państwa — nieusuwalnych i posiadających niezawisłość sędziowską. Członkowie kolegium nie mogą znajdować się we wzajemnym stosunku pokrewieństwa czy powinowactwa, nie mogą być członkami Sejmu i jednocześnie zajmować innych urzędów.

Najwyższa Izba Kontroli Państwa wykonuje trzy rodzaje kontroli: wstępną czyli prewencyjną, następną czyli represyjną, wreszcie kontrolę kasową. W jednej instytucji zcentralizowana jest wszechstronna kontrola.

1) Kontroli prewencyjnej podlegają wydatki na inwestycje państwowe, jak budowa kolei, szos, mostów, kanałów, gmachów i t. d., dalej większe jednorazowe wydatki na dostawy dla wojska, na meljoracje, przebudowę gmachów, wreszcie odnośne wydatki dokonywane przez związki samorządne.

2) Niezależnie od kontroli wstępnej istnieje kontrola następną czyli represyjną, polegająca na tem, że wszystkie rachunki po ich uregulowaniu muszą być złożone w N. I. K. P.

3) Istnieje wreszcie faktyczna kontrola kas, dokonywana przez delegowanych na miejsce funkcjonarjuszów. Myślą przewodnią kontroli państwowej jest przestrzeganie ładu i porządku, oszczędności i celowości w gospodarce publicznej; przeciwdziałanie nadużyciom. W tym celu N. I. K. P. ma prawo żądać od odnośnych władz i urzędów wszelkich wyjaśnień i przedstawienia dowodów rachunkowych

Wszystkie zamknięcia roczne z gospodarki powinny być przedłożone do kontroli z załącznikami najpóźniej w ciągu czterech miesięcy, licząc od ostatniego dnia ubiegłego okresu gospodarczego. N. I. K. P. sprawdza je i, o ile chodzi o gospodarstwo państwowe, przedstawia władzy Najwyższej i Sejmowi wraz z sprawozdaniem i ze swemi uwagami.

W celu usunięcia dostrzeżonych braków, niedokładności lub nieprawidłowości ma N. I. K. P. wydać stosowne zarządzenia, w szczególności może żądać pociągnięcia winnego do odpowiedzialności materialnej. W razie stwierdzenia braku w gotówce, zapasach, ubytku majątku i t. d. Najwyższa Izba Kontroli Państwa ma prawo zawiesić w czynnościach podejrzanych funkcjonarjuszów i donieść o tem zwierzchniej władzy. Na wypadek stwierdzenia zlej woli w gospodarce obowiązany jest prezes N. I. K. P. zrobić o tem doniesienie do prokuratora, przy równoczesnem powiadomieniu o tem zwierzchniej władzy.

Ustawa upoważnia wreszcie prezesa N. I. K. P. w porozumieniu z Prezydentem Ministrów do utworzenia osobnych Izb Kontroli Państwa.

W myśl tego postanowienia prezes zarządził rozporządzeniem z dnia 17 stycznia 1920 utworzenie trzech Izb Kontroli Państwa, a mianowicie ¹⁷:

- 1) Warszawskiej, z siedzibą w Warszawie;
- 2) Kieleckiej, z siedzibą w Kielcach;
- 3) Lwowskiej, z siedzibą we Lwowie.

Działalność Warszawskiej Izby Kontroli Państwa rozciągać się będzie na województwa: Warszawskie, Łódzkie i Białostockie; Kieleckiej — na województwa: Kieleckie i Lubelskie; Lwowskiej zaś — na Małopolskę. Do zakresu działania powyższych Izb

¹⁷ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 9, poz. 135.

należać będzie dokonywanie kontroli władz państwowych, niepaństwowych instytucyj, tudzież jednostek samorządnych i miast na zasadach wskazanych w dekreście z dnia 7 lutego 1919 roku.

Ważne postanowienie w sprawie kontroli państwa zawiera Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 roku. Do kontroli całej administracji państwowej, głosi art. 9, pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa, przedkładania corocznie sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu rządowi absolutorjum — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko uchwałą sejmu, większością $\frac{3}{5}$ głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa¹⁸.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład rady ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed sejmem.

¹⁸ W myśl konstytucyj, w dniu 3 czerwca 1921 roku wyszła nowa ustawa o kontroli państwowej (przytoczona u nas w „uzupełnieniu“).

Rozdział IV.

Prawna obrona Skarbu.

Dekretem Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 roku została utworzona „Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej Polskiej“¹⁹, z siedzibą w mieście stołecznem Warszawie. W myśl ustawy z dnia 31 lipca 1919 r.²⁰, Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jest powołana do obrony prawnej i zastępstwa prywatno-prawnych i publicznych interesów Państwa i tych podmiotów prawnych, które mają być pod względem opieki prawnej traktowane na równi ze Skarbem Państwa, tudzież do udzielania opinij i porady prawnej na żądanie władz i instytucyj państwowych, a to dla całego obszaru państwa.

Do zakresu działania Prokuratorji Generalnej należy w szczególności. zastępstwo sądowe w sprawach dotyczących interesów majątkowych i publicznych Państwa oraz wydawanie opinij prawnych w tych sprawach, opinjowanie na życzenie Rady Ministrów lub poszczególnych ministerstw, projektów, ustaw i ogólnych rozporządzeń centralnych władz państwowych, wreszcie współdziałanie przy zawieraniu umów i sporządzaniu dokumentów w sprawach majątkowych Państwa i podmiotów prawnych na równi ze Skarbem Państwa stojących.

Pod majątkiem państwa ustawa rozumie: podatki, opłaty, czynsze, daniny, monopole, dobra i lasy państwowe, koleje i przedsiębiorstwa publiczne, spadki bezdziedziczne, prawa terytorjalne, tudzież roszczenia do państw obcych, fundusze, fundacje, majątek kościelny i t. d.

Na obszarach b. zaboru austriackiego Prokuratorja Generalna zastępować będzie nadto te podmioty prawne, których zastępstwo zostało poruczone Prokuratorjom Skarbu.

¹⁹ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 7, poz. 100.

²⁰ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 23, poz. 318.

Prokuratorja Generalna podlega w sprawach osobowych i administracyjno-gospodarczych bezpośrednio Prezydentowi Ministrów, któremu też służy prawo naczelnego nadzoru nad sprawowaniem przekazanych jej czynności urzędowych.

W spełnianiu swoich czynności urzędowych działa Prokuratorja Generalna samodzielnie na żądanie władz centralnych oraz władz, urzędów i instytucyj uprawnionych do samodzielnego zarządzania majątkiem Państwa.

W razie sporu między Prokuratorją a uprawnionymi do korzystania z jej pomocy władzami, względnie instytucjami, rozstrzyga Rada Ministrów, jednakże zarządzenia nie cierpiące zwłoki winna Prokuratorja Generalna natychmiast poczynić.

W wypadkach kolizji między interesami Skarbu Państwa a interesami podmiotów prawnych, stojących na równi ze Skarbem Państwa, Prokuratorja ma zastępować Skarb Państwa, inne zaś podmioty prawne mają mieć dla siebie w tym wypadku ustanowionych w drodze właściwej osobnych doradców lub zastępców.

Prokuratorja Generalna składa się: z prezesa, wice-prezesa, odpowiedniej ilości radców i innych urzędników konceptowych i kancelaryjnych.

Na czele Prokuratorji Generalnej stoi Prezes Prokuratorji Generalnej, mianowany przez Naczelnika Państwa na propozycję Rady Ministrów.

Prezes reprezentuje Prokuratorję na zewnątrz, kieruje wszelkimi czynnościami urzędowymi, przestrzega prawidłowego ich toku, wydaje potrzebne w tym celu zarządzenia, polecenia, wskazówki i jest odpowiedzialny za tok czynności urzędowych.

Prezes kieruje działalnością wszystkich urzędników i funkcjonarjuszów Prokuratorji oraz sprawuje nad nimi nadzór służbowy.

W miarę potrzeby utworzone będą dla ściśle określonych okręgów terytorjalnych oddziały Prokuratorji Generalnej, stanowiące integralną część Prokuratorji Generalnej i podlegające nadzorowi Prezesa Prokuratorji.

Oddziały Prokuratorji Generalnej utworzone będą na mocy rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na wniosek Prezesa Prokuratorji, które określi równocześnie siedzibę i okrąg terytorjalny danego oddziału Prokuratorji Generalnej.

Do wszystkich urzędników i funkcjonarjuszów Prokuratorji Generalnej stosują się obowiązujące przepisy służbowe dla urzędników państwowych wogóle.

Urzednicy Prokuratorji mają się poświęcić wyłącznie pełnieniu przekazanych im czynności urzędowych i nie wolno im zajmować się bezpośrednio lub pośrednio sprawowaniem zastępstwa prawnego lub interesami prawnymi osób prywatnych. Przepis ten nie narusza prawa urzędnika do bezpłatnego sprawowania zastępstwa lub zawierania interesów prawnych w jego własnych sprawach, jak również w sprawach jego krewnych, żony, pupilów i dzieci przybranych, wreszcie sprawowania opieki lub kurateli, o ile we wszystkich tych wypadkach nie zachodzi kolizja z jego obowiązkami służbowymi.

Urzednicy i funkcjonarjusze Prokuratorji winni stosować się do zarządzeń, poleceń i wskazówek władzy przełożonej.

Przeciw widocznie niesłusznym i przeciwnym prawu zarządzeniom lub poleceniom, mają prawo i obowiązek odwołania się do Prezydenta Ministrów względnie Prezesa Prokuratorji Generalnej. Odwołanie takie wnieść należy na ręce Prezesa Prokuratorji Generalnej, względnie naczelnika oddziału Prokuratorji.

Urzednicy konceptowi Prokuratorji, występując przed sądami w imieniu Prokuratorji Generalnej, korzystają z praw adwokatów.

Tym urzędnikom konceptowym, którzy posiadają kwalifikacje przepisane instrukcją służbową do objęcia wyższych stanowisk, służyć będą wszelkie prawa adwokatów przy występowaniu w sądach wszystkich instancyj również w sprawach osobistych i w sprawach tych osób, których zastępstwo w myśl art. 12 ust. 2 niniejszej ustawy jest dopuszczalne.

Za szkodę materialną, wynikłą dla Skarbu Państwa lub podmiotów prawnych w art. 3 określonych, z powodu grubego niedbalstwa lub oczywistego naruszenia obowiązków służbowych, jest tak Prezes Prokuratorji, względnie naczelnik oddziału, jak każdy z urzędników Prokuratorji, który w danym wypadku szkodę spowodował, odpowiedzialny i zobowiązany do zadośćuczynienia.

CZĘŚĆ III.

FINANSE I DŁUGI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 1919—1920.

Zorientowanie się w położeniu finansowem Rzeczypospolitej od czasu uzyskania niepodległego bytu państwowego do końca roku 1920 nie jest łatwem, wskutek chwiejności waluty. W naszym posiadaniu znajdują się preliminarze budżetowe państwa za dwa lata — 1919 i 1920 — przyczem ostatnie 9 miesięcy 1920 roku objęte są tylko ogólnikowym „planem finansowo-gospodarczym”¹. Wobec stanu marki polskiej, wszelkie przewidywania finansowe zawodzą, a preliminarze budżetowe obliczane tylko na parę miesięcy, nie dają nawet w przybliżeniu obrazu finansów państwowych.

Z góry da się powiedzieć, że cyfry wydatków wypadną znacznie wyżej, niż przewidywania budżetowe w tym względzie. Z całą pewnością też twierdzić można, że istotny deficyt okaże się po zamknięciu rachunków o wiele większy, niż preliminowany w budżecie. Słowem, budżet wobec ciągłego spadku marki, jest optymistyczny. Dokładny obraz gospodarki państwowej może dać tylko zamknięcie rachunkowe. Niestety do tej pory ukazało się tylko jedno sprawozdanie kasowe, obejmujące okres trzech miesięcy: od 1 kwietnia do 30 czerwca 1920 roku², które zostało opracowane „stosownie do wielokrotnie wyrażonych życzeń komisji skarbowo-budżetowej, która zupełnie słusznie nie zadawała się cyframi samego preliminarza.

¹ Projekt Preliminarza Budżetowego Państwa Polskiego na okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 1919 r. Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej: Projekt Ustawy Skarbowej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 oraz na okres od 1 kwietnia do 31 grudnia 1920 r.

² Ministerstwo Skarbu. Sprawozdanie Kasowe z dochodów i wydatków państwowych za czas od 1 kwietnia do 30 czerwca 1920 roku.

Celem kwartalnych sprawozdań jest poznanie i osądzenie rzeczywistej finansowej gospodarki państwa..., a nadto oparcie na przyszłość preliminarzy budżetowych na realnych podstawach". W powyższych słowach Minister Skarbu uzasadnia potrzebę publikowania kwartalnych sprawozdań, bez czego kontrola sejmowa staje się niemożliwą.

Prawo budżetowe w Polsce nie jest jeszcze ustalone. Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. zawiera ważne postanowienia budżetowo-skarbowe, które jeszcze nie znalazły zastosowania, powinny jednak w przyszłości wywrzeć wpływ dodatni na skarbowość państwową. Budżet na rok następny zgodnie z Konstytucją zostaje ustalony przez ustawę państwową. Wszelkie czynności finansowe mogą nastąpić tylko na mocy ustawy, a zatem: zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jako też przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo. Rząd przedstawi corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia. W Konstytucji 17 marca wprowadzona jest zasada *legis certae* dla wszelkich czynności finansowych państwa, a władza ustawodawcza zatwierdza rachunki publiczne.

Najważniejszy pod względem skarbowym jest przepis, w myśl którego „wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia" (art. 10). Ścisłe przestrzeganie tego zarządzenia jest konieczne i może wówczas zniknąć wydatki uchwalane z lekkim sercem na rzeczy zbędne, obciążające budżet znacznymi sumami, nad pokryciem których zwykle się Sejm nie zastanawia, co w rezultacie prowadzi do fatalnych skutków finansowych.

Do czasu uchwalenia Konstytucji obowiązywał dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 roku, w myśl którego Minister Skarbu przygotowuje preliminarz budżetu, zatwierdzany następnie przez Radę Ministrów i uchwalony przez Sejm. Po wniesieniu preliminarza do Sejmu zostaje on odesłany do Komisji skarbowo-budżetowej, co zastępuje zwykle pierwsze czytanie. Po dokonaniu zmian i poprawek w Komisji, preliminarz wraca na plenum Sejmu, gdzie następuje drugie i trzecie czytanie.

Dotychczas jednak żaden budżet nie został ostatecznie uchwalony, projekty przedstawiane zaś były Sejmowi ze znacznym opóźnieniem. Nawet okres budżetowy nie jest jeszcze określony. Ukazały się od czasu utworzenia niezależnego państwa polskiego: 1) projekt preliminarza budżetowego na okres od 1 stycznia 1919 do 30 czerwca tegoż roku; 2) preliminarz budżetowy Rzpłtej Polskiej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920; 3) plan finansowo-gospodarczy na czas od 1 kwietnia do 31 grudnia 1920.

Pierwszy projekt preliminarza budżetowego Państwa Polskiego, obejmujący tylko teren b. Królestwa Kongresowego za pierwsze półrocze 1919 roku, przewidywał sumę wydatków w kwocie 2.593.6 milionów marek, dochody państwowe — na łączną sumę 563.3 milionów marek.

Pod względem struktury budżet państwowy polski wykazuje następujące znamiona istotne. Preliminarz państwowy ujęty jest w 20 części, na co składają się 15 ministerstw, oraz 5 urzędów, a mianowicie: Sejm, Kancelarja Naczelnika Państwa, Prezydjum Rady Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli Państwa i Główny Urząd Likwidacyjny. Części dzielą się na działy, tytuły, paragrafy i pozycje. W ogólnym zestawieniu tak wydatki jak i dochody podzielone są na 20 części zgodnie z głównymi resortami państwa.

W uwagach do projektu ustawy czytamy, że „preliminarz ma wszystkie cechy pracy nie opartej na odpowiednim doświadczeniu ubiegłych okresów, że w obecnym czasie stawiającym Rząd wobec coraz to nowych problemów, nie da się z zupełną ścisłością określić wszystkich potrzeb administracyjnych, choćby na półroczny czasokres". Dlatego Rząd zwraca się do Sejmu o upoważnienie do przeprowadzenia niezbędnych zmian w drodze „virements", przekroczeń i otwierania kredytów dodatkowych. Zwrócić należy uwagę, że przeniesienia budżetowe, t. zw. virements, nie są dopuszczalne ze stanowiska zasad budżetowych, wprowadzenie których w budżecie polskim tłumaczy się niemożliwością przewidywania, wobec zmieniających się wciąż warunków. Natomiast ustawa stoi na stanowisku, że preliminowane kredyty gasną z upływem okresu budżetowego.

Najwyższe wydatki w pierwszym preliminarzu, jak również w następnych, przewiduje się na Ministerstwo spraw Wojskowych, które miało pochłonąć połowę wszystkich wydatków państwowych.

Nie wchodząc w szczegóły, podkreślić należy, że z majątku i przedsiębiorstw publicznych przewidywano deficyt, a dalej bardzo niski wpływ z podatków w stosunku do wydatków. Stąd niedobór, sięgający 2 miliardów marek.

Następne dwa okresy budżetowe, po 9 miesięcy każdy (od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 oraz od 1 kwietnia do 31 grudnia tegoż roku), są dowodem, że położenie skarbowe państwa stale się pogarszało. Ujemnym z punktu widzenia prawa budżetowego jest fakt, że preliminarz na okres dziewięciu miesięcy (od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920) został przedstawiony Sejmowi nie na początku, lecz przy samym końcu okresu budżetowego, mianowicie 12 marca 1920 roku. Jednocześnie załączono „plan finansowo-gospodarczy” na następny okres dziewięcio-miesięczny, mianowicie do końca roku 1920.

Projekt ustawy skarbowej, która formalnie nie została uchwalona przez Sejm wskutek odroczenia trzeciego czytania, ustala kwotę wydatków państwowych za czas od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 na ogólną kwotę 15.189.6 milionów marek. Jako częściowe ich pokrycie służą dochody preliminowane w sumie 3.127.6 milj. marek. Niedobór przewidziany jest w sumie 12 miliardów. Minister Skarbu zostaje upoważniony do przeprowadzenia operacji kredytowych, w szczególności do osiągnięcia dalszej pożyczki w P. K. K. P.

Pod względem struktury ostatni preliminarz dzieli się na 21 części, części zaś na działy, paragrafy i pozycje, według układu preliminarza ubiegłego półrocza. Nowość stanowi podział wydatków i dochodów na zwyczajne i nadzwyczajne; pierwsze powtarzają się regularnie, drugie są bądź to jednorazowe, bądź też winny się powtarzać tylko w kilku okresach budżetowych, bądź wręcz wywołane są obecnymi nadzwyczajnymi stosunkami i związane z prowadzeniem wojny i jej skutkami, z odbudową kraju i aprowizacją.

„Wszelkie wydatki państwowe, czytamy w ustawie skarbowej, mogą być uskutecznione z reguły tylko na cele wymienione w rubrykach budżetu państwowego i w granicach kredytów w budżecie ustalonych“. Mimo to ustawa dozwala „w wyjątkowych, nagłych i rzeczowo uzasadnionych wypadkach, pod odpowiedzialnością kompetentnego ministra i za zgodą Ministra Skarbu“ na

przeniesienia budżetowe w obrębie tej samej części budżetu i przekroczenia kredytów o najwyżej 25% kwoty preliminowanej. „Virements“ z jednej części budżetu na drugą oraz przekroczenia powyżej 25% i otwieranie nowych kredytów mogą nastąpić tylko za zgodą Sejmu. Rząd zdaje sobie sprawę z braków przedłożonego budżetu pod względem merytorycznym, a szuka usprawiedliwienia niedokładności w tem, że budżet zależnym jest od fluktuacyj, na które narażone jest życie gospodarcze i państwowe w chwili tworzenia się państwa, wśród nadzwyczajnych stosunków wojennych.

Minister Skarbu w swem przemówieniu sejmowym w dniu 27 lutego 1920 roku stara się uspokoić opinię tem, że wzrost wydatków spowodowany jest budżetem nadzwyczajnym, a że wydatki zwyczajne są niskie. Wydatki nadzwyczajne, które mają się powtarzać jednorazowo lub tylko w kilku okresach, możemy z całym spokojem zaliczyć również do zwyczajnych, gdyż w tych anormalnych warunkach występować one będą niewątpliwie co roku i wzrastać niezmiernie intensywnie, wobec ogromu zadań oczekujących nasze młode państwo.

„...Z tem się godzić można, mówił minister skarbu, że budżety nadzwyczajne będą wielkie, gdyż zakładamy fundamenty pod budowę państwa, ale pogodzić się nie można z takim trwaniem stanu rzeczy, przy którym na budżet zwyczajny środków własnych nie wystarcza, przy którym narodowi nie staje pokrycia wydatków na oświatę, sądownictwo, administrację, stałą armję, stanowiącą to minimum niezbędnego wojska, które zawsze w kraju będziemy posiadać, ażeby te wszystkie przedsięwzięcia nie były w stanie wydobyc takiej siły podatkowej, któraby wyrównała sto na sto te pozycje. Pod tym względem mamy ułożony plan, który pewnych ofiar wymagać będzie, ale który daje się osiągnąć: musimy podnieść stawki wszystkie. Podnosząc stawki, musimy działać z tą świadomością i z tym planem, ażeby najwyżej podnieść te rzeczy, których wysokie podniesienie jest najłatwiejsze i odpowiada położeniu tych, na których to będzie ciężło, i jest najsprawiedliwsze, najłatwiejsze dla szerokich warstw“.

Exposé Ministra Skarbu dosadnie charakteryzuje położenie finansowe państwa, którego trudność upatrujemy nie we wzroście wydatków nieuniknionym wobec budowy państwa i deprecjacji

waluty, lecz w zupełnym prawie braku dochodów. Tutaj leży niebezpieczeństwo o skutkach niezmiernie dotkliwych dla skarbowości i gospodarstwa społecznego. Powstrzymujemy się od rozpatrzenia poszczególnych rubryk budżetowych tak w wydatkach jak i w dochodach ze względu na to, że wobec stanu naszej waluty wszelkie przewidywania okazały się najzupełniej mylne.

Ta uwaga w wyższym jeszcze stopniu dotyczy planu finansowo-gospodarczego za ostatnie 9 miesięcy 1920 roku, który został zestawiony automatycznie. Wstawiono mianowicie wydatkowania za ubiegły okres budżetowy, podwyższając ogólną sumę o 25%, zgodnie z ustawą skarbową, w przewidywaniu deprecjacji waluty, ponadto przewidywano 3¹/₂ miliardów na dodatki drożyzniarne. Ujawniono wreszcie wydatki na zakupy zagraniczne, (aprowizacyjne i wojskowe w łącznej kwocie 25 miliardów).

Wydatki normalne przewidywano w wysokości 22 miliardów, kredyty zagraniczne — w kwocie 25 miliardów, razem 47 miliardów. Z podatków spodziewano się 7 miliardów, niedobór zaś 40 miliardów miał być pokryty z pożyczek wewnętrznych i pożyczki dolarowej. Takie były przewidywania rządu. Jak dalece były one iluzoryczne, świadczy sprawozdanie kasowe. Jest ono niekompletne i fragmentaryczne, gdyż obejmuje krótki okres trzech miesięcy od 1 kwietnia do 30 czerwca 1920 roku. Mamy już jednak pewien punkt oparcia, na podstawie którego, uwzględniając zarazem spadek naszej waluty, można z pewnem prawdopodobieństwem ustalić wydatki, a nawet i dochody w roku 1920. Sprawozdanie kasowe obejmuje tylko b. zabór rosyjski i austriacki, przy czem rubryki dochodów i wydatków b. zaboru rosyjskiego obejmują dochody i wydatki rządów centralnych poszczególnych ministerstw. Była Dzielnica Pruska nie została objęta sprawozdaniem, gdyż nie sporządziła zestawienia.

W końcu należy zaznaczyć, że do ogólnych przyczyn, które spowodowały wzrost wydatków w porównaniu z cyframi preliminarza Minister Skarbu zalicza:

a) w wydatkach osobowych: podwyższenie wszelkich należności pracowników państwowych, a w szczególności poborów, które w myśl ustawy z dnia 27 stycznia 1920 r. zostały podniesione o 80%, a następnie zwiększone w kwietniu o 50%, w maju i czerwcu o 75%;

b) w wydatkach rzeczowych: ogólny wzrost drożyzny, oraz

c) wypadki wojenne, w szczególności zniszczenie kraju wojną.

Ogólne zestawienie dochodów i wydatków budżetowych w okresie od 1 kwietnia do 31 czerwca 1920 roku jest następujące:

Część	Wyszczególnienie	Dochody	Wydatki
		w milionach marek	
I	Sejm Ustawodawczy	0,03	7,7
II	Lista cywilna i Kancelarja Cywilna Naczelnika Państwa	—	0,9
III	Prezydjum Rady Ministrów	2,1	15,2
IV	Najwyższa Izba Kontroli Państwa	—	1,6
V	o Spraw Zagranicznych	0,8	49,6
VI		o Spraw Wojskowych	0,006	5.659,3
VII	t Spraw Wewnętrznych	3,6	347,0
VIII		t Skarbu	894,1	1.245,8
IX	s Sprawiedliwości	8,5	109,1
X		s Przemysłu i Handlu	37,8	324,5
XI	r Kolei Żelaznych	—	1.628,5
XII	e Rolnictwa i Dóbr Państwowych	42,2	663,0
XII		e Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego	5,3	310,5
XIV	i Poczt i Telegrafów	72,6	121,3
XV	n Aprovizacji	3,5	84,4
XVI		n Zdrowia Publicznego	1,0	121,3
XVII	i Kultury i Sztuki	0,2	3,8
XVIII	M Robót Publicznych	3,9	488,0
XIX		M Pracy i Opieki Społecznej . . . . .	—	50,2
XX	Główny Urząd Likwidacyjny	—	7,7
XXI	Główny Urząd Ziemi	4,3	9,7
	Razem	1.079,9	11.249,0

W przeciągu trzech miesięcy wydatki państwowe wyniosły 11.2 miliardów, dochody — miliard, niedobór — przeszło 10 miliardów. Stan skarbu wzbudza poważne obawy, a najgroźniejszym objawem jest brak dochodów zwyczajnych, które zaledwie w dziesiątej części pokrywają wydatki państwowe. Cyfry mówią same za siebie i nie potrzebują komentarzy.

Wydatki w dwóch ostatnich kwartałach 1920 roku musiały się zwiększać automatycznie w miarę deprecjacji waluty. Kurs dewiz zagranicznych podwyższył się od 30 czerwca do 30 września

1920 przeciętnie o 50%³. Sądzić jednak należy, że wydatki państwowe wzrosły w tym kwartale znacznie silniej, ze względu na obronę kraju przed inwazją bolszewicką i dosięgły zapewne 20 miliardów. W ostatnich trzech miesiącach kurs dewiz podwyższył się o dalsze 100%, a wydatki może doszły do 40 miliardów.

Nie popełnimy niedokładności, preliminując wydatki Państwa Polskiego w r. 1920 wraz z b. dzielnicą pruską i kosztami prowadzenia wojny na 80 do 100 miliardów marek. Natomiast dochody zwyczajne według obliczeń optymistycznych nie powinny przekroczyć 10 miliardów. Deficyt w lwiej części został sztucznie pokryty emisją pieniędzy papierowych.

W wydatkach wysuwają się na czoło trzy resorty: wojna, skarb i koleje. Na wojsko wydano od 1 kwietnia do 30 czerwca 1920 r. 5.6 miliardów, t. j. 50% wszystkich wydatków, koleje kosztowały 1.6 miliardów, t. j. 14% ogólnej sumy, skarb — 1.2 miliardów, czyli 11%. Powyższe trzy ministerstwa pochłonęły $\frac{3}{4}$ ogólnej sumy wydatków państwowych.

Ministerstwo Spraw Wojskowych otrzymuje ryczałtowo dotacje na pokrycie bieżących wydatków na podstawie miesięcznych zapotrzebowań; dlatego też Ministerstwo Skarbu nie ma możliwości podania bliższych wyjaśnień co do wydatków na armję.

Zbliżona procedura przyjęta jest w odniesieniu do kolei. Ministerstwo Skarbu udziela kolejom dotacji na pokrycie wydatków — w formie ryczałtowych awansów na poszczególne działy, z których Ministerstwo Kolei wyciszy się przy końcu roku sprawozdawczego. Dotacje skarbu wyniosły 1.628.5 milionów, dochody kolejowe stanowiły w okresie sprawozdawczym, według informacji Ministerstwa Kolei Żelaznych 224.8 milionów; istotny deficyt kolejowy, w okresie trzymiesięcznym, wyniósł 1.4 miljarda, w stosunku rocznym wyniesie to około 6 miliardów. Ponieważ jednak wydatki skutkiem prowadzenia wojny i ograniczenia ruchu cywilnego wzrosły w drugiej połowie 1920 roku, sądzić należy, że deficyt kolejowy za cały rok sprawozdawczy przekroczy zapewne 10 miliardów. Znaczne deficyty kolejowe stały się w związku z wojną zjawiskiem powszechnym, nie tylko w Polsce, lecz nawet w Niemczech, gdzie przed wojną stanowiły ważne źródło dochodów czystych.

Cały ciężar dochodów zwyczajnych spoczywa obecnie na po-

³ Patrz załącznik Nr. 5.

datkach i opłatach, lecz tutaj doznajemy dotkliwego rozczarowania. Jedyne „Ministerstwo dochodów” przynosi w Polsce deficyt! Wydatki Ministerstwa Skarbu wyniosły w okresie sprawozdawczym 1.245.8 milionów, dochody zaś 894,1 milionów. To niezrozumiałe na pierwszy rzut oka zjawisko znajduje pewne wytłumaczenie w nienormalnych stosunkach walutowych kraju. Najważniejsze są wydatki, związane z polityką zagraniczną państwa, które powinny faktycznie obciążać Ministerstwo Spraw Zagranicznych, lecz zostały pomieszczone w Ministerstwie Skarbu. Wyniosły one w przeciągu trzech miesięcy pół miljarda marek; jest to pokrycie strat na kursie, przy wydatkach stałych placówek zagranicznych, w związku ze spadkiem kursu marki. W budżecie Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest wstawiona skromna suma 49.6 milionów, obliczona w markach parytetowych. — Wobec gwałtownego spadku marki w drugiej połowie roku sprawozdawczego, przypuszczać należy, że utrzymanie misji zagranicznych kosztowało skarb w roku 1920 około 5 miliardów. W tym dziale požądane są najdalej posunięte oszczędności.

Do czasu przeprowadzenia reformy finansów samorządowych, a mianowicie uprzystępnienia samorządom pewnych kategorii podatków, zachodzi potrzeba zasilenia funduszy samorządowych pożyczkami ze Skarbu Państwa; stąd suma 110 milionów. Znaczny wydatek spowodowany został potrzebą przygotowania druków, w związku z nowymi ustawami podatkowymi i zmianą systemu rachunkowości; ponadto dość znaczne wydatki pociągnęły dwa nowo utworzone urzędy: naftowy i eksportu drzewa, wkrótce potem skasowane i t. d.

Publiczno-prawne dochody Rzeczypospolitej Polskiej, za czas od 1 kwietnia do 30 czerwca 1920 roku są następujące:

Wyszczególnienie	D o c h o d y		Razem	%. —
	b. Zabór rosyjski	b. Zabór austr.		
Podatki bezpośrednie	70.534.448,02	22.713.988,17	93.048.436,19	10,1
Podatki pośrednie	13.420.355,48	74.179.991,55	87.600.347,03	9,4
Cło	86.589.444,44	117.081.383,65	203.600.347,03	23,1
Monopole	349.082.345,09	1.101.333,20	350.183.678,29	40 —
Opłaty	109.724.941,26	28.638.248,87	138.363.180,13	15,1
Inne dochody	19.864.964,29	1.383.387,21	21.248.351,49	2,1
	649.016.486,87	245.098.334,65	894.114.821,22	100

Całkiem podrzędne znaczenie w systemie skarbowym posiadają podatki bezpośrednie, które przyniosły absolutnie nie całe 100 milionów, stosunkowo — dziesiątą część wpływów państwowych. Znikomy jest rezultat podatku gruntowego, w b. Kongresówce — 5 milionów; w stosunku rocznym 20 milionów, t. j. jedna marka z morga, co jest całkiem bez znaczenia; w Małopolsce — 3 milj., w stosunku rocznym — 12 milj. Zupełne niewyzyskanie olbrzymich dochodów rolnych, które jak wiadomo wzrosły niepomrotnie wskutek lichwy żywnościowej, stanowi rażącą niesprawiedliwość w systemie podatkowym.

Inne podatki bezpośrednie posiadają również drobne znaczenie skarbowe. Jak wiadomo w lipcu 1920 roku zostały one silnie podwyższone; rezultat jednak finansowy jeszcze niewiadomy.

Najważniejsze znaczenie finansowe wykazują monopole — 350 milionów i cło — 203 milionów mk. Są to jednak dochody brutto, koszta nie zostały wyszczególnione w zamknięciu kasowym. Zaznaczyć należy, że zysk monopolu tytoniowego, który wynosił w okresie sprawozdawczym 362 miliony nie został w tym okresie wpłacony do kas skarbowych i w sprawozdaniu nie figuruje.

Przytoczone cyfry — nieme to, lecz bezstronne świadectwo finansów publicznych; skarb walczy z deficytem, gdyż nie posiada prawie żadnych źródeł dochodowych.

Tymczasowem wyjściem z ciężkiego położenia są pożyczki państwowe zaciągane w trojakić formie: 1) kredyt w P. K. K. P.; 2) pożyczki wewnętrzne; 3) pożyczki zagraniczne.

Pierwsza forma najłatwiejsza do otrzymania, lecz zarazem zgubna dla finansów i gospodarstwa społecznego polega na zaciąganiu w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej długu. Za podstawę kredytu służyły z początku asygnaty pożyczki państwowej z roku 1918, później krótkoterminowe weksle skarbu Państwa na mocy ustawy Sejmowej; dalsze kredyty zaciągano bez formalnego upoważnienia Sejmu, na podstawie preliminarzy budżetowych. Dług w P. K. K. P. zaczął rosnać z zawrotną szybkością w miarę zwiększających się wydatków skarbowych, o czem świadczą dane urzędowe.

Wzrost zadłużenia Skarbu w Kasie Pożyczkowej w poszczególnych miesiącach 1920 roku było następujące (w milionach marek):

data	suma długu	wzrost
31/12 1919	6.825	—
31/1 1920	8.275	1.450
29/2 „	10.775	2.500
31/3 „	14.775	4.000
30/4 „	19.375	4.600
31/5 „	22.375	3.000
30/6 „	27.625	5.250
31/7 „	33.375	5.750
31/8 „	39.625	6.250
30/9 „	40.625	1.000
31/10 „	46.925	6.300
30/11 „	49.625	2.700
31/12 „	59.625	10.000

Kredyt ten wzrósł w przeciągu roku dziewięciokrotnie: z 6.8 miliardów do 59.6 miliardów, wynosząc w końcu roku 84% ogółu aktywów kasy. „Kredyt ten jest najniebezpieczniejszy, pisze prof. Taylor⁴, gdyż łatwy wobec zależności P. K. K. P. od rządu, a przy braku kontroli sejmowej i złem funkcjonowaniu władzy ustawodawczej nadużyć się bez trudu dający. Z drugiej strony wpływa demoralizująco na czynniki rządzące, wysuwając im pokusę pokrywania w ten sposób wydatków państwowych, zamiast zwrócić się do trudniejszej drogi — podwyższenia dochodów z danin publicznych i własności państwowej. Kredyt ten jest udzielany w formie emisji banknotów, co się odbija niezmiernie na całości kształcie stosunków gospodarczych... Inflacja jest tu niezmiernie łatwym do wywołania, a nad wyraz niebezpiecznym dla całej gospodarki narodowej, skutkiem“.

Drugą formę kredytu publicznego stanowią pożyczki wewnętrzne. Pierwsza z nich została wypuszczona na mocy dekretu Rady Regencyjnej z dnia 30 października 1918 roku w formie krótkoterminowych rocznych asygnat przynoszących 5% płatnych z góry. Obecnie jest już ona wykupiona albo skonwertowana na pożyczkę „Odrodzenia Polski“.

Ustawą z dnia 27 lutego 1920 roku Sejm uchwalil dwie pożyczki wewnętrzne („Odrodzenia Polski“): długoterminową i krótkoterminową.

⁴ E. Taylor. op. cit. II. str. 117.

Długoterminowa⁵ jest pięcioprocentową pożyczką państwową z określoną splatą w ciągu 45 lat od daty wypuszczenia. Rata spłaty będzie stanowić annuitet w wysokości 28.038.089.24 marek półrocznie, z którego początkowo będzie przeważna część szła na pokrycie odsetek, pod koniec głównie na kapitał. Odcinki przeznaczone do spłaty zależeć będą od losowania.

Procenty od pożyczki płatne są za każde półrocze z dołu, w dn. 1 kwietnia i 1 października każdego roku. Kupony mogą być przedstawione do spłaty w ciągu lat pięciu od dnia ich płatności; po tym terminie stają się nieważne.

Kupony wolne są od podatków od kapitałów i rentowych i będą przyjmowane przy uiszczaniu podatków i opłat państwowych. Obligacje mają wszelkie prawa papierów, posiadających bezpieczeństwo pupilarne i mogą być używane dla lokacji kapitałów osób, pozostających pod opieką i kuratelą, jakoteż kapitałów fundacyjnych, kościelnych, korporacyj publicznych, kaucyj cywilnych i wojskowych, depozytów oraz dla konwersji innych papierów pupilarnych.

Ważny przywilej, związany z nabyciem „Pożyczki Odrodzenia” polega na tem, że przy przerachowaniu zobowiązań w markach na przysłą walutę polską pożyczka będzie przerachowana po kursie o 10% wyższym od ustalonego dla znaków obiegowych.

Najważniejszym przywilejem jest uwolnienie „Pożyczki Odrodzenia” od jednorazowej daniny majątkowej, a to w myśl ustawy z dnia 19 maja 1920 roku⁶. Uwolnienie przysługuje tylko tym obligacjom 5% długoterminowej, wewnętrznej pożyczki państwowej, które będą wyłączone z wolnego obiegu aż do czasu ostatecznego ściągnięcia jednorazowej daniny majątkowej i nie będą zastawione w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej. Myśl tego rozporządzenia polega na tem, aby wstrzymać posiadaczy pożyczki od rzucenia na rynek papierów państwowych, co mogłoby wpłynąć na obniżenie kursu oraz od zastawu pożyczki w P. K. K. P., aby w ten sposób zmniejszyć inflację.

Na jeszcze jedną korzyść pożyczki długoterminowej zwrócić należy uwagę, a mianowicie, że nabywca będzie mógł zastawić

pożyczkę w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej do wysokości 80% nominalnej wartości.

Równocześnie z pożyczką długoterminową Rząd ogłosił pożyczkę krótkoterminową, na mocy ustawy z dnia 27 lutego 1920 roku⁷. Jest to pięcioprocentowa wewnętrzna pożyczka państwowa z roku 1920 z pięcioletnim od daty wypuszczenia terminem spłaty.

Lokata kapitału w pożyczce krótkoterminowej przedstawia te same gwarancje, co i przy pożyczce długoterminowej. Rząd, ogłaszając pożyczkę krótkoterminową, miał na uwadze zaspokojenie tych wszystkich potrzeb państwowych, które mogą być zamortyzowane w ciągu 5 lat; a zatem pożyczka krótkoterminowa ma dostarczyć Państwu kapitału obrotowego na potrzeby przemijające, a związane z koniecznościami chwili obecnej. Rząd liczy się jednak z możliwością, że dobrowolnie pożyczki nie będą pokryte, a wówczas ma w rezerwie pożyczkę przymusową, która będzie formą surowszego i cięższego sposobu świadczenia, wymierzona przeciw tym, którzy nie chcieli dobrowolnie przyjść z pomocą państwu.

Ważnym czynnikiem, dzięki któremu możemy uzyskać kredyt zagranicą, jest powodzenie pożyczki wewnętrznej. Ten moment słusznie podkreślił niedawno kanclerz skarbu angielskiego, Chamberlain, gdy mówił w parlamencie, że ani sama oszczędność w wydatkach, ani samo powiększenie dochodów nie uchroni skarbu przed katastrofą. Społeczeństwo musi dać dowód niezbity, że umie i chce przyjść z pomocą państwu w momencie krytycznym, a o tem decyduje powodzenie pożyczki wewnętrznej.

Według danych byłego „Urzędu Pożyczek Państwowych” subskrypcja „Pożyczki Odrodzenia” dosięgła w końcu roku 1920 sumy ogólnej 7.028.338.100 marek, z czego krótkoterminowej sprzedano za okragło 2 miljardy, długoterminowej za 5 miliardów. W marcu 1921 r. ogólna suma sprzedanej pożyczki wyniosła 8.083.765.846, z czego na krótkoterminową wypadło 2 miljardy, na długoterminową — 6 miliardów.

Wobec słabych rezultatów „Pożyczki Odrodzenia” wypuszczono 4-procentową Pożyczkę Premjową, t. zw. „Miljonówkę”, w myśl ustawy z dnia 16 lipca 1920 roku⁸. Stopa procentowa wynosi czte-

⁵ Dz. Ust. Nr. 25, poz. 152 (Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 13, poz. 175).

⁶ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 22, poz. 323.

⁷ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 11, poz. 158.

⁸ Dz. Ust. Nr. 61, poz. 391 (Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 28, poz. 425).

ry od sta. Kupony wolne od podatków od kapitałów i rentowych, płatne są z dołu każdego roku. W ciągu pierwszych 20 lat, począwszy od 2 października 1920 roku w każdą sobotę wylosowaną będzie jedna wygrana w kwocie miliona marek polskich. W ciągu następnych 20 lat (1940—1960) pożyczka będzie spłacona po kursie nominalnym przez wylosowywanie obligacyj łącznie z temi, na które padły wygrane. Obligacje pożyczki mają wszelkie prawa papierów pupilarnych, będą przyjmowane w pełnej wartości nominalnej, jako wadja przy licytacjach, oraz kaucje. Po wprowadzeniu przyszłej waluty polskiej pożyczka przerachowywana będzie po kursie o 10% wyższym od kursu, ustalonego dla wymiany znaków pieniężnych.

Okazuje się jednak, że nawet nadzieja wygrania losu nie umiała pobudzić społeczeństwa do lokowania kapitałów w papierach państwowych, skoro pożyczka premjowa przyniosła skarbowi w ciągu 6 miesięcy (od października 1920 do marca 1921) zaledwie 1.2 miljarda marek.

Osiem miliardów z „Pożyczki Odrodzenia“ w ciągu roku i miliard z „Miljonówki“ w okresie 6 miesięcy należy uważać za rezultat niezmiernie skromny, gdy wziąć pod uwagę olbrzymie zapotrzebowanie Skarbu. Główną przyczyną tych nikłych rezultatów finansowych jest niestalość waluty. Państwo, zwracając pożyczkę po kursie nominalnym, lub też płacąc kupony, w miarę spadku marki wypłaca właścicielom pożyczki sumy faktycznie coraz niższe. Drugą bardziej ogólną przyczyną jest niedostateczne zrozumienie przez społeczeństwo tej wielkiej prawdy, że bez skarbu opartego na trwałych podstawach naród i państwo istnieć nie mogą. Do umysłów ludności rolnej w szczególności nie dotarł jeszcze powyższy aksjomat; istnieje pod tym względem ażniwna obojętność i apatia. „Dla finansów Polska nie zginie“, powiedział przed wiekiem z wiarą w siebie i w naród Lubecki. Dziś niestety, zmaga się państwo z zupełnym rozstrojem finansowym i nie posiada środków dla pokrycia rosnącego gwałtownie niedoboru budżetowego.

Z uwagi na krytyczny stan finansów publicznych chwycił się rząd środka ostatecznego, do tej pory jeszcze nie wprowadzonego w wykonanie. Środkiem tym jest „ustawa w przedmiocie przymusowej pożyczki państwowej z dnia 16 lipca 1920 roku“⁹.

⁹ Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 31. poz. 461.

Jest to forma pożyczki państwowej niezgodna z istotą kredytu, stosowana rzadko, zwykle z ujemnym rezultatem, do której państwa zwracają się tylko w razie poważnych trudności finansowych, w celu zasilenia skarbu niezwłocznie znaczniejszymi wpływami. W Polsce pożyczka przymusowa nie została jeszcze wprowadzona w życie. Ustawa jednak została już uchwalona, tak, iż każdej chwili może być wykonaną. Jest ona dotychczas groźbą i przestrożą dla tych wszystkich, którzy nie wykazali dostatecznego zrozumienia dla potrzeb państwowych i nie podpisali pożyczki dobrowolnej. Ogólne warunki pożyczki przymusowej są cięższe niż dobrowolnej. Upoważnia się Rząd, w myśl ustawy, do przeprowadzenia niezwłocznie po zamknięciu subskrypcji na 5% krótko i długoterminową wewnętrzną pożyczki państwowej, przymusowej pożyczki państwowej.

Pożyczka przymusowa zostaje wypuszczona po kursie nominalnym, w postaci pożyczki rentowej, oprocentowanej w wysokości trzech od sta. Pożyczka przymusowa nie ulega zatem spłacie przez państwo, a jest rentą wieczystą, od której skarb płaci tylko 3%, podczas gdy stopa dla innych papierów publicznych jest znacznie wyższa. To jeden rygor związany z pożyczką przymusową. Drugi — że pożyczkę nie można zastawić w banku państwa.

Przymusową pożyczkę wypuści się w sumie 15 miliardów mk. Sumę tę zmniejsza się w zależności od wyników subskrypcji na długoterminową wewnętrzną pożyczkę państwową z roku 1920, nie wliczając atoli do sumy tej pożyczki wpłat, uzyskanych drogą konwersji asygnat pożyczki z 1918 roku i obligacyj austriackich pożyczek wojennych.

Do pokrycia wewnętrznej przymusowej pożyczki państwowej należy pociągnąć:

- a) osoby prawne, trudniące się działalnością obliczoną na zysk i z tego tytułu opodatkowane;
- b) osoby fizyczne, których majątek ruchomy lub nieruchomy przedstawia wartość wyższą od 100.000 marek, lub roczny dochód z pracy zarobkowej jest wyższy od 36.000 marek.

Wobec niskiego minimum majątku 100.000 marek, jak również dochodu — 36.000 marek wolnych od pożyczki, podlegać będą obowiązkom nabycia pożyczki niemal wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, o ile nie zwolnią się od tego ciężaru przez uprzednią do-

browolną subskrypcję „Pożyczki Odrodzenia“. Zgodnie z ustawą zwolnione są osoby prawne, których działalność nie jest obliczona na zysk, a zatem instytucje dobroczynne i kulturalno-oświatowe, związki samorządne i t. d. Przy rozkładzie pożyczki stosuje się stopę progresywną, zaczynającą się od 2% przy majątku 100.000 marek, a kończącą się na 20% od wartości majątku, przekraczającego 5 milionów marek, względnie przy dochodzie z pracy zarobkowej stopa zaczyna się od 5% — przy najniższym dochodzie 36.000 marek i osiąga 35% przy dochodzie powyżej miliona mk.

Ustawa z dnia 16 lipca 1920 roku w przedmiocie wewnętrznej przymusowej pożyczki państwowej przewiduje, że Minister Skarbu określi w drodze rozporządzenia sposób, w jaki mogą spełnić zobowiązanie, wynikające z ustawy płatnicy, nie posiadający dostatecznej gotówki, a rozporządzający innymi wartościami majątkowymi na zabezpieczenie wpłaty pożyczki przymusowej, jak: nieruchomościami, towarami i t. p. Rozporządzenie „Rady Obrony Państwa“ z dnia 22 września 1920 roku, aczkolwiek formalnie posiada charakter wykonawczy i znajduje się w związku z powyższym artykułem ustawy, faktycznie jednak sięga do meritum sprawy, zmieniając istniejące normy w dziedzinie prawa hipotecznego i obligacyjnego i wobec tego, jako projekt nowej ustawy została zatwierdzona przez Sejm, w dniu 28 października 1920 roku. Rozporządzenie zawiera daleko idące obostrzenia co do sposobów egzekucji pożyczki i stoi na stanowisku, że całe społeczeństwo powołane być musi do jaknajwiększego wysiłku, aby obowiązkowi swemu względem Skarbu Państwa uczynić zadość.

W celu zagwarantowania wpływu dla skarbu z pożyczki przymusowej, ustala się dla tej ostatniej pierwszeństwo zaspokojenia z majątku płatnika:

a) z całego majątku ruchomego płatnika przed wszystkimi przywilejami i obciążeniami;

b) od nieruchomości — przed wszystkimi przywilejami i obciążeniami hipotecznymi, z wyjątkiem należnych Skarbowi podatków. To znaczy, że w stosunku do ruchomości, cała przypadająca od płatnika kwota pożyczki przymusowej ma pierwszeństwo przed wszelkimi innymi obciążeniami i może być ściągnięta z jednego obiektu majątkowego.

Co się tyczy zabezpieczenia pożyczki w stosunku do nieruchomości — nabywca nieruchomości obowiązany jest zdeponować w kasie skarbowej $\frac{1}{5}$ czystej wartości nieruchomości dla zabezpieczenia praw Skarbu. Przywilej pożyczki przymusowej „ogranicza się do $\frac{1}{5}$ wartości nieruchomości pozostającej po potrąceniu obciążających ją długów hipotecznych“.

W jaki sposób skarb otrzyma pieniądze od płatników, nie posiadających gotówki, a rozporządzających innymi wartościami majątkowymi? Otóż „Minister Skarbu, może bez względu na istniejące ustawowe lub umowne zakazy obciążenia, zaciągnąć w krajowych instytucjach kredytowych, niezależnie od zgody właściciela nieruchomości, względnie wierzytelności hipotecznej, w jego zastępstwie i na jego rachunek pożyczkę na pokrycie sumy pożyczki przymusowej...“ Słowem, skarb zwraca się z nakazem wyłożenia gotówki w zastępstwie płatnika do instytucji kredytowych, do banków hipotecznych, towarzystw kredytowych i t. d.

Uchwalenie ustawy o pożyczce przymusowej miało do tej pory jeden korzystny skutek. Możliwość wprowadzenia jej w życie wywarła presję na opieszalych subskrybentów.

W zasadzie pożyczka przymusowa nie wytrzymuje krytyki naukowej. Twierdzi się zwykle, że pożyczka w porównaniu do podatku majątkowego jest lekkim środkiem, gdyż skarb nie odbiera pieniędzy, lecz pożyczca. Tak jest w istocie przy zwykłym kredycie. Natomiast pożyczka przymusowa stanowić będzie częściową konfiskatę. Kurs tego papieru państwowego o niskim procencie, bez prawa zastawu, którego państwo nie obiecuje spłacić, będzie niezmiernie niski, zwłaszcza wobec stanu naszej waluty.

Opinia naukowa wypowiada się zasadniczo przeciw pożyczce przymusowej, ponieważ zostaje w tym wypadku naruszona podstawa umowy kredytowej, jaką jest dobra i nieprzymuszona wola obu stron kontraktujących.

Leroy-Beaulieu¹⁰ uważa, że posiłkowanie się kredytem przymusowym jest niedorzecznością (*est une folie*), a rezultaty są zwykle ujemne, gdyż obywatele znajdą zawsze sposób, aby usunąć się od tego obowiązku. Prof. Głębiński¹¹ twierdzi, że „pożyczki przy-

¹⁰ Leroy-Beaulieu. *Traité de la science des finances* 6-me édition. str. 297.

¹¹ S. Głębiński. *Nauka skarbowości*, str. 554.

musowe mają zawsze cechę jednorazowego i uciążliwego podatku, często bardzo nierównego i niesprawiedliwego". W tym samym mniej więcej duchu wypowiadają się inni uczeni. W związku z ostatnią reformą skarbową w Niemczech 1919/20 wyplętała na porządek dzienny kwestja pożyczki przymusowej, rozstrzygnięta w znaczeniu negatywnem.

W naszym mniemaniu, podważa ona podstawy życia gospodarczego; dlatego też należy jej unikać tak długo, jak tylko to jest możliwem, a szukać innych dróg radykalnych dla sanacji finansów. Takim środkiem jest wysoka jednorazowa danina majątkowa.

Wysoki podatek majątkowy, aczkolwiek przykry i uciążliwy, jest twardą konsekwencją trudności skarbowych, zgodny z istotą państwa jako przymusowego związku i konieczności historycznej. Jest to środek bardziej szczerzy i nawet sprawiedliwy, a jednocześnie skuteczniejszy od pożyczki przymusowej.

Trzecią formą kredytu publicznego Rzeczypospolitej Polskiej jest dług zagraniczny — pieniężny i towarowy. Ustawa z dnia 28 marca 1919 roku¹² upoważniła Rząd do zaciągnięcia zobowiązań za granicą do wysokości 5 miliardów franków „na warunkach możliwie dla skarbu najkorzystniejszych”. W ramach powyższego upoważnienia Minister Skarbu zwracał się niejednokrotnie do państw zagranicznych w celu uzyskania kredytu. Niewątpliwie głównym krajem wierzycielskim po wojnie są Stany Zjednoczone, dokąd zwróciła się Polska o „pożyczkę dolarową” uchwaloną w marcu 1920 roku. Komunikat Ministra Skarbu¹³ wyjaśnia, że powyższa pożyczka „zaciągana jest w dolarach amerykańskich, a więc w złocie, spłacana będzie po dwudziestu latach dolarami, przynosząc rocznie 6%. Z uzyskanych drogą tej pożyczki pieniędzy 10% ma być użyte na stworzenie funduszu złotego w celu założenia fundamentu pod Bank Polski emisyjny, który wypuści nową walutę polską — złote polskie. Reszta pożyczki przeznaczona się na walkę ze straszliwymi skutkami wojny... na odbudowę Polski. Powodzenie pożyczki amerykańskiej stanie się czynnikiem decydującym dla poprawy stanu gospodarczego Polski". Pożyczka

¹² Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 7, poz. 102.

¹³ Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 13, poz. 178.

obliczona jest do wysokości 250 milionów dolarów. Rezultat subskrypcji w Ameryce, będący do zawdzięczenia głównie naszym współrodakom z za morza wyraża się do końca roku 1920 sumę 17.3 milionów dolarów.

Złym środkiem natomiast, lecz podyktowanym potrzebą chwili bieżącej, jest zagraniczna pożyczka towarowa, z której Polska korzystała obficie i która obciążyla nasz skarb znacznymi zobowiązaniami wobec zagranicy. Posiada charakter przede wszystkim konsumpcyjny i wyraża się w formie kredytu aprowizacyjnego, głównie z Ameryki pod postacią mąki, tłuszczów i innych środków spożywczych. Drugą formą kredytu towarowego zagranicznego są kredyty na zaopatrzenie armji w broń, amunicję, umundurowanie itd., głównie z Francji, częściowo zaś z Ameryki i z Włoch. Na podstawie ustawy z d. 9 marca 1920 r. został otwarty Ministerstwu Spraw Wojskowych kredyt wojenny na zaopatrzenie armji w roku 1920 do wysokości 1.250.000 franków francuskich¹⁴. Suma powyższa miała być pokryta z niewyczerpanych kwot, przyznanych na poczet 5 miliardowej pożyczki zagranicznej, uchwalonej 28 marca 1919 roku. Wchodzą dalej w rachubę wagony i lokomotywy z Francji i z Ameryki, aparaty lotnicze z Anglii i t. d. Według danych Ministerstwa Skarbu (Wydział Kredytowy) nasz dług zagraniczny przedstawiał się do stycznia 1921 roku w sposób następujący:

Ameryka	173.019.312 dol. (à 800)	około 138	miljardów	marek;
Francja	548.372.708 fr. (à 50)	27.4	"	"
Anglja	2.341.888 f. szt. (à 3000)	2	"	"
Włochy	39.876.397 lirów (à 50)	7	"	"
Holandja	17.800.000 fl. (à 200)	3.6	"	"
Norwegja	17.000.000 kor. (à 100)	1.7	"	"
Belgja	2.726.000 fr. (à 50)	0.2	"	"
Austrja	111.070.000 kor. (à 100)	0.1	"	"
	Razem	180	"	"

Nie wchodząc w szczegóły, wskazać należy, że dług Polski wobec zagranicy w sumie 180 miliardów marek (według kursów ze stycznia 1921) jest kredytem krótkoterminowym ze splatą w la-

¹⁴ Dz. Ust. Nr. 25, poz. 154 (Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 13, poz. 176).

tach 1922—1926 o stopie od 5 do 7%. Najpoważniejszymi wierzycielami Polski są Ameryka i Francja (podczas prowadzenia korekty w lipcu 1921 dług zagraniczny wyrażony w markach wzrósł skutkiem deprecjacji naszej waluty przeszło dwukrotnie).

Często daje się słyszeć zdanie, że nasze położenie finansowe jest wcale dobre; aby się o tem przekonać, wystarczy przerachować deficyt względnie długi z marek na dolary, a wówczas zobowiązania państwa wypadną bardzo skromnie. Niema nic bodaj bardziej fałszywego jak to rozumowanie, które można łatwo doprowadzić do absurdu. 1) Nie należy rozdawać intresu skarbu i społeczeństwa. Spadek waluty tylko pozornie wychodzi na korzyść skarbu, gdyż jednocześnie narusza podstawy gospodarstwa społecznego i wpływa na zubożenie lub nawet całkowitą ruinę pewnych warstw społecznych. Państwo zaś istnieje dla społeczeństwa — a nie odwrotnie. W ostatniej linii zaburzenia w gospodarstwie społecznym muszą się odbić fatalnie na skarbie publicznym. 2) Gdyby państwo podwoiło lub też potroiło emisję banknotów, dzięki czemu jednostka monetarna byłaby tyle warta co ziarno piasku, wówczas położenie finansowe państwa byłoby rzekomo najlepsze, gdyż jego zobowiązania względem ludności zeszłyby prawie do zera. Będzie o tem jeszcze mowa przy zagadnieniu bankructwa skarbowego. 3) Nie należy zapominać, że skarbu jest dłużnikiem nie tylko wobec ludności krajowej, lecz także wobec zagranicy. W miarę spadku waluty zobowiązania zagraniczne wznoszą się automatycznie i stają się coraz cięższe dla państwa. 4) Przychodzi wreszcie moment dla skarbu najważniejszy. Dochody publiczne tak z podatków jak i z opłat poczynają zanikać, wskutek deprecjacji waluty, co może doprowadzić do katastrofy finansowej.

Ocenę finansów publicznych w związku z ustrojem skarbowym Rzeczypospolitej podamy we wnioskach końcowych. Tutaj wystarczy wskazać, że równowaga budżetowa musi być osiągnięta jaknajszybciej, tak drogą redukcji wydatków jak i podwyższenia dochodów. Te ostatnie powinny się opierać, przeważnie na podatkach choćby wielokrotnie zwiększonych, w daleko mniejszym stopniu na pożyczkach, a w żadnym razie na drukowaniu pieniędzy.

Niewątpliwie chwilowe trudne położenie skarbowe zostało

wywołane w znacznej mierze faktem nie notowanym jeszcze w historii. Wielka wojna na Wschodzie, a jednocześnie budowanie państwa u podstaw, zbiegły się razem i zaciążyły na finansach państwowych. Gdyby chodziło o zwięzłe scharakteryzowanie położenia finansowego Rzeczypospolitej, dałoby się ono określić w zdaniu, że coraz silniej daje się odczuwać brak środków na pokrycie rosnących zawrotnie wydatków. Wskutek zawiłań walutowych wytwarza się groźna sytuacja stopniowego zaniku źródeł dochodowych.

Do położenia skarbowego w Polsce dałyby się zastosować słowa b. ministra Erzbergera, gdy tenże na posiedzeniu „zgromadzenia narodowego“ w Wejmarze (12/VIII 1919) powiedział: „Naród ma prawo domagać się odpowiedzi na trzy pytania: co jest? co ma być? i jak ma być?“

Co jest? — pyta minister skarbu — największa nędza skarbo-
wa na świecie. Co ma być? — uporządkowanie naszej skarbowości, musi być osiągnięta równowaga budżetowa i to bez zwłoki. Jak to przeprowadzić? jednolity i dobrze obmyślony system podatków winien być wprowadzony w miejsce dotychczasowej rozbieżności i przypadkowości. System podatkowy winien być uważany jako jednolita całość gospodarcza. Sprawiedliwość z jednej — surowość z drugiej strony. Tylko wówczas widmo bankructwa państwa, a z tem bankructwa narodu może być usunięte“.

CZĘŚĆ IV.

WALUTA.

Rozdział I.

Pieniądz papierowy a skarb.

W podręcznikach skarbowości w ostatnim rozdziale porusza się utartym zwyczajem dość powierzchownie sprawę pieniędzy papierowych, jako jedną z form długów państwowych. O ile w czasach normalnych kwestja waluty wchodziła tylko ubocznie do nauki skarbowości, będąc w pierwszym rzędzie zagadnieniem ekonomicznem, o tyle z wybuchem wojny światowej, a jeszcze bardziej w okresie powojennym, stała się punktem centralnym całego zagadnienia skarbowego.

Wojna została sfinansowana w znacznym stopniu przez stworzenie sztucznego dochodu dla skarbu w formie pieniędzy papierowych, częściowo pod postacią kredytu bankowego. Ten „sztuczny albo dodatkowy dochód”, używając terminologii Liefmanna, który nie wynikał ani z produkcji ani z wymiany, lecz był wywołany miliardowymi emisjami pieniędzy papierowych w celach skarbowych, nie mógł być oczywiście pozostać bez wpływu na kształtowanie się cen, wywołując inflację oraz drożyznę dóbr i usług.

Inflacja jest potępiona w literaturze ekonomicznej, gdyż wprowadza niestalość w sile nabywczej pieniądza, i wywołuje chaos w obrocie gospodarczym i w skarbowości. Tem dziwniejszą może się wydać opinja prof. Gide'a, wypowiedziana jesienią 1920 r., „że inflacja nie jest chorobą tak poważną, jak o tem sądzą powszechnie w teorji, dowodem, że wiele krajów przechodziło tę chorobę, a historja ekonomiczna nie notuje z tego powodu żadnego wypadku śmierci“¹. Bez emisji pieniędzy papierowych Fran-

¹ Rapports de la Conférence Financière Internationale. Bruxelles. 1920.

cja nie byłaby rzekomo wygrała wojny, gdyż ani w podatkach, ani w pożyczkach nie znalazłaby 200 miliardów franków, które jej były niezbędne.

Powyższe zdanie, będące usankcjonowaniem emisji pieniędzy papierowych, podyktowane koniecznością wojenną, pozostało na konferencji w Brukseli w odosobnieniu. Na pogląd francuskiego ekonomisty można się zgodzić tylko w czasie trwania zbrojnych zapasów. Wówczas istotnie racja stanu, utrzymanie bytu państwa wysuwa się na plan pierwszy, usuwając w cień zagadnienie skarbowe. Lecz kontynuowanie takiej polityki finansowej w dobie powojennej nie wytrzymuje krytyki naukowej i prowadzi skarb do całkowitego rozstroju.

Inflacja związana jest ze skarbowością w tym znaczeniu, że posiada swe źródło w finansach publicznych. Rzecz oczywista, że skoro podatki nie wystarczają na pokrycie zwyczajnych wydatków państwa, użycie zaś oszczędności narodowych w formie pożyczki jest zbyt małe dla pokrycia nadzwyczajnych wydatków, a państwo osiąga pozorną równowagę za pomocą emisji pieniędzy papierowych, inflacja ze wszystkimi zgubnymi następstwami musi nastąpić. W tym znaczeniu stan finansów publicznych jest źródłem kwestji walutowej.

Dalszy rozstrój skarbowości staje się już jednak skutkiem złej waluty. Wskutek deprecjacji pieniędzy wydatki publiczne wzrastają w szybkim tempie, a wpływy z podatków nie dotrzymują im kroku; odległość zwiększa się coraz bardziej, co wywołuje potrzebę nowych emisji pieniędzy, poczem położenie skarbowe jeszcze się pogarsza i oto wytwarza się niezmiernie niebezpieczny dla skarbowości *circulus vitiosus*.

Wpływ złej i chwiejnej waluty na wydatki państwowe jest oczywisty, a wyraża się w ich zawrotnej wyższości. Państwo korzysta z dóbr i usług po coraz droższych cenach; wchodzi w rachubę wszelkie dostawy dla państwa, surowiec dla przedsiębiorstw publicznych, umundurowanie dla wojska, amunicja i t. d., za co płaci się coraz wyższe ceny. Wzrastają dalej zarobki robotników, pensje urzędników, koszty aprowizacji oraz niezliczone wydatki, związane z administracją państwową.

Jak się kształtują dochody państwowe? Dochody prywatnogospodarcze (z majątków i przedsiębiorstw) nie pokrywają z re-

guły wydatków administracyjnych. Majątek i przedsiębiorstwa państwowe, przynoszące przed wojną dochody czyste, stają się po wojnie źródłem poważnych deficytów. Pozostają podatki i opłaty, jako wyłączne źródło zwyczajnych dochodów państwowych. W tej jednak dziedzinie spustoszenia dokonane przez złą walutę nie są mniejsze niż w poprzedniej.

1. Podatki o stałej stopie, obliczone na podstawie znaków zewnętrznych, lub katastru, stają się coraz mniej wydajne i w rezultacie, w miarę deprecjacji waluty ustawowej, zmierzają do zera, na czym cierpią dochody państwa z jednej strony, powstają niezасłużone i niesprawiedliwe ulgi dla podatników — z drugiej strony.

2. Podatki o stopie procentowej mniej cierpią z powodu pogarszającej się waluty, lecz i tutaj występują nienormalne objawy, zwłaszcza o ile stopa oparta jest na progresji. W miarę wzrostu dochodu zwiększa się też automatycznie podatek; lecz przy progresji następują poważne zawikłania, mianowicie najczęściej zostają dotknięte dochody średnie. Powyższe zjawisko występuje najjaskrawiej przy podatku dochodowym, wskutek czego nawet ten „najidealniejszy podatek“ odchyła się od zasady sprawiedliwości.

3. Nieuchwytnem staje się wreszcie minimum egzystencji. Określenie przez ustawę, jaki dochód może wystarczać dla utrzymania się i zaspokojenia najpierwszych potrzeb jest niemożliwością. Zanim ustawa wejdzie w wykonanie, cyfry nie odpowiadają rzeczywistości. Wskutek tego minimum egzystencji faktycznie przestaje istnieć, co pociąga ujemne rezultaty tak dla podatników jak i dla skarbu. Dla podatników o tyle, że najdrobniejsze nawet dochody ustawowo pociągane są do obowiązku podatkowego, co przeczy zasadzie sprawiedliwości. Dla skarbu — że egzekucja z drobnych dochodów komplikuje technikę wybierania podatków, a w rezultacie przysporzy więcej szkody niż da pożytku. Dla stron obu powstanie rezultat ujemny, że urzędy jak również podatnicy nie spełniają obowiązku, co osłabia autorytet pierwszych, jest złą szkołą obywatelską dla drugich.

Przejdźmy teraz do administracji skarbowej, a przekonamy się, że znów powstają trudności nieprzewidywane wskutek zawikłań walutowych. Ułożenie budżetu nawet na parę miesięcy staje się niemożliwym, gdyż nikt nie jest w stanie przewidzieć, jak

się ukształtują wydatki państwowe wskutek szalejącej drożyzny, a w równym stopniu nie dają się ułożyć dochody publiczne. Wskutek tego cała administracja skarbowa postępuje po omacku i zostaje ciężko naruszona zasada gospodarowania według ścisłego planu. Taką jest destrukcyjna praca złej waluty w skarbowości publicznej.

W jednym tylko wypadku państwo może zyskać na deprecjacji pieniędzy, gdy występuje w roli dłużnika, który zaciągnął pożyczkę w pieniądzu pełnowartościowym, spłaca zaś swe zobowiązania w złej walucie. Ten argument spotykany często w literaturze ekonomicznej nie wytrzymuje krytyki, gdyż państwo krzywdzi swych obywateli, którzy w dobrej wierze oddali skarbowi swe oszczędności. Jeśli już stać na stanowisku rozdwojenia państwa i społeczeństwa, skarb korzysta tylko w państwach silnie zadłużonych. Lecz i w tym wypadku korzyści nie wyrównają szkód płynących z podważenia u podstaw całego życia gospodarczego i ustroju skarbowego.

Inflacja wywołana nadmierną emisją znaków pieniężnych w celach skarbowych jest zabójcza dla finansów państwowych, gdyż wprowadza całkowitą ich dezorganizację. Należy więc dążyć do przeciwdziałania jej zgubnym skutkom. Na to istnieje jedyny sposób: usunąć główne źródło choroby, t. j. doprowadzić budżet do równowagi, przez co dalsza emisja pieniędzy papierowych stanie się zbędną.

Z różnych stron odzywają się głosy, że doprowadzenie siły nabywczej zdeprecjonowanego pieniądza do stanu przedwojennego jest niemożliwe bez radykalnej reformy w postaci deflacji lub dewaluacji, że co więcej taki gwałtowny środek może się nawet okazać niepożądanym, z uwagi na nieuniknione zaburzenia w obrocie. Chodzi tylko o to, aby ustalić siłę nabywczą pieniądza na dowolnym punkcie. Szwedzki ekonomista, Gustav Cassel, wypowiada zdanie, iż „jeśli wartość jednostki monetarnej będzie ustalona, a ceny wszelkich dóbr i usług do niej się dostosują, nowy pieniądz (gorszy) będzie oddawać takie same usługi jak i dawny (lepszy)”².

W jaki sposób może być ustalona wartość pieniądza? Tutaj

² Gustav Cassel World's Monetary Problems. (International Financial Conference Brussels 1920, Paper Nr. XIII).

zaczynają się piętrzyć poważne trudności. Wylicza się zwykle następujące środki zaradcze.

1) Zaprzestać dalszą emisję pieniędzy papierowych. „Punktem wyjścia wysiłków, pisze prof. Bruins z Rotterdamu³, w celu przywrócenia porządku i pewności w mechanizmie gospodarczym, winno być całkowite zaprzestanie dalszej inflacji. Trzeba w tym celu zatrzymać przede wszystkim tworzenie sztucznej siły nabywczej dla skarbu”. W tym samym duchu wypowiada się prof. Cassel, gdy twierdzi, że „dla osiągnięcia normalnych stosunków ekonomicznych, największy wysiłek musi być przedsięwzięty dla zatrzymania procesu inflacji, a w tym celu trzeba wprowadzić rzadkość pieniędzy (*definitive scarcity of money*), tudzież usunąć wszelkie sposoby, dzięki którym łatwym jest dostarczanie pieniędzy”.

2) Następnym środkiem zmierzającym do ustalenia siły nabywczej pieniądza, jest uporządkowanie finansów publicznych przez znaczne podwyższenie podatków. Trzeba zmniejszyć wydatki publiczne. Państwom z rozstrojeniami finansami muszą przyjść z pomocą mocniejsze państwa, które mogą i powinny przejąć w administrację źle rentujące przedsiębiorstwa, w pierwszej linii koleje. Zwyczajne wydatki winny znaleźć pokrycie w znacznie podwyższonych podatkach, zwłaszcza w wysokiej jednorazowej daninie majątkowej. Pożyczki państwowe służyć będą do pokrycia wydatków nadzwyczajnych. Słowem należy osiągnąć równowagę budżetową.

3) Trzecim wreszcie najbardziej uniwersalnym środkiem jest podniesienie wytwórczości krajowej i poprawa bilansu handlowego.

Są to wszystko środki znane, powtarzane przez wszystkich uczonych i mężów stanu. Mniemam, że w szczególności żądanie zaprzestania dalszej emisji okaże się gołosłownem, o ile istnieć będzie nadal pieniądz papierowy, nie oparty na podkładzie złota. Jeżeli stosunek pomiędzy ilością banknotów w obiegu a podkładem kruszcowym nie zostanie prawnie unormowany, z obowiązkiem ścisłego przestrzegania tego przepisu przez bank emisyjny, skarb nie oprze się pokusie posilkowania się nadal tym łatwym

³ Dr. Bruins. Rapport Nr. XIII (Conférence Financière Internationale).

sposobem dostarczania sobie dochodów, gdy okaże się tego potrzeba. Ustalenie stosunku pomiędzy wysokością emisji a podkładem kruszczowym jest rzeczą prawnego unormowania.

Smutne doświadczenia poczynione z pieniądzem papierowym bez odpowiedniego pokrycia w złocie zdają się przemawiać za powrotem do waluty złotej. Korzyść pieniądza kruszczowego w porównaniu z pieniądzem papierowym sprowadza się do większej trwałości wartości kruszczu. Pieniądz kruszczowy, lubo wartość jego podlega pewnym wahaniom zależnie od ilości, posiada mimo to, wartość stalszą od pieniądza papierowego, na co wpływa wiara w wartość złota. Pieniądz papierowy bez odpowiedniego pokrycia wykazuje niestabilność kursu, a nadmierna emisja wywołuje zupełny brak zaufania do siły finansowej państwa.

Najważniejsza funkcja pieniądza, polegająca na mierzeniu wartości innych dóbr, może być osiągnięta tylko przez pieniądz kruszczowy. Pieniądz papierowy natomiast nie spełnia tego zadania, a wskutek tego powstają poważne zaburzenia w obrocie gospodarczym. Praktyczne przeprowadzenie postulatu powrotu do waluty złotej upatrujemy w dwóch etapach. Przedewszystkiem należy wprowadzić t. zw. walutę z jądrem złotem (Goldkernwährung). W banku emisyjnym winien być zachowany zapas złota dla dwóch celów: dla wypłat zagranicznych, oraz jako pokrycie banknotów. Siła nabywcza pieniądza z pokryciem w złocie wzrośnie dzięki większemu zaufaniu doń ludności. Niebezpieczeństwo nadmiernej emisji zostanie usunięte drogą prawnego określenia granicy maksymalnej emisji. Polityka monetarna polegać winna na zwiększaniu pokrycia, przez popieranie eksportu, osiągnięcie czynnego bilansu handlowego. Z drugiej strony dążyć należy do zmniejszania ilości banknotów w obiegu przez politykę podatkową, drogą zaciągania pożyczek wewnętrznych, rozwinięcia systemu czekowego i t. d. W ten sposób agio złota w porównaniu do pieniądza papierowego zacznie się zmniejszać i stopniowo zmierzać będzie do zaniku. Wówczas może nastąpić chwila powrotu do wymienialności banknotów na kruszec, czyli do waluty złotej, co stanowić będzie drugi i ostateczny etap reformy monetarnej.

W państwach z rozstrojoną walutą ostateczna reforma pieniężna nie da się osiągnąć bez deflacji, a nawet dewaluacji. Deflacja jest odwrotnym procesem do inflacji, polegającym na re-

dukcji ilości znaków pieniężnych w obiegu. Dewaluacja stanowi środek radykalniejszy i polega na ustawowym stwierdzeniu faktycznej deprecjacji przez wprowadzenie nowej jednostki monetarnej.

Wyrazem dążeń w sprawie reformy walutowej w okresie powojennym, tak ze strony nauki, jak i praktyki, jest rezolucja walutowa, powzięta na Międzynarodowej Konferencji Finansowej w Brukseli, jesienią 1920 roku. Pierwszym postulatem tego poważnego zgromadzenia było zaprzestanie drukowania pieniędzy, w celu zmniejszenia inflacji, którą słusznie nazwano „nienaukowym i niesprawiedliwym sposobem opodatkowania“. Dodać możemy, że inflacja w skutkach równa się niekiedy najcięższemu podatkowi majątkowemu i trafia pewne grupy społeczne zgoła niezasłużenie.

Zadaniem obliczonem na dalszą metę jest powrót do waluty złotej. „Niemożliwością jest oznaczyć, jak lub kiedy stare państwa będą w stanie powrócić do złota lub jak długo potrwa, zanim nowe państwa wprowadzą powyższą walutę“. Z takim zastrzeżeniem Konferencja w Brukseli pożąda powrotu do waluty złotej. W innym miejscu zajęliśmy zbliżone stanowisko, wyrażone w zdaniu: „istota pieniądza w naszym mniemaniu jest nieodłączna od kruszczu, gdyż pieniądz kruszczowy posiada zalety i korzyści, których nie wykazuje pieniądz papierowy. Mimo trudności, które się wylonią po wojnie w sprawie powrotu do waluty złotej, uważam ten powrót za jedynie zdrowe i oparte na mocnych podstawach rozwiązanie kwestji walutowej“⁴.

Zagorzali nominaliści nazwą może dążenie do waluty złotej przesądem. Wojna jednak wykazała, że pieniądz papierowy nigdy nie jest w stanie zastąpić kruszczu, a doświadczenia dokonane z pieniądzem papierowym wypadły ujemnie. Już Smith powiedział kiedyś, że gdyby komunikacja mogła się odbywać wyłącznie powietrzem wszelkie drogi byłyby zbędne i można by je zamienić na pola uprawne. Podobnie zapatrują się nominaliści na rolę złota w gospodarstwie społecznym. Tymczasem zaufanie do złota jako środka wymiany i miernika wartości jest silnie zakorzenione

⁴ Zagadnienie skarbowo-ekonomiczne na tle wojny. 1920, str. 129.

w człowieku gospodarującym, co możnaby nazwać instynktem gospodarczym.

Trzecie żądanie Konferencji Brukselskiej dotyczy reformy walutowej. Powrót do waluty złotej możliwym jest tylko w drodze dewaluacji i deflacji. Tutaj rezolucja zaleca jaknajdalej idącą ostrożność i stopniowe przeprowadzenie reformy, aby nie wywołać przewrotów w handlu i w kredycie.

Rozdział II.

Problem bankructwa skarbowego.

Dla zdefiniowania bankructwa skarbowego, albo bankructwa państwa (Staatsbankrott) najlepiej zwrócić się do stosunków prywatno-gospodarczych. Przyczyną upadłości jest niemożność spełnienia zobowiązań przez kupca, która następuje od chwili orzeczenia sądowego. Państwo nie podlega sądom, gdyż samo posiada zwierzchnią władzę i jest najwyższym sędzią, nikt faktycznie nie jest w stanie je zmusić do ogłoszenia upadłości¹; bankructwo państwa może być wskutek tego ukryte, a zaprzestanie spełniania zobowiązań — nastąpi nietylko z niemożności zapłaty, lecz również z braku dobrej woli. Wreszcie niespełnianie zobowiązań może być całkowite i częściowe. Pod bankructwem skarbowym należy rozumieć ukrytą lub jawną, częściową lub całkowitą niewypłacalność państwa wskutek niemożności lub braku woli.

Na bankructwo państwa można się zapatrywać z dwóch punktów widzenia: prawnopństwowego i skarbowo-gospodarczego. Ze stanowiska prawnego zagadnienie sprowadza się do pytania, czy bankructwo państwa jest naruszeniem normy prawnej. Skarbowość względnie ekonomję społeczną zajmuje kwestja jego wpływu na finanse publiczne i gospodarstwo narodowe. Zajmiemy się głównie stroną skarbowo-ekonomiczną zagadnienia, aczkolwiek uzupełnienia prawnopubliczne są nieuniknione.

W nauce prawa publicznego istnieje rozbieżność zdań co do znaczenia bankructwa skarbowego. Jedna grupa uczonych stoi na stanowisku, że państwo jako władza najwyższa ma prawo ogłaszać bankructwo tak wobec wierzycieli krajowych jak i zagranicznych. Twórca teorii suwerenności państwa w stosunku do swych wierzycieli, Zachariä, twierdzi, że państwo jest uprawnione

¹ Por. m. i. Leroy-Beaulieu op. cit. 1882, tom II. str. 210.

redukować swe długi, uważać je nawet za całkowicie umorzone, o ile nie jest w stanie dług pokryć obok innych wydatków... W razie niemożności zadość uczynienia obu związkom naraz, państwo ma prawo zredukować długi publiczne, albo je całkowicie przekreślić. Lepiej jest bowiem, gdy jeden człowiek zginie, niż gdy taki los spotka cały naród².

Podobne stanowisko zajmują wśród uczonych prawników: Savigny, Bar, Lavrence, Martens i w. i. Bar twierdzi np., że państwo musi zachować przedewszystkiem swój własny byt, a spłata długów wchodzi w rachubę dopiero w dalszej linii³. Ogólnie znana jest teoria argentyńskiego ministra spraw zagranicznych Drago (1902 r.)⁴, dająca się streścić w zdaniu, że zobowiązania dłużne państwa nie dają się podciągnąć pod żadną z kategorii prywatnych zobowiązań, lecz muszą być uważane za umowę całkiem odrębną. Długi państwowe, tak samo jak pieniądź, tworzone są na podstawie prawnego pełnomocnictwa. Zaprzestanie wypłat następuje wskutek zwierzchniej władzy państwa.

Do zbliżonego wniosku dochodzi Moulin, profesor uniwersytetu w Dijon⁵, gdy twierdzi, że aczkolwiek pożyczka publiczna jest zobowiązaniem, na mocy którego państwo dłużne przyjmuje obowiązki względem wierzycieli, niemniej jednak jest to zobowiązanie państwa, jako związku przymusowego, które wypełnia warunki w tym stopniu, w jakim wymagają tego interesy publiczne. Z jakiej tylko strony rozpatrywać problem, przychodzi się, zdaniem powyższej grupy pisarzy, do rezultatu, że państwo uprawnione jest do ogłaszania bankructwa, gdyż wskutek zwierzchniej władzy niema instancji prawnej, któraby mogła zdecydować, czy nastąpiło naruszenie normy prawnej, czy też nie, a w każdym razie brak władzy, aby zmusić państwo do wykonania zobowiązania.

Druga grupa prawników upatruje w bankructwie państwa naruszenie normy prawnej wobec wierzycieli. To stanowisko wydaje nam się słusznem.

² Zachariä von Lingenthal, Ueber das Schuldenwesen der Staaten (Jahrbücher der Geschichte und Staatskunde) 1830, str. 291.

³ von Bar, Internationales Privatrecht, II tom, str. 663.

⁴ Revue générale 1917, 14 tom, str. 258 i 259.

⁵ Moulin, Revue générale de droit international privé. 1907; tom 14, str. 417.

Najpoważniejszym obrońcą powyższej tezy jest Laband, który twierdzi, że bankructwo skarbowe jest zawsze deliktem, bez względu na to, czy dotyka wierzycieli krajowych czy zagranicznych. Zbliżony pogląd wypowiadają Freund, Pflug, Gerlach z tą jednak różnicą, że uważają bankructwo państwa za naruszenie normy prawnej wobec wierzycieli zagranicznych, nie zaś krajowych.

Rozbieżność zdań wśród prawników daje się wytłumaczyć różnym zapatrywaniem na prawo narodów, raz z państwowego, raz z prywatnego punktu widzenia. Konstrukcja prawna nie jest jednak celem samym w sobie, lecz zawsze winna zwracać uwagę na wpływ w życiu gospodarczem. Ze stanowiska gospodarczego należy się zapatrywać na bankructwo skarbowe, jako na fakt, nie zaś jako na zjawisko prawno-publiczne. Bankructwo państwa nazwał prof. Biliński słusznie „grzechem ekonomicznym“ w tem znaczeniu, że podkopuje podstawy życia gospodarczego. Niemniej w pewnych wypadkach stanowi zjawisko nieuniknione, które daby się porównać do stanu wyższej konieczności (*summa necessitas*), gdy pod pewnymi warunkami wolno ratować jedno dobro przez zniszczenie innego. Jednym z warunków jest, aby majątek ratowany przewyższał swą wartością dobro poświęcone potrzebie jego ocalenia; drugim zaś — aby nie było innego środka wyjścia⁶.

Istnieją dwie zasadnicze formy bankructwa państwa: repudjacja i dewaluacja. Repudjacja oznacza całkowitą odmowę spełnienia zobowiązań i świadczeń, forma, która nie powinna mieć wogóle miejsca, podczas gdy pod dewaluacją należy pojmować tylko częściowe ograniczenie zobowiązań pieniężnych.

Rozróżnia się dalej zwykle⁸ naruszenie obowiązku tak co do spłaty kapitału, jak zapłaty procentów, wreszcie obu naraz. Niezapłacenie procentów jest znacznie ważniejsze i dotkliwsze od niezwrócenia kapitału, które dopiero w przyszłości może wystąpić. Natomiast niezapłacenie procentów daje się odczuć niezwłocznie i może przybrać trzy formy: 1) zawieszenie zapłaty procentów na czas dłuższy lub krótszy, zależnie od stanu zobowiązań publicznych; 2) częstą formą jest przymusowa konwersja, polegająca na

⁶ Laband Archiv f. öffentliches Recht 1908, Tom 23, str. 200 i 201.

⁷ Por. Krzymuski, Wykład prawa karnego (1901), t. I, str. 223.

⁸ Collas, Staatsbankrott, str. 13, a za nim v. Tyszka, Finanzwissenschaft, str. 293; Manes, Staatsbankrotte (1918).

obniżeniu stopy procentowej; 3) wreszcie państwo może obłożyć podatkiem kupony, co w rezultacie równa się redukcji stopy procentowej.

Doniosłą rzeczą dla zbadania rodzajów bankructwa skarbowego jest rozróżnienie między wierzycielami krajowymi i zagranicznymi. W tem znaczeniu należy rozróżniać bankructwo zewnętrzne i wewnętrzne.

Mogłoby się zdawać, że jest rzeczą obojętną, czy wierzyciel jest krajowcem lub cudzoziemcem. Różny jednak jest stosunek prawny do państwa w obu wypadkach. Wierzyciele krajowi poddani są władzy ustawodawczej państwa, a niewypełnienie zobowiązań publicznych względem nich, przyrównane być może do ciężkiego i niesprawiedliwego podatku.

W stosunku do zagranicy bankructwo państwa nabiera cech formalnego naruszenia normy prawnej, gdyż wierzyciele zagraniczni nie podpadają pod władzę prawną danego państwa, które występuje w charakterze zwykłego kontrahenta.

Dalsza różnica polega na tem, że w interesie narodu jest ratowanie państwa. Muszą być ofiary gwoli jego utrzymania, trzeba poświęcić niektóre majątki prywatne dla podtrzymania bytu całości. Taka argumentacja nie daje się zastosować do wierzycieli zagranicznych, którzy w razie upadłości obcego państwa ponoszą tylko stratę.

Specjalnym rodzajem bankructwa jest t. zw. bankructwo pieniężno-papierowe — Staatspapiergeldbankrott — wskutek emisji pieniędzy papierowych z kursem przymusowym bez pokrycia w zlocie. Siła nabywczą pieniądza — *valor*, odbiega wskutek inflacji od jego wartości nominalnej — *aestimatio*, a państwo jako dłużnik nie spełnia zobowiązań wobec wierzycieli — właścicieli banknotów⁹. Ponieważ inflacja dotyka w pierwszym rzędzie własnych obywateli państwa — wywołuje bankructwo wewnętrzne, aczkolwiek inne państwa wierzyciele, odczuwają również skutki rozstroju gospodarczo-skarbowego kraju, nawiedzzonego tą klęską.

Mamy w tym wypadku do czynienia z bankructwem ukrytem. O takiej formie upadłości wspomina Roscher, gdy pisze, „że państwo stara się zamaskować bankructwo, gdy pozornie

dokonywa całkowitej zapłaty, istotnie jednak zmniejsza swe należności dłużne, dokonując je w pieniądzu podwartościowym“¹⁰.

Zamaskowane bankructwo istnieje we wszystkich państwach, których waluta uległa poważniejszej niżce. Pomijając państwa nowe, gdzie stosunki walutowe nie są jeszcze uregulowane, niektóre nawet wielkie państwa Zachodu znajdują się w stanie zamaskowanego bankructwa papierowo-pieniężnego. Ukryte bankructwo wskutek inflacji wprowadza zamęt w stosunkach gospodarczych i w finansach publicznych; zwykle niedocenia się jego rujnujących skutków. Opinia publiczna przeciwstawia się zazwyczaj najenergiczniej wysokim podatkom uważanym za brutalną i ciężką interwencję państwa w prywatne stosunki gospodarcze. Skutki inflacji przyjmowane są natomiast przez ludność jako siła wyższa, jak powódź lub gradobicie, podczas gdy faktycznie deprecjacja waluty jest dla niektórych warstw społecznych najniesprawiedliwszym i najcięższym podatkiem polegającym na konfiskacie majątku. Naciśnięcie śruby podatkowej do ostatecznych granic jest łżejsze, a w każdym razie sprawiedliwsze od owych zgubnych skutków inflacji.

Taka rewolucja finansowa zmienia całkowicie rozdział majątku społecznego pomiędzy poszczególne grupy wierzycieli krajowych, naruszając równowagę między konsumcją i produkcją i osłabiając zaufanie do państwa.

Bankructwo zamaskowane albo ukryte występuje już wówczas, gdy wskutek inflacji państwo pozbawione jest możności spełnienia swych zobowiązań wobec wierzycieli, posiada faktycznie wszelkie cechy upadłości, aczkolwiek pod względem prawnym nie jest jeszcze naruszeniem normy prawnej.

Ta ostatnia następuje z chwilą przeprowadzenia dewaluacji, będącej ustawowem stwierdzeniem istniejącej w wolnym obiegu deprecjacji przez wypuszczenie nowej jednostki monetarnej w miejsce dawnej. Zmiany z nią związane sprowadzają się do mechanicznego obciążenia zobowiązań państwa wobec wierzycieli — właścicieli banknotów, przez emisję mniejszej ilości znaków pieniężnych, zależnie od stopnia dewaluacji.

Dochodzimy do wniosku, że pomiędzy deprecjacją a dewalua-

⁹ Por. Kopernik. De optima monetae cudendae ratione.

¹⁰ W. Roscher. System der Finanzwissenschaft, 1889, str. 612.

cja, gdy mowa o bankructwie pieniężno-papierowym, różnica jest tylko formalna: w jednym i drugim wypadku istnieją cechy bankructwa skarbowego, gdyż „państwo narusza obowiązki względem wierzycieli i nie spełnia swych zobowiązań lub spełnia je tylko połowicznie“¹¹.

Historja dostarcza wielu przykładów bankructwa pieniężno-papierowego, a jednocześnie wskazuje, że państwo, które raz weszło na drogę gospodarki papierowej nie umiało a często i nie mogło zachować granicy przy emisji znaków pieniężnych.

Na przełomie XVIII wieku państwa europejskie zawikłane w długotrwałe wojny, lub wskutek przewrotów socjalnych, zwracały się do tego zgubnego środka, tak Ameryka w czasie wojny o niepodległość, Francja podczas wielkiej rewolucji. W XIX wieku — Austrija w roku 1811, Rosja w roku 1839 i t. d.¹²

Przyczyną bankructwa jest niewspółmierność pomiędzy istniejącym ciężarem z długów a dochodami, bez względu na to, czy długi są wewnętrzne czy zewnętrzne, stałe lub bieżące. Co zaś może doprowadzić państwo do nadmiernego zadłużenia, a w następstwie do niewypłacalności? Wielkie klęski dziejowe, w rodzaju wojen lub przewrotów wewnętrznych, stanowią przyczynę najczęstszą i najogólniejszą, jak świadczy o tem historja. Do bankructwa państwa może się zarazem przyczynić błędna polityka wewnętrzna i zagraniczna. Stają się obecnie aktualne słowa francuskiego ministra skarbu, barona Louis, gdy tenże w roku 1830

¹¹ M. v. Heckel. Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1911, str. 450.

¹² Głównym powodem bankructwa Francji były osławione asygnaty zabezpieczone początkowo na dobrach domonialnych i kościelnych przynoszące 5% zgodnie z dekretem Zgromadzenia Narodowego z dnia 19 grudnia 1789 roku. Już w roku 1790 otrzymały kurs przymusowy, procent został zniesiony, a asygnaty stały się zwykłym pieniądzem papierowym. Od tej pory emisja zaczęła wzrastać z zawrotną szybkością: na początku 1792 było w obiegu asygnat za 2 miljardy livres, w rok później — 3 miljardy, a przy końcu 1796, już za rządów dyrektorjatu, za 45¹/₂ miliardów. Wskutek tego asygnata 100 franków była warta zaledwie 30 centymów. W roku 1797 przeprowadzono dewaluację, przez wypuszczenie nowych znaków pieniężnych mandats territoriaux, na które wymieniano dawne pieniądze w stosunku 30 do 1. Lecz i nowy pieniądz począł tracić swą wartość, co doprowadziło ostatecznie do demonetyzacji pieniądza papierowego (por. klasyczne dzieło: René Stourm. Les finances de la Révolution. Paris 1885. 2 tomy).

powiedział do swych kolegów w rządzie: „prowadźcie dobrą politykę, a ja wam doprowadzę skarb do porządku“. Ogólny kierunek polityki zagranicznej, liczący się z silami finansowemi państwa, prowadzonej wyłącznie przez czynniki odpowiedzialne przed konstytucją, stanowi podstawę uzdrowienia finansów. Drugą podwaliną jest zdrowa polityka gospodarcza wewnątrz kraju — oszczędna i odpowiadająca siłom gospodarstwa narodowego, konsekwentna, zabezpieczająca przed gwałtownymi zmianami ustroju, unikająca zgubnych eksperymentów, tak w dziedzinie socjalnej jak i gospodarczej. Nie samo zaciąganie długów jest naganne, lecz fałszywa polityka, która to wywołuje. Z takim zapatrywaniem spotykamy się u Adolfa Wagnera, gdy tenże pisze: „Bankructwo państwa jest przedewszystkiem chorobą polityczną, której symptomy występują w finansach państwowych, podobnie jak niektóre choroby wewnętrzne, występujące na jaw jako choroby skórne... Środkiem zapobiegawczym jest oczywiście słuszna polityka finansowa, lecz jej niezbędną przesłanką jest rozsądna polityka wewnętrzna i zewnętrzna, mierząca zamiary na środki“¹³.

Tyle nam mówi znany ekonomista, którego słowa obecnie nabierają szczególnej mocy. W chwilach przełomowych minister skarbu musi być pierwszą osobą w rządzie, gospodarzem państwa, a niekiedy nawet dyktatorem. Historja zna wypadki, kiedy minister skarbu był kierownikiem całej polityki państwowej, tak Colbert, młodszy Pitt, albo Witte w Rosji.

Przyczyną wielu bankructw jest zła wola. W każdym poszczególnym wypadku trudno jest przeprowadzić ścisłą granicę pomiędzy niechęcią a niemożnością spełniania zobowiązań przez państwo, znajdujące się w stanie upadłości. Przy udzielaniu kredytu brane są zwykle pod uwagę nie tylko stan obecny finansów publicznych, lecz zdolności wytwórcze danego kraju, możliwości przyszłego rozwoju ekonomicznego; dlatego w danym momencie trudno jest osądzić wierzycielom, czy państwo nie chce, czy też istotnie nie może płacić.

Uniknięcie bankructwa państwa jest możliwe przez doprowadzenie finansów publicznych do porządku, a środkiem do tego celu jest podniesienie dochodów przez naciśnięcie śruby podatko-

¹³ Bluntschlis Staatswörterbuch. Tom 10, str. 51.

wej i zmniejszenie wydatków drogą oszczędności. Podwyższenie podatków może tylko wówczas mieć skutek praktyczny, gdy siła podatkowa ludności jest jeszcze niewyzyskana; lecz nawet i w tym wypadku zwykle zawodzi, gdyż nie daje się dostatecznie szybko przeprowadzić. Ta sama uwaga dotyczy zmniejszenia wydatków. Gdy państwo zapędziło się w kierunku nadmiernych wydatków wskutek błędnej polityki, lub wypadków zewnętrznych i poczęło posługiwać się emisją banknotów dla pozornego pokrycia deficytów, wstrzymanie się na pochyłości jest prawie niemożliwe.

Wchodzi wreszcie w rachubę środek ostateczny, a zarazem najbardziej radykalny — wyzbycie się majątku publicznego i przedsiębiorstw państwowych, o ile oczywiście znajdują się chętni nabywcy. Sprzedaży majątku należy unikać, a uważać to trzeba za środek nieracjonalny. Lagodniejszą formą i polecenia godną jest oddanie eksploatacji prywatnym kapitalistom drogą długoterminowej dzierżawy lub administracji poręczającej.

Po bezskutecznym wyczerpaniu środków zapobiegawczych nie pozostaje innego wyjścia jak ogłoszenie bankructwa. Ustalenie tego momentu w życiu państwa jest znacznie trudniejszym, niż w stosunkach prywatnych, gdzie miarodajnym jest orzeczenie sądu; dla państw prawo konkursowe nie istnieje. Ogólnie da się powiedzieć, że najodpowiedniejszym momentem, nie przynoszącym ujemny godności państwa, jest okres po zwycięskiej wojnie, którą należy uważać za siłę wyższą w stosunkach prawnopublicznych. Tak przedwczesne jak i spóźnione bankructwo państwowe jest w następstwach szkodliwe. W pierwszym wypadku niepotrzebnie cierpi autorytet państwa wobec wierzycieli zagranicznych. Spóźnione ogłoszenie bankructwa ma zwykle ten skutek, że ostatecznie nastąpić musi, a skutki są tem groźniejsze. Odnosi się to zwłaszcza do bankructwa pieniężno-papierowego; rząd nie powinien czekać całkowitego rozstroju walutowego, lecz energicznie zapobiec przez dewaluację. O ile pieniądz całkiem straci wartość, wówczas nastąpi nie dewaluacja, lecz repudjacja, t. j. zupełne odtrącenie zobowiązań wobec wierzycieli, co pociąga oczywiście ruinę wielu z nich. Francja w XVIII wieku dostarczyła przykładu spóźnionego ogłoszenia bankructwa. Gdy ze śmiercią Ludwika XIV (1715) monarchja francuska, mimo ruiny finansowej, nie ogłosiła bankructwa, lecz poddała się fantastycznemu planom Lawa, a póź-

niej za Ludwika XV również nie przyznała się do upadłości, rezultatem było całkowite bankructwo po wielkiej rewolucji w roku 1797, gdy skutki rozstrojonych finansów wystąpiły z siłą żywiołową.

Skutki bankructwa państwa są gospodarcze i polityczne. Najciężej zostają pod względem gospodarczym dotknięci zwykle krajowi wierzyciele, — którzy są całkiem bezbronni wobec własnego państwa. Największe spustoszenia w tym względzie czyni bankructwo pieniężno-papierowe. Najogólniejszym skutkiem jest przesunięcie majątku z jednych rąk do drugich. Nie wszyscy cierpią jednakowo, niektórzy nawet zyskują poważnie; korzyści odnoszą dłużnicy, którzy spłacają zobowiązania w podwartościowej walucie, z tej samej przyczyny tracą wierzyciele. Zyskują ponadto wszelkiego rodzaju spekulanci, ludzie o niskim poziomie etycznym, tracą ludzie rozważni, warstwy średnie, żyjący ze stałych pensji, inteligencja, wdowy, sieroty, rentjerzy. Największa niesprawiedliwość dzieje się tym wszystkim, którzy oszczędzali i składali majątek w kasach oszczędnościowych, w papierach państwowych, na hipotekach i t. d. Ci wszyscy są zrujnowani. Rewolucja we Francji i ogłoszenie bankructwa państwa w Austrii w roku 1811 dostarczają dobitnych przykładów. „Niski kurs not bankowych (Bankozettel), pisze świadek bankructwa austriackiego, sprowadził wszystkich tych, którzy żyli ze stałej renty do rzędu nędzarzy... Niektórzy cieszyli się z bankructwa państwa, lecz inni przeklinali, gdyż w ciągu jednej nocy spotkał ich los żebraczy“¹⁴.

Położenie wierzycieli zagranicznych jest zwykle lepsze. Istnieją bowiem różne sposoby, aby ich prawa zabezpieczyć. Jednocześnie jednak bankructwo pociąga ujemne następstwa polityczne, gdyż wszelkie środki dla ochrony wierzycieli zagranicznych sprowadzają się do interwencji obcych państw w stosunki gospodarcze i finansowe państwa, będącego w stanie bankructwa. Istnieją w historii liczne precedensy, że silniejsze państwa mieszały się do spraw wewnętrznych państw słabszych; tak np. interwencja Francji w Tunisie (1869) oraz w południowych państwach Ameryki, gdzie bankructwa były epidemiczne w drugiej połowie XIX

¹⁴ Bergius. Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2 wydanie, 1873, str. 635.

wieku. Interwencja wyraża się w formie represalij gospodarczych, jak wojna celna, lub politycznych, jak okupacja kraju.

Praktykowana jest również międzynarodowa kontrola finansowa, — t. j. nadzór nad finansami publicznymi w całości lub w części: nad Egiptem (1880), nad Turcją (1879), nad Grecją (1887). Wreszcie istnieją stale związki wierzycieli zagranicznych, których zadaniem jest czuwanie nad finansami państw dłużników, tak Corporation of Foreign Bondholders (1868), w Anglii, Office national des valeurs mobilières (1913) — we Francji; oprócz tego związki ochronne wierzycieli istnieją w Niemczech i w Ameryce. Silny wpływ wywierają też giełdy, nie przyjmując do notowania obligacji państw zakwestjonowanych.

Powyzsze środki napotykają na trudność zasadniczą, że nie posiadają faktycznie sankcji prawnej. Państwo suwerenne samo decyduje, w jakim stopniu jego godność i interes wymagają spełnienia zobowiązań. Piękne teorie prawa międzynarodowego wymyślone z wielkim nakładem pracy, Manes słusznie nazywa bardzo wdzięcznym przedmiotem do dyskusji w seminarjum prawnym¹⁵.

Przy ocenie bankructwa skarbowego punkt ciężkości sprowadza się do pytania, co należy stawić wyżej: dążenie do zachowania bytu państwa, czy bezwzględne i punktualne wypełnienie zobowiązań wobec wierzycieli? Zawsze trzeba mieć na uwadze wierzycieli wewnętrznych i zagranicznych. Ogłoszenie bankructwa państwa wobec wierzycieli wewnętrznych, przyczem bankructwo pieniężno-papierowe posiada największe znaczenie, jest usankcjonowaniem istniejącego faktycznie stanu. Jest jednak radykalnym i nieuniknionym środkiem w tych wypadkach, gdy deprecjacja stała się zbyt dotkliwa i gdy niema widoków do poprawy kursu dawnej waluty. Wówczas ogłoszenie bankructwa stanowi drogę do sanacji, do wyjścia z niebezpiecznej gospodarki papierowej. Warunkiem powodzenia reformy jest zaprzestanie dalszego drukowania pieniędzy, bowiem w przeciwnym razie nową jednostką monetarną spotka ten sam los, co i dawną. Drugim warunkiem jest dostateczne pokrycie kruszcowe, dające się osiągnąć przez

¹⁵ Manes. Staatsbankrotte 1918, str. 210.

zwiększoną produkcję i eksport, bez czego nie uzyska się stałości kursu dla nowej waluty.

Niechaj mówi za nas A. Smith, zagorzały przeciwnik pogarszania waluty dla pozornego ratowania finansów. „Taka pozorna zapłata, pisze wielki ekonomista¹⁶, zwiększa tylko stratę wierzycieli i wpędza wielu ludzi w nieszczęście bez pożytku dla państwa. Z tego wytwarza się ogólne i wielce szkodliwe przesunięcie w prywatnych stosunkach majątkowych: leniwy i rozrzutny dłużnik bogaci się kosztem pracowitego i rozważnego wierzyciela, a znaczna część kapitału narodowego zostaje odciągnięta z rąk wytwórczych i przeniesiona w ręce tych, którzy prawdopodobnie go roztrwonią i zniszczą... Otwarte, szczerze bankructwo stanowi środek, który nie uwłacza godności dłużnika i najmniej szkodzi wierzycielowi. Przeciwnie zaś honor państwa nie będzie uratowany przez lamane sztuczki (juggling trick) służące rzekomo do zakrycia faktycznego bankructwa, które daje się tak łatwo dopatrzeć, a zarazem jest w wysokiej mierze szkodliwe“. Smith wykazuje wiele zdrowego rozsądku, żądając od państwa zaprzestania lamanych sztuczek, sprowadzających się do pogarszania waluty, a przedkładając w ostateczności przyznanie się szczerze i otwarcie do niewypłacalności.

Bez względu na to, czy bankructwo dotyczy wierzycieli krajowych czy zagranicznych, najpoważniejsze głosy ekonomistów wypowiadają się w duchu A. Smith'a. Najgorszym bowiem jest stan niepewności i wyczekiwania, który wydać może w przyszłości rezultaty wysoce ujemne. Ricardo¹⁷ jest zdania, że otwarte i szczerze bankructwo jest nieuniknione, o ile sanacja na innej drodze jest niemożliwa, gdyż w przeciwnym razie katastrofa zostanie tylko odsunięta, przez co położenie się pogorszy. David Hume posuwa się nawet do stwierdzenia, że w pewnych wypadkach ogłoszenie upadłości stanowi akt mądrości politycznej, podyktowany dążeniem do zachowania bytu państwa¹⁸. Przedstawiciele szkoły klasycznej są przeciwnikami kredytu publicznego. W wyjątkowych

¹⁶ A. Smith. Wealth of Nations (by M. Culloch 1872) Book V. Chap. III, str. 423.

¹⁷ D. Ricardo. Principles of political economy and taxation. London 1817 rok.

¹⁸ D. Hume. Essai sur le crédit public, str. 79.

wypadkach, zwłaszcza podczas wojny zaciąganie pożyczek staje się konieczne, a zwykłym tego zakończeniem — bankructwo państwa.

Z pośród niemieckich ekonomistów zasługuje na uwagę pogląd Roschera¹⁹ na niewypłacalność państwa. „Bankructwa państwa, pisze powyższy autor, zdarzały się tak często, że historia i nauka o kredycie publicznym byłaby niekompletna bez rozpatrzenia tego problemu. Bez przesady można nazwać historję francuskich długów do czasów Napoleona I, historją ich bankructw... Bankructwo państwa na polu skarbowości jest tem samem, co rewolucja na polu politycznym: symptomem ciężkiej choroby społecznej, wielkiem nieszczęściem dla gospodarstwa krajowego i dla narodu; jednak w ostateczności zło mniejsze, droga do uzdrowienia. Doktryfiterstwo, które woli widzieć zniweczenie państwa niż przyznanie się do bankructwa nie może być poważnie brane w rachubę“.

Adolf Wagner, powstrzymuje się od oceny bankructwa państwa w ramach skarbowości, nazywając je katastrofą, która nie może znaleźć usprawiedliwienia w teorji. Kładzie słusznie największy nacisk na gospodarkę pieniężno-papierową, jako główną i karygodną przyczynę wszelkich bankructw państwowych²⁰. Z nowszych pisarzy Collas²¹ wyraża opinję, że „bankructwo państwa jest niewątpliwie pożałowania godnem, niemniej niekiedy nieuniknionem zjawiskiem... Państwo, którego najpoważniejszą troską jest utrzymanie bytu, musi niekiedy z dwojga zła wybrać mniejsze“.

W polskiej literaturze brak wyczerpującej monografji o tem ważnem zjawisku skarbowo-politycznym, które w okresie powojennym nabiera pierwszorzędno znaczenia. Lakoniczne wzmianki w podręcznikach skarbowości wyczerpują nasz dorobek naukowy w tym względzie. Prof. Głabiński czyni tylko krótką uwagę, że „długi umarzają się z konieczności w razie bankructwa skarbowego, jawnego lub zakrytego, np. w formie dewaluacji lub przymusowej redukcji procentów. Ewentualność taka niestety nie-

¹⁹ W. Roscher. System der Finanzwissenschaft. 1886, str. 558.

²⁰ Bluntschli Staatswörterbuch. 1867, 10 tom, str. 51.

²¹ C. Collas. Der Staatsbankrott. 1904, str. 7.

raz praktykowana, nie może uchodzić za odrębny sposób umarzania długów skarbowych, którymby mogła nauka bliżej się zajmować“²².

Prof. Biliński osądza surowo bankructwo skarbowe ze stanowiska gospodarczego i sprawiedliwości; formalnie zaś uważa je jako formę jednorazowego umarzania długów. „Nauka nie będzie się wahała nazwać bankructwo skarbowe najsmutniejszym i najniesprawiedliwszym aktem państwa... Zapewne, że czasem istotnie niema dla państwa innej drogi; ale to tylko dowodzi, że dawniej gospodarzono źle, iż niepotrzebnie zaciągano długi, zamiast odnośne wydatki zaspakając z podatków“... Ze stanowiska gospodarstwa społecznego bankructwo rządowe szkodzi niesłuchanie kredytowi państwa przy późniejszym zaciąganiu pożyczek, „przeto ten sposób umarzania długów rządowych jest najniemoralniejszym i najgubniejszym ze znanych aktów państwowych“²³.

Zgadzamy się, że bankructwo skarbowe jest grzechem ekonomicznym, że należy unikać tej ostateczności w miarę sił i możliwości, gdyż krzywdzi ono wierzycieli i stanowi dlatego naruszenie normy prawnej, tem bardziej, że państwo jest najwyższym opiekunem porządku prawnego. Niemniej jednak jest to niekiedy zjawisko nieuniknione. Mniejszą ujmę dla godności państwa przynosi szczerze i otwarte przyznanie się do upadłości, niż odwlekanie tej ewentualności, drogą dalszej emisji banknotów. Przez to nie uniknie się katastrofy, tylko nada się jej tem ostrzejszej formy. W chwilach krytycznych radykalna reforma jest konieczna: musi być położony kres gospodarce papierowej, która stanowi źródło wszelkich bankructw skarbowych.

Każde prawie bankructwo skarbowe zaczyna się od nadmiernej emisji banknotów. Naruszenie równowagi skarbowej i podważenie u podstaw życia gospodarczego wskutek inflacji prowadzi dopiero do niespełnienia zobowiązań z długów skonsolidowanych tak wewnętrznych jak i zewnętrznych.

Nie należy jednak zbyt dramatyzować bankructwo skarbowe. Nie trzeba bowiem nigdy zapominać, że pomiędzy państwem a jednostką istnieją różnice istotne, gdyż związek prawno-publicz-

²² S. Głabiński. Nauka skarbowości, str. 576—577.

²³ L. Biliński. System nauki skarbowej. Lwów 1876, str. 452 i 453.

ny posiada byt trwalszy od prywatnego gospodarza, jego istnienie jest nawet wieczne, a zasoby często niezniszczalne. Warunki zewnętrzne jak i błędna polityka wewnętrzna mogą sprawić, że narazie kraj znajdzie się w ciężkim położeniu finansowem. Nie wynika z tego bynajmniej, aby w krótkim względnie okresie państwo nie miało się dźwignąć z upadku. Istnieją przecież liczne precedensy w historii, które utrwalają nas w tem mniemaniu.

Często daje się słyszeć zdanie, że bankructwo skarbowe wpływa ujemnie na późniejszy kredyt zagraniczny. Jednak już Hume zwrócił słuszną uwagę, że kredyt publiczny nie jest rzeczą tak delikatną, jak o tem powszechnie sądzą, lecz że przeciwnie trudnym jest do zniszczenia. W psychice ludzi i narodów, zwłaszcza w dobie obecnej pełnej zmiennych wrażeń, leży, iż łatwo zapomina się rzeczy niedalekiej nawet przeszłości. To się odnosi w całej pełni do kredytu. Kapitał jest z natury ruchliwy i niespokojny i szuka chętnie lokaty lukratywnej; magnesem zaś są bogactwa naturalne kraju.

Przechodząc do stosunków polskich stwierdzić należy z naciskiem, że nasze położenie finansowe nie jest beznadziejne, aczkolwiek chwilowo państwo znalazło się w niezmiernie ciężkiej sytuacji finansowo-gospodarczej. 1) Posiadamy wielkie bogactwa naturalne, nie wyzyskane lub słabo eksploatowane. Dość wymienić bogactwa leśne i mineralne, co stanowi najlepszą na przyszłość rękojmię. 2) Długi wobec zagranicy nie wzbudzają obawy, gdyż są umiarkowane. 3) Zdolność podatkowa ludności jeszcze nie jest wyzyskana, lecz tutaj leży *periculum in mora*. W razie sprawnego funkcjonowania aparatu skarbowego doprowadzenie finansów do równowagi wydaje nam się rzeczą względnie łatwą.

Są to wszystko momenty dodające otuchy na przyszłość.

Ciemną natomiast plamą na ustroju skarbowo-gospodarczym Polski jest niebezpieczna i w skutkach zabójcza gospodarka walutowa.

Rozdział III.

Kwestja waluty w Polsce.

Historja waluty w Polsce związana jest ściśle z działalnością Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, posiadającej wyłączny przywilej emisji znaków pieniężnych¹. Powyższa instytucja kredytowa, spełniająca zadanie banku państwa, została utworzona przez okupacyjne władze niemieckie, z nazwą „Polnische Landes — Darlehenskasse“, zgodnie z rozporządzeniem b. General-Gubernatora Warszawskiego z dnia 9 grudnia 1916 roku². Czynności bankowe rozpoczęto w dniu 26 kwietnia 1917 roku. Jednocześnie weszło w życie rozporządzenie walutowe z dnia 14 kwietnia 1917 roku, według którego marka polska została uznana za prawny środek płatniczy dla obszaru okupowanego przez Niemców.

Ustawa z dnia 9 grudnia 1916 roku nadała Kasie przywilej „wypuszczania banknotów, w celu zaspokojenia potrzeb kredytu dla obszaru General-Gubernatorstwa Warszawskiego“ i określiła również pomiędzy marką polską i marką niemiecką, jak 1 do 1. Polskie banknoty miały być przyjmowane na równi z marką niemiecką przy zapłacie przez wszystkie kasy publiczne zarządu cywilnego i wojskowego, podług wartości nominalnej. Suma ogólna emitowanych znaków pieniężnych nie mogła przekraczać, w myśl rozporządzenia v. Beselera, miljarda marek polskich. Ustawa zawiera dalej przepis, iż „Rzesza Niemiecka ręczy za to, że banknoty Krajowej Kasy przy ich wycofaniu zapłacone będą markami Rzeszy po cenie nominalnej“. Chodzi o 880 milionów, t. zw. „marek Kriesa“ emitowanych przez okupantów.

¹ Opieram się na materiałach użytych mi łaskawie przez p. Dra Zygmunta Karpińskiego, Kierownika Wydziału Walutowego P. K. K. P.; por. też artykuł p. W. F. Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa w roku 1920 (Przegląd Gospodarczy z dnia 15 lutego 1921, Nr. 4).

² Verordnungsblatt, Nr. 57 z dnia 13 grudnia 1916 roku.

W pamiętnym dniu 11 listopada 1918 roku, o godzinie 1-ej po południu Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa została przejęta przez władzę polską, a zarząd niemiecki dobrowolnie przekazał zapas gotówki i banknotów oraz wszystkie aktywa Kasy nowej dyrekcji. Wobec zmienionych warunków politycznych zostały ustalone nowe podstawy dla dalszej działalności Kasy zgodnie z Dekretem Naczelnika Państwa z dnia 7 grudnia 1918 roku³, obowiązującym do chwili obecnej. „Zanim na mocy uchwały sejmowej, głosi ustawa, nie zostanie powołany do życia Bank Polski, Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, założona i prowadzona aż do 11 listopada 1918 roku przez okupacyjną władzę niemiecką, jest jedyną emisyjną instytucją bankową Państwa Polskiego, kasą centralną urzędów państwowych i miejscem przekazywania depozytów, znajdujących się pod opieką państwa“. Marka polska jest prawnym środkiem płatniczym w całym państwie, a w dzielnicach, gdzie obiegają ruble lub korony, będzie ustalony kurs urzędowy. Suma biletów P. K. K. P., głosi dalej ustawa, wypuszczonych po 11 listopada 1918 roku nie może przewyższać 500 milionów marek. Niewolno wydać ani jednego biletu, niezabezpieczonego całkowicie złotem, licząc 2784 marki za 1 kg. złota, albo też weksłami, które muszą mieć conajmniej dwa podpisy, towarami do połowy szacunku, papierami procentowymi, wymienionymi w ustawie, wreszcie dewizami zagranicznymi.

Powyższe przepisy stały się martwą literą, co nie przeszkadza, że ustawa formalnie obowiązuje nadal, aczkolwiek nigdy nie otrzymała sankcji sejmowej. Dziwny zaiste stan „*ex lex*“ najważniejszej instytucji kredytowej w Polsce, który nie może być nadal tolerowany w państwie praworządne.

Dekret z dnia 31 grudnia 1918 roku⁴ wprowadził nowy napis na biletach, który brzmi: „Państwo Polskie przyjmuje odpowiedzialność za wymianę niniejszego biletu na przyszłą polską walutę według stosunku, który dla marek polskich uchwali Sejm Ustawodawczy“. Nieszczęśliwa redakcja, wprowadzająca moment niepewności co do przyszłych losów marki polskiej, stała się jednym z czynników jej deprecjacji.

Przechodząc do krótkiej charakterystyki działalności P. K. K.

³ Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 1, poz. 11.

⁴ Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 1, poz. 18.

P., zgodnie ze sprawozdaniem za rok 1919, zaznaczyć przede wszystkim należy, że emisja ulegała już w roku sprawozdawczym stalej zwyczaj, nie mówiąc już o następnym roku, gdy wystąpiła z siłą żywiołową. „Powodem tej zwyczajki, czytamy w sprawozdaniu⁵, było jedynie zapotrzebowanie Skarbu Państwa. Dla zaspokojenia potrzeb Skarbu zużyła P. K. K. P. nie tylko cały zapas nowo wypuszczonych znaków pieniężnych, lecz także gotówkę powracającą z obiegu w formie wkładów na rachunki bieżące“. W dziale kredytowym działalność P. K. K. P. nie wykazywała znaczniejszych obrotów; udzielano kredytu w skromnych rozmiarach pod zastaw papierów procentowych, towarów lub walut.

Poważną operacją stanowią kredyty komunalne. Stan finansów miejskich był już w roku 1919 oplakany, a obecnie grozi wprost katastrofą. Kasa chcąc przyjść z pomocą nadwyrężonym finansom miejskim udzielała jeszcze za czasów okupacyjnych kredytu miastom: Warszawie, Łodzi i Mławie — do 88 milionów mk. W końcu roku sprawozdawczego 1919 kredyty komunalne wzrosły do sumy 150 milionów.

Ważną funkcją jest gromadzenie przez P. K. K. P. złota i srebra, przeznaczonych na utworzenie zapasu kruszcowego dla przyszłego Banku Polskiego. Do dnia 31 grudnia 1919 zebrano 2380 kg. złota oraz około 60.000 kg. srebra.

Sumy te wpłynęły z dobrowolnej zamiany monet na banknoty, z ofiar na Skarb Narodowy, z dostaw wykonywanych na skutek ustawy o przymusowym wykupie złota i srebra z dnia 7 listopada 1919 roku oraz z kupna po kursach zbliżonych do kursów rynkowych.

Dla pełności obrazu P. K. K. P. nadmienić należy, że kraj cały został pokryty siecią oddziałów centralnej instytucji emisyjnej. Dnia 31 grudnia 1919 roku Kasa posiadała 30 oddziałów, dalsze zaś powstawały w roku 1920 w równie szybkim tempie. Liczba pracowników wzrosła od chwili przejścia Kasy przez władze polskie do końca 1919 roku z 400 do 1451 osób.

O stanie emisji biletów P. K. K. P., od chwili przejścia banku przez władze polskie do końca 1919 roku, daje pojęcie ilość biletów znajdujących się w tym okresie w obiegu.

⁵ Sprawozdanie z działalności P. K. K. P. w roku 1919.

W obiegu znajdowało się w milionach:

Dnia 11/11 1918 roku	880.1 mk.
„ 30/11 „ „	930.4 „
„ 31/12 „ „	1.021.7 „
„ 31/1 1919 „ „	1.108.1 „
„ 28/2 „ „	1.160.7 „
„ 31/3 „ „	1.215.8 „
„ 30/4 „ „	1.346.6 „
„ 31/5 „ „	1.571.0 „
„ 30/6 „ „	1.766.3 „
„ 31/7 „ „	2.088.8 „
„ 31/8 „ „	2.469.1 „
„ 30/9 „ „	2.965.4 „
„ 31/10 „ „	3.720.5 „
„ 30/11 „ „	4.241.0 „
„ 31/12 „ „	5.267.0 „

W ciągu roku 1919 bilety znajdujące się w obiegu wzrosły z 1 miljarda do przeszło 5 miliardów, a zatem pięciokrotnie, co zostało spowodowane wydatkami na cele skarbowe. Równorzędnie ze zwiększeniem emisji marka polska zaczyna tracić na kursie w porównaniu do walut zagranicznych. W kwietniu 1919 roku notowano w Warszawie frank francuski 2 marki; funt szterling — 64 marki, dolar amerykański — 15 marek. W końcu tegoż roku powyższe waluty wynosiły: frank francuski — 12, funt szterling — 443, dolar amerykański — 110. Kurs walut podniósł się do dziesięciu razy. Niezależnie od inflacji, na spadek waluty polskiej wpływały czynniki gospodarcze, w pierwszym rzędzie — nasz bierny bilans handlowy ⁶.

Rok 1920 nosi cechy gospodarki wybitnie papierowej. Emisje biletów osiągają coraz większe rozmiary, tak, iż suma znajdujących się w obiegu znaków pieniężnych wyniosła w dniu 31 grudnia 1920 roku 49.4 miliardów marek.

⁶ Por. Załącznik Nr. 5 i Nr. 6.

W obiegu znajdowało się w milionach marek:

Dnia 31/12 1919 roku	5.267.0 mk.
„ 31/1 1920 „ „	6.720.6 „
„ 28/2 „ „	8.185.9 „
„ 31/3 „ „	10.692.9 „
„ 30/4 „ „	15.985.2 „
„ 31/5 „ „	17.933.5 „
„ 30/6 „ „	21.641.9 „
„ 31/7 „ „	26.384.3 „
„ 31/8 „ „	30.967.1 „
„ 30/9 „ „	33.098.4 „
„ 31/10 „ „	38.136.6 „
„ 30/11 „ „	43.236.2 „
„ 31/12 „ „	49.361.5 „

W ciągu roku sprawozdawczego Kasa emitowała miesięcznie około 4 miliardów, przyczem tempo emisji zwiększało się, wynosząc w styczniu 1.4 miljarda, a w grudniu 6.2 miliardów. W końcu roku 1920 suma banknotów w obiegu wynosiła prawie 70% ogółu pasywów P. K. K. P.

Zatrważające jest tempo, w którym odbywa się emisja znaków pieniężnych; pod tym względem Polska zajmuje pierwsze miejsce wśród państw Zachodu. Wzrost emisji w Polsce wyniósł w roku 1920 — 832%, podczas gdy w Niemczech — 63%, w Czecho-Słowacji — 132%, w Austrii — 146%, w Anglii — 11.8%, a we Francji — tylko 1.6%. Stan emisji wynosił w końcu roku 1920 w miliardach: w Polsce 49.4, w Niemczech — 80.8, (w markach), w Austrii — 29.5 (w koronach), w Czechosłowacji — 10.9 (w koronach), we Francji — 37.9 (we frankach), w Anglii — 0.5 (w funtach szterlingach) ⁷.

Bilans P. K. K. P. wykazuje w dniu 31 grudnia 1921 w aktywach następujące zabezpieczenie emisji biletów w kruszcu. Złoto — 12.4 milionów marek, srebro — 37.6 milionów marek. Należy zaznaczyć, że powyższe sumy zostały obliczone według kursu paritetowego, t. j. 1 kg. złota = 2790 mk., 1 kg. srebra = 90 mk. Waga zapasu złota wynosiła z końcem roku 1920 — 4470 kg., srebra — około 100.000 kg.

⁷ Wedł. Dra W. Fajansa. Przegląd Gospodarczy II. Nr. 4.

O ile w pasywach bilansu lwią część stanowiły banknoty w obiegu, o tyle w aktywach najważniejsze miejsce zajmowały pożyczki udzielone skarbowi państwa. 31 grudnia 1919 r. zadłużenie Skarbu Państwa w Kasie Pożyczkowej wynosiło 6.8 miliardów i stanowiło 75% ogółu aktywów, sięgających sumy 9 miliardów; 31 grudnia 1920 r. dług państwowy w Kasie wynosił 60 miliardów, czyli 84% stanu czynnego, który się wyrażał w sumie 70.6 miliardów. Są to pożyczki zaciągane na pokrycie niedoborów budżetowych na drodze przede wszystkim emisji biletów. Pozatem Kasa udzielała kredytu pod zastaw pożyczek państwowych.

W drugiej połowie 1920 roku ożywiły się operacje dyskontowe Kasy; portfel wekslowy Kasy zwiększył się w ciągu roku sprawozdawczego z 4 milionów do 611 milionów, co jest objawem dodatnim i świadczy o silnem ożywieniu obrotu wekslowego w kraju. Gwałtowny wzrost inflacji nie mógł być pozostać oczywiście bez wpływu na kurs marki polskiej, której deprecjacja w końcu roku 1920 przybrała rozmiary zupełnej deruty. Franki francuskie podniosły się w kursie, w ciągu roku, z 12 do 40 mk., funty szterlingi z 450 do 2200, dolary amerykańskie ze 120 do 620.

Jeszcze gorsze warunki pieniężne panowały w dwóch pierwszych miesiącach 1921, gdyż w końcu lutego notowano franki francuskie po 65, funty szterlingi po 3500, a dolary amerykańskie po 870. Inflacja postępowała również dalej, tak iż w końcu lutego 1921 roku znajdowało się w obiegu biletów w sumie 62.5 miliardów⁸.

Już podczas prowadzenia korekty naszej pracy na rynku pieniężnym zaszły zmiany wysoce niepomyślne dla marki polskiej (por. Załącznik Nr. 4 i Nr. 5). W końcu czerwca 1921 roku franki francuskie osiągnęły kurs 180, funty szterlingi — 8.000, a dolary amerykańskie — 2.300. W przeciągu jednego miesiąca (czerwiec 1921 r.) kurs walut zagranicznych podniósł się przeszło dwukrotnie. Pod tą samą datą znajdowało się biletów w obiegu za przeszło 100 miliardów. Od połowy 1920 do połowy 1921 r. emisja zwiększyła się 5-krotnie, waluty podskoczyły 10-krotnie. Mamy zatem ciekawe zjawisko do zanotowania. Siła nabywcza marki malała szybciej niż zwiększała się emisja. Efekt nowych emisyj jest co-

⁸ O dalszych emisjach i notowaniach por. Załącznik Nr. 5.

raz niklejszy, t. j. państwu coraz mniej się oplaca drukować pieniądze. Występuje tu dobitnie znane prawo ekonomiczne, „o zmniejszającej się użyteczności“ w miarę wzrostu dóbr pewnego rodzaju, co powinno być naturalnym hamulcem dla dalszych emisyj oraz środkiem zaradczym przeciw chorobie ustroju społeczno-gospodarczego.

W chwilach przewrotowych pewne prawa ekonomiczne występują z całą jaskrawością, a patologiczne stosunki gospodarcze są ciekawym polem doświadczalnym dla badacza naukowego. Nasuwa się porównanie z dziedziny medycyny. Gdy lekarze odejdą od łoża ciężko chorego w poczuciu swej bezsilności, sam organizm niekiedy znajdzie w sobie moc dla pokonania choroby i okaże się najlepszym lekarzem. To samo da się powiedzieć o zjawiskach społecznych. Gdy ingerencja człowieka staje się już bezskuteczna i bezsilna, sam organizm społeczny znajduje w sobie środki zaradcze pod postacią praw ekonomicznych, rządzących ustrojami ludzi, tak samo bezwzględnych i niewzruszalnych jak wielkie prawa życia organicznego.

Przytoczone cyfry — to bezstronne świadectwo położenia pieniężnego w Polsce, które się pogarszało od chwili objęcia władzy przez rząd polski z zawrotną szybkością. Na rozstrój pieniężny w Polsce wpłynęło parę przyczyn. Najbardziej bezpośrednią jest inflacja, wywołana przez wydatki skarbowe, którym nie dorównują dochody.

Przyczyną ogólniejszą deprecjacji pieniądza jest stan gospodarczy kraju. Mała wydajność pracy, a w następstwie upadek wytwórczości, sprawiają, że bilans handlowy staje się biernym, konsumpcja społeczna przewyższa produkcję, t. j. ludność zjada owoc pracy, który powinien być użyty do powiększenia środków produkcji, co znów wpływa ujemnie na kurs marki polskiej⁹.

Pomijamy przyczyny dorywcze i przypadkowe jak: spekulacja, polegająca na rzucaniu ogromnych ilości polskich marek na rynkach zagranicznych w celu dyskredytowania naszej waluty, co miało głównie miejsce w przededniu plebiscytu na Górnym Śląsku w lutym 1921 roku.

⁹ Bilans handlowy podany jest w „załącznikach“.

Jakich środków użył rząd polski, aby przeciwdziałać chaosowi walutowemu? Pogląd władz na tę sprawę ulegał kilkakrotnym zmianom, zależnie od osobistych zapatrywań ministrów skarbu, oraz w związku z coraz to nowymi warunkami polityczno-gospodarczymi naszego kraju.

Do grudnia 1919 roku stosunki walutowe pozostały w stanie niewiele zmienionym od tego, w jakim się znajdowały w chwili, gdy władze niemieckie opuszczały Polskę. Różnica polegała głównie na tem, że P. K. K. P., będąca jedynym w Polsce bankiem emisyjnym, musiała z konieczności rozszerzyć swą działalność na wszystkie ziemie zjednoczonego państwa, mimo że ujednostajnienie waluty jeszcze wówczas nie było. Do końca roku 1919 „posiadaliśmy, czytamy w sprawozdaniu P. K. K. P.¹⁰, kilka odrębnych terenów walutowych, t. j. markowy, koronowy, markowo-rublowy i koronowo-rublowy, przyczem chaos powiększył się jeszcze na skutek powstania agia na marki niemieckie, które przez pierwsze miesiące po zniesieniu okupacji był jeszcze w obiegu w b. Kongresówce, zaś przez przeszło pół roku (aż do wydania ustawy z dnia 20 listopada 1919 r.) pozostały jeszcze prawnym środkiem płatniczym w części b. zaboru pruskiego“.

Wskutek agia, które powstało na marki niemieckie, a zostało wywołane rozpoczęciem stosunków handlowych z Niemcami, marki niemieckie zginęły z obiegu najprzód w b. Kongresówce, a później także w części b. zaboru pruskiego i nabrały charakteru dewizy zagranicznej.

Zamieszanie wywołane przez obieg na obszarze Rzeczypospolitej paru różnych walut, skłoniło Ministerstwo Skarbu do zajęcia się reformą walutową. Myśl ujednostajnienia waluty powstała za czasów b. Ministra Skarbu Karpińskiego, latem 1919 roku.

W dniach 24, 25, 26 i 27 czerwca 1919 roku, odbyła się w Ministerstwie Skarbu narada z udziałem przedstawicieli sfer finansowych z trzech dzielnic Polski. Na powyższej naradzie wyłoniły się dwa kierunki: zwolenników konwersji i zwolenników unifikacji. Pierwszy kierunek wychodził z założenia, że należy przeprowadzić radykalną reformę walutową. Nowa jednostka — złoty, równać będzie frankowi. Stałość kursu zabezpieczona będzie przez

¹⁰ Sprawozdanie z działalności P. K. K. P. w roku 1919.

podkłady złota i dewiz, w które skarb się zaopatrzy. Dawne waluty (marki, korony i ruble) miały być skonwertowane po kursie zbliżonym do giełdowego. Słowem, co do gotówki miała być przeprowadzona dewaluacja.

Uchwały narady walutowej z czerwca 1919, przyjęte większością głosów, sprowadzają się do następujących punktów:

1) co do kursu wymiany gotówki na złote przyjęto za punkt wyjścia stosunek walut w Polsce do franka francuskiego;

2) co do zobowiązań, stosunek przerachowania miał odpowiadać parytetowi dotychczasowych walut w stosunku do franka.

Dążenie b. Ministra Karpińskiego do przeprowadzenia reformy pieniężnej pozostało bez praktycznych skutków. W rządzie przeważało zdanie, że trzeba czekać, aż się poprawią ogólne stosunki, tymczasem zaś — pozostać przy dawnej walucie, która stanie się środkiem płatniczym na całym obszarze Rzeczypospolitej.

Za czasów b. Ministra Skarbu Bilińskiego (od 31 lipca do 13 grudnia 1919) uregulowanie stosunków monetarnych nie posunęło się naprzód. Zanotować tylko należy podniesienie się kursu koron: wskutek znacznych zakupów dokonywanych przez P. K. K. P. kurs koron w Warszawie, który wynosił w połowie lipca 54, podniósł się do 90 w grudniu 1919 roku. Przeprowadzenie „unifikacji“ stanowi zasługę następnego z kolei Ministra Skarbu, Wł. Grabskiego¹¹, który wydał w dniu 24 grudnia 1919 roku rozporządzenie, ustalające dla tych obszarów Państwa Polskiego, w których korona pozostaje prawnym środkiem płatniczym, stosunek marki polskiej do korony, jako 100 kor. = 70 mkp. Powyższe rozporządzenie zmierzało do uznania marki, jako prawnego środka płatniczego, co zostało przeprowadzone mimo głośnych protestów ze strony Małopolski, gdzie korona stała wyżej od kursu urzędowego i dochodziła do 90. Ostateczna unifikacja waluty została dokonana przez ustawę z dnia 15 stycznia 1920 roku¹², w myśl której „marka polska jest prawnym środkiem płatniczym na całym obszarze Rzeczypospolitej“. Co się tyczy Małopolski, wszelkie wypłaty należne w koronach, mogą być dokonywane bądź w ko-

¹¹ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 1, poz. 10.

¹² Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 3, poz. 42.

rcnach, bądź w markach polskich w stosunku 70 za 100. W b. dzielnicy pruskiej wszelkie zobowiązania w markach niemieckich winny być uiszczane markami polskimi w równej nominalnej sumie; (ustawa z dnia 20 listopada 1919 r.)¹³. Ostatnie rozporządzenie pozostało bez znaczenia, gdyż marka niemiecka, posiadająca agio, sama znikła z obiegu.

Poczynania rządu w sprawie waluty doprowadziły do względnie pomyślnego rezultatu, że pozbyliśmy się paru rodzajów pieniędzy obiegających w kraju, wskutek czego powstawał nieopisany chaos w stosunkach wymiennych.

W sprawach pieniężnych działalność rządowa ograniczyła się ponadto do wydania znacznej ilości rozporządzeń o charakterze policyjno-represyjnym, które jednak nie były w stanie przeciwdziałać żywiołowemu spadkowi marki polskiej.

Najważniejszym było utworzenie z inicjatywy b. Ministra Biłńskiego „Państwowej Centrali Dewiz” zgodnie z ustawą z dnia 23 września 1919 roku¹⁴. Powyższa instytucja już po dwóch miesiącach została skasowana (ustawą z dnia 24 listopada 1919 r.)¹⁵, co najlepiej świadczy o jej bezcelowości.

Centrala dewiz została utworzona przy P. K. K. P. „w celu zapobiegania i ukrócenia spekulacji walutami i walorami zagranicznymi; ustanawia obowiązujący dla wszystkich obrotów kurs walut zagranicznych oraz rozciąga kontrolę nad wszystkimi operacjami finansowymi, które wywierają wpływ na kurs waluty. Wszelkie dysponowane z Polski za granicę lub z zagranicy do Polski oraz dokonywane transakcyj w granicach Państwa Polskiego sumami w walucie zagranicznej i dewizami mogą być dokonywane jedynie za pośrednictwem lub zezwoleniem Centrali Dewiz, która wydaje walutę zagraniczną tylko na cel ściśle określony, kierując się przede wszystkim względami gospodarczymi kraju”.

Utrudnienia stawiane przez wymienioną instytucję przy nabywaniu dewiz zagranicznych sprawiły, że olbrzymie korzyści, z tego spłynęły na „czarną giełdę”, gdzie mimo zakazów można było otrzymać dewizy tylko po znacznie wyższym kursie od notowań urzędowych. I oto sam rząd w poczuciu swej bezsilności w walce

¹³ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 32, poz. 489.

¹⁴ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 28, poz. 416.

¹⁵ Dz. Urz. Min. Sk. I, Nr. 30, poz. 464.

ze spekulacją dewizową wydaje w dwa miesiące później rozporządzenie, w myśl którego „znosi się Państwową Centralę dewiz”, poczynając od 24 listopada 1919 roku.

Zdawało się, że sprawa została przesądzona, jednak wkrótce potem rząd zwrócił się ponownie do myśli normowania kursu dewiz, powołując tym razem do życia „Komisję Dewizową”, a to w myśl ustawy z dnia 9 lipca 1920 r.¹⁶, która udzieliła Rządowi na przeciąg jednego roku pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń w celu regulacji obrotu dewizami, w następstwie czego utworzono Komisję Dewizową przy Ministerstwie Skarbu, składającą się z przedstawicieli rządu oraz delegatów poszczególnych banków w liczbie 25, uprawnionych do handlu dewizami i walutami zagranicznymi. Zmiana polegała na dopuszczeniu do handlu dewizami banków prywatnych. Nie wiele to jednak pomogło, gdyż zapotrzebowanie walut zagranicznych było pokrywane tylko w drobnym stopniu przez „banki dewizowe” w przeważnej zaś części — przez nielegalny handel walutami na „czarnej giełdzie”, który prowadził do podniesienia kursu walut zagranicznych.

Normowanie obrotu walutami nie doprowadziło do zamierzonego rezultatu, lecz przeciwnie wywołało tem silniejszą zwyżkę kursu tych walut na niekorzyść marki polskiej¹⁷.

Zarządzenia w celu powstrzymania wywozu za granicę kruszców szlachetnych zamykają szereg przepisów, zmierzających do poprawy marki polskiej. W dniu 15 lipca 1920 roku sejm uchwalił ustawę, w myśl której „zabrania się wywozu za granicę kruszców szlachetnych we wszelkiej postaci jako to: w monetach, sztabach i wyrobach oraz w stanie nieprzerobionym”¹⁸. Każdy opuszczający granice Rzeczypospolitej ma prawo wywieźć następujące przedmioty do własnego użytku: 1) jedną obrączkę ślubną, 2) jeden zegarek kieszonkowy, 3) dwa pierścionki, 4) parę kolczyków. Za przekroczenie tego przepisu grozi kara więzienia do jednego roku i grzywny do 100.000 mk, lub jednej z tych kar.

Od chwili utworzenia niezależnego rządu polskiego kwestja

¹⁶ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 27, poz. 410. Nr. 35, poz. 501. Nr. 37, poz. 543.

¹⁷ Por. w tej sprawie okólnik ministra skarbu z dnia 15 grudnia 1920 (Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 47, poz. 660).

¹⁸ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 31, poz. 430.

waluty wije się jak czerwona nić przez wszystkie przemówienia i exposés sejmowe premierów i ministrów skarbu.

Rząd rozumiał, że stabilizacja waluty stanowi nieodzowny warunek uporządkowania finansów publicznych. A mimo to reforma walutowa pozostaje do chwili obecnej¹⁹ w sferze niedościgłych pożądań, a chwila jej przeprowadzenia tonie we mgle przyszłości i odsuwa się coraz dalej od nas.

Przeważało w rządzie zdanie, iż z zasadniczą reformą w stosunkach pieniężnych należy czekać, że najprzód trzeba uzdrowić chory organizm gospodarczy, podnieść produkcję, poprawić bilans handlowy, doprowadzić budżet do równowagi, a później dopiero — po ustaleniu normalniejszych warunków możliwą będzie konwersja na złote polskie. Stołypin rozumował niegdyś podobnie — najprzód uspokojenie, a potem reformy.

W kwestji przerechowań dawnych zobowiązań rublowych na marki polskie wyszła ustawa z dnia 29 kwietnia 1920 roku²⁰, według której „sumy wszelkich zobowiązań, opiewających na walutę rublową (ruble carskie), oraz ich wszystkie przynależności, niezależnie od terminów płatności, podlegają przerechowaniu na marki polskie, według kursu 216 marek za 100 rubli“. W ten sposób została przecięta sporna kwestja przerechowania zobowiązań przedwojennych w znaczeniu ujemnem dla wierzycieli, lecz bynajmniej nie rozwiązana.

Państwo pokrzywdziło wierzycieli z jednej, przyniosło szkodę skarbowi — z drugiej strony. Można by się zgodzić w ostateczności na takie załatwienie sprawy, gdyby na tem skorzystał skarż, gdyby był to podatek majątkowy. Lecz faktycznie „leniwy i rozrzutny dłużnik wzbogacił się kosztem pracowitego i przezornego wierzyciela“, nastąpiło przesunięcie majątku z rąk jednych do drugich, z rąk słabszych do silniejszych. Skarż wyszedł na tem najgorzej, gdyż podatek od sum hipotecznych w wysokości 1% wymierzany jest od fikcyjnej sumy rubla złotego równego 2 markom 16 feng.

Uznajemy trudności techniczne związane z przerechowaniem zobowiązań przedwojennych, lecz to nie powinno powstrzymywać

¹⁹ Słowa pisane w marcu 1921 roku.

²⁰ Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 19, poz. 290.

rządu od możliwie sprawiedliwego rozwiązania sprawy. Oczywiście niesposób przerechowywać wierzytelności przedwojennych po kursie giełdowym złota, gdyż tego nie wytrzymałyby dłużnicy, lecz można drogą kompromisu przyjąć mnożnik skromniejszy. Zobowiązania zaciągnięte podczas wojny byłyby spłacane według specjalnej tabeli ewaluacyjnej. Równocześnie należałoby znieść „ochronę lokatorów“, a przynajmniej znacznie podwyższyć czynsz najmu mieszkań.

W celu położenia kresu różnym pogłoskom o rzekomem wprowadzeniu złotych polskich na podstawie dewaluacji marki, Ministerstwo Skarbu komunikuje, że „krokiem przedwstępnym do reformy musi być ustalenie i podniesienie kursu marki przez zataśmowanie niepotrzebnego importu, wzmożenie eksportu, wydajności podatkowej i powodzenie pożyczki wewnętrznej. Samo mechaniczne zastąpienie marki przez złote, po kursie niekorzystnym dla marek, nie jest jeszcze przeprowadzeniem reformy walutowej i Ministerstwo Skarbu nie zamierza jej od tego rozpoczynać“²². Przytoczony komunikat z kwietnia 1920 roku jest urzędowem stwierdzeniem zamierzeń rządu w sprawie reformy waluty, sprowadzających się do hasła: czekać aż się poprawią stosunki gospodarcze.

Utarła się opinja, że kwestja waluty jest zjawiskiem pochodnem, że zepsuta waluta jest wyłącznie skutkiem rozstrojonego życia gospodarczego i budżetu państwa, zamykającego się niedoborem. W tem mniemaniu waluta przedstawia wyłącznie symptom choroby gospodarczo-skarbowej. Pewne zjawisko może być jednak, jak to się często w ustroju gospodarczym powtarza, przyczyną i skutkiem naraz; tak jest właśnie ze sprawą waluty. Niewątpliwie jej stan jest wykładnikiem położenia gospodarczo-skarbowego, lecz z drugiej strony zmniejszająca się siła nabywczą pieniądza wpływa potężnie na dalszy rozstrój skarbu i gospodarstwa społecznego. Ci wszyscy, którzy widzą w złej walucie tylko objaw choroby społecznej, radzą prowadzić kurację u rzekomo jedyne go źródła, t. j. zalecają podnieść produkcję i doprowadzić budżet do równowagi; ci zaś, którzy upatrują w walucie nietylko symptom, lecz i przyczynę choroby uważają, że sanacja finans-

²² Dz. Urz. Min. Sk. II, Nr. 16, poz. 247.

wo-gospodarcza winna być prowadzona jednocześnie z dwóch stron, t. j. zalecają to, co i pierwsi, a zarazem popierają reformę waluty w znaczeniu wprowadzenia nowej jednostki monetarnej, której emisja będzie utrzymana w ścisłych granicach pokrycia kruszcowego. Dowolna emisja banknotów jest niedopuszczalna, czemu przeciwdziałać ma statut banku emisyjnego. W naturze ludzkiej leży dążenie do postępowania po linii najmniejszego oporu; ta sama zasada występuje zwykle i w działalności związku ludzi, jakim jest państwo. Przysporzenie dochodów państwowych przez drukowanie pieniędzy jest środkiem najłatwiejszym i państwo, które raz na tę drogę weszło, nie powstrzyma się pokusie dalszej emisji, o ile temu nie przeciwdziała surowy i bezwzględny przepis prawny.

Pod reformą walutową, nie należy oczywiście rozumieć mechanicznego przerechowania marek na „złote“ po niekorzystnym kursie dla pierwszych, lecz równocześnie — powołanie do życia „Banku Polskiego“ i zakaz dalszej emisji. Marka polska straciła swoją siłę nabywczą w przeciągu roku dwa razy szybciej niż wzrosła emisja²³; Społeczeństwo posiadając pięć razy więcej znaków płatniczych niż przed rokiem, posiada faktycznie wartość dwa razy mniejszą. Marka polska straciła autorytet i ustalenie jej kursu wydaje się nam niemożliwe. Samo wprowadzenie nowej waluty będzie czynnikiem psychologicznym, który wpłynie dodatnio na powstrzymanie maszyny banknotowej. Trudno sobie wystawić, aby rząd, posiadając wreszcie własną walutę, miał ją narażać na dalszy spadek i, aby nie przedsięwziął wszelkich możliwych środków dla zapobiegnięcia temu zjawisku, a to w myśl starej maksymy: *Haec facienda et illa non omittenda*.

²³ 30 czerwca 1920 było w obiegu 21 miliardów, a 30 czerwca 1921 — 110 miliardów, czyli emisja wzrosła pięciokrotnie. Tymczasem kurs funta szterlinga wynosił w wymienionych datach 600, względnie 7000, t. j. podniósł się przeszło dziesięciokrotnie.

CZĘŚĆ V.

WNIOSKI.

Rozdział I.

Ocena prawa skarbowego w Polsce.

Przytoczyliśmy w poprzednich rozdziałach ustrój skarbowy w Polsce, poddając go krytycznej ocenie. W tem miejscu należy podsumować wnioski. Fatalny stan naszych finansów jest rzeczą oczywistą, co więcej, pogarsza się z zawrotną szybkością z dnia na dzień, w miarę spadku waluty i dalszych emisyj. Wystarczy nadmienić, że dochody państwowe nie wystarczają na utrzymanie personelu urzędniczego, co jest zjawiskiem anormalnem. Przyczyną zewnętrzną ciężkiego położenia finansowego państwa była wojna prowadzona niemal od pierwszej chwili odzyskania niezależnego bytu państwowego. Wydatki na armję obciążały nasze budżety w wysokości przeszło 50% rozchodów, nadając rachunkom państwowym charakter wybitnie wojenny. Lecz nie sama wojna była przyczyną rozstroju finansowego. Do tego przyczyniła się również polityka wewnętrzna.

Zasadniczym błędem naszej polityki gospodarczej, wywierającym fatalny wpływ na skarbowość, jest etatyzm, występujący w dziedzinie skarbowej w formie monopolów. Jest to kierunek zwany zwykle przed wojną socjalizmem państwowym, który się rozwinął głównie w Niemczech po wojnie francusko-pruskiej. Przedstawicielami duchowymi tego kierunku byli t. zw. socjaliści z katedry (Kathedersozialisten), jak Wagner, po części Schmoller, Damaschke i inni. Socjalizm z katedry rozwinął się ze szkoły historycznej, której przedstawiciele wbrew liberalizmowi angielskiemu twierdzili, iż nie wieczne prawa, lecz człowiek i państwo zajmują kierujące miejsce w gospodarstwie społecznym; wszelkie

zjawiska gospodarcze są zależne od woli ludzkiej, a państwu przypada w udziale najwyższe kierownictwo sprawami gospodarczymi.

Z chwilą wybuchu wojny wszechpotęga państwa poczęła coraz silniej występować. Państwo przejmowało w swoje ręce stopniowo produkcję i obrót, państwo było największym producentem, państwo było potężnym konsumentem dóbr i usług. Wskutek tego zakres jego działania rozszerzał się nadmiernie w dziedzinie zjawisk ekonomicznych. Lecz państwo podczas wojny i przed wojną, to dwie rzeczy różne. Dawniej dobrze zorganizowane i sprawnie funkcjonujące organizmy publiczne z powodzeniem zastępowały niekiedy inicjatywę prywatną. Wojna jednak osłabiła ten organizm, zdeprawowała go, a w rezultacie okazało się, że zakres działania przerastał zdolności i siły, co doprowadziło do rezultatów wielce ujemnych.

Polska w pierwszych zaraz chwilach swego życia politycznego, naśladowując nieudolnie okupantów, z całym impetem poczęła tworzyć niezliczoną ilość urzędów i przejmować coraz to nowe dziedziny życia gospodarczego w swe ręce. Przypomnijmy sobie odezwę J. Moraczewskiego „Do narodu Polskiego“ z listopada 1918 roku, gdzie pierwszy prezydent ministrów przedstawia między innymi swój program gospodarczy, który zaciążył nad przyszłymi losami naszej polityki ekonomicznej i nadał jej od samego początku fałszywy kierunek: „Obejmując władzę w Republice ludowej polskiej, czytamy w odezwie, poczuwamy się do obowiązku wyluszczenia przed narodem naszego stanowiska, do wskazania mu dróg, któremi pójdziemy i celów, jakie sobie stawiamy... Zanim zdołamy ogłosić opracowywane przez nas projekty ustaw, odnoszących się do przymusowego wywłaszczenia większej własności ziemskiej i oddania jej w ręce ludu pracującego pod kontrolą państwową, upaństwowienia kopalni, salin, przemysłu naftowego i dróg komunikacji, oraz innych gałęzi przemysłu, gdzie się to da odrazu uczynić, wprowadzamy niezwłocznie... wolność strajków oraz ośmio-godzinny dzień roboczy — we wszystkich gałęziach przemysłu, rzemiosła i handlu...“¹.

Hasło rzucone przez pierwszy gabinet socjalistyczny nie pozostało bez oddźwięku. I oto rząd słaby i źle zorganizowany począł monopolizować coraz to nowe dziedziny gospodarcze, wydawać

¹ „Monitor Polski“ Rok I, Nr. 208, z dnia 20 listopada 1918 roku.

różne rozporządzenia i zakazy, sprzeczne co do treści, źle wykonywane, które wszystkie razem zmierzały do jednego celu: niszczenia prywatnej inicjatywy, stawiania jej trudności na każdym kroku. Jako następstwo rozwinęło się łapownictwo, upadek etyki i ruina gospodarcza.

Wypowiedziany był ze sfer miarodajnych pogląd, iż dziwnem może się wydawać, „że społeczeństwo nasze o tak wybitnie indywidualistycznych tradycjach weszło na drogę biurokratyzmu i ingerencji państwa do działalności prywatno-gospodarczej. Etycyzm nasz przejawiał się w dwóch kierunkach — wnikania i mieszania się do wszystkiego, oraz poddawania gospodarce państwowej tych dziedzin życia, które można porządnie, pożytecznie i tanio prowadzić tylko na zasadach prywatno-gospodarczych“².

Minister Skarbu — jego to są bowiem słowa — przypisuje to zjawisko skutkom długoletniej niewoli i wpływom wojny światowej, któremi przejęliśmy się bezkrytycznie. Przyczyn tego zjawiska można się jednak dopatrywać głębiej. Wystarczy uważnie przejrzeć dawne prawa polskie, zawarte w „Volumina legum“, aby się przekonać, że u nas ingerencja rządu w życie gospodarcze nie jest rzeczą nową. Już w Polsce Niepodległej w XVI i w XVII wieku spotykamy długi szereg uchwał sejmowych, normujących, a właściwie krępujących handel i przemysł: sejmy wydają prawa oszczędnicze, zakazują wywozu pieniędzy, zakazują szlachcie trudnić się przemysłem i handlem, oznaczają ceny maksymalne, nakładają cła na kupców. „A tego strzec mają starostowie i celnicy, głosi Konstytucja Sejmu Piotrkowskiego 1565 roku, aby żadnemu kupcowi państw koronnych nie dopuszczali wywozić wszelakich towarów“³. W razie schwywania takiego kupca, towary mają być odebrane; trzy czwarte zostają zwrócone skarbowi, jedna czwarta część — staroście. Zamiast ułatwić zbyt produkcji krajowej, prawo zabrania wywozu przemysłowego; pozwala jedynie szlachcie eksportować płody rolne. Taksy i cenniki, wydawane prawie na każdym sejmie, miały tylko ten skutek, że deprawowały duszę narodu i prowadziły do omijania przepisów. Ta błędna polityka gospodarcza, polegająca na nieudolnej interwencji państwowej

² Exposé ministra Steczkowskiego w dniu 16 stycznia 1921 (Przegląd Gospodarczy II, Nr. 3.).

³ Volumina legum T. II, str. 684 (49).

drogą różnych nakazów i zakazów, miała skutki fatalne. Niszczyła przemysł i handel dla krótkowzrocznej polityki szlacheckiej, spowodowała upadek miast i przyczyniła się niewątpliwie do wielkiej tragedji narodowej w końcu XVIII wieku.

Błędnem jest nazywać naszą politykę gospodarczą od końca XVI wieku systemem fizjokratycznym, jak tego dopatrują się niektórzy autorzy⁴. Zamiast niemieszania się państwa w życie gospodarcze, widzimy przeciwnie jego silną interwencję, szkodliwą dla rozwoju ekonomicznego, zgubną pod względem politycznym, która popierała rzekomo interesy rolnicze kosztem miast, a w rezultacie podkopała grunt pod istnieniem państwa.

I oto po paru wiekach, w zaraniu naszego odrodzonego życia politycznego, popadamy w dawne błędy. Zmieniły się warunki, lecz myśl pozostała ta sama. Rząd w poczuciu swej wszechwładzy zaczął od tego, że nałożył krępujące więzy, stworzył sztuczne zapery, wprowadził utrudnienia i wydał przepisy starannie omijane drogą nielegalną. Rezultaty gospodarki eksperymentalnej są aż nadto widoczne.

Po nieudanych próbach etatyzmu zabrzmiało w końcu 1920 roku wezwanie do odwrotu. Poczęto kasować urzędy, hasło wolnego handlu staje się coraz popularniejsze. Lecz nie łatwo cofnąć się z fałszywie obranej drogi i można mieć poważne wątpliwości, czy to nie pozostanie pustym frazesem.

Z błędnych przesłanek gospodarczych i skarbowych państwo podjęło się zadań, którym sprostać nie umiało i nie mogło. W dziedzinie zaś, gdzie ingerencja państwowa jest konieczna i nie do zastąpienia — co do egzekucji podatków i uregulowania waluty panuje dziwna apatja. Już Skarbek trafnie określił te dziedziny, gdzie tylko państwo może mieć wpływ wyłączny. „Skarb publiczny, pisze nasz wielki uczony, przymuszony jest poświęcić pewną część dochodu publicznego zaprowadzeniu i utrzymaniu takiego rodzaju produkcji, który albo możność prywatną przechodzi, albo z istotą prywatnej produkcji zgodnym nie jest. Do rządu przemysłu, którym się rząd sam dla ostatniej przyczyny trudnić musi, należy bicie monety“⁵.

⁴ T. Korzon. Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta, T. II, str. 24; por. też Strasburger: Poglądy ekonomiczne w Polsce w XV i XVI w.

⁵ Skarbek op. cit. str. 26.

Wybranie podatków, jak wogóle cała skarbowość, jest wyłącznym obowiązkiem państwa. Dawniej egzekucję podatkową oddawano często w dzierżawę, gdy władza skarbową była słaba i źle zorganizowana. Dziś własna administracja jest regułą.

Co do interwencji państwowej w życie gospodarcze zdecydowane, a zarazem nieprzejednane stanowisko zajął A. Smith. Gdyby wszyscy kierownicy naszego rządu znali wiekopomne dzieło szkockiego ekonomisty i przejęli się jego duchem, niewątpliwie nie popełniano tych wszystkich błędów, które zaprowadziły Polskę w trudne położenie. Posłuchajmy, jak A. Smith odzywa się o zdolnościach ekonomicznych państwa: „We wszystkich wielkich państwach europejskich znaczne przestrzenie kraju należą do korony — ziemia stracona tak co do wydajności jak i dla ludności... Gdyby jednak dobra państwowe oddane były prywatnym gospodarzom, znalazłyby się w wysokiej kulturze w przeciągu paru lat..., dochody państwa ograniczałyby się wówczas do cel i podatków, któreby się zwiększyły ze wzrostem dochodu i konsumpcji. Przychody państwowe z majątku publicznego pozornie nie kosztują, w istocie jednak wypadają dla ogółu znacznie drożej, niż inne wpływy publiczne. ...Ponieważ kapitały i majątek w posiadaniu państwa stanowią niewłaściwe i niewystarczające wpływy dla opędzenia wydatków publicznych, pozostaje tylko jeden sposób — pokrywać je przez podatki“⁶. Nieufność Smitha względem zarządzeń państwowo-gospodarczych charakteryzują dobitnie jego własne słowa: „Każda jednostka powinna korzystać, o ile nie przekroczy praw, z pełnej swobody dążenia do własnego zysku i z współzawodniczenia z innymi ludźmi. W ten sposób odpadnie obowiązek opieki państwa, którego próby urzeczywistnienia wywoływały wielokrotnie rozczarowanie“⁷. Zakres działania państwa ma być ograniczony do trzech rzeczy: obrony zewnętrznej, utrzymania porządku i sprawiedliwości wewnątrz kraju, wreszcie do tworzenia instytucyj, nie przynoszących zysku, których nie podejmie się inicjatywa prywatna.

„Każdy myśli przedewszystkiem o tem, pisze Smith w innym miejscu, ażeby użyć jaknajkorzystniej swego kapitału. Tylko swój

⁶ A. Smith. op. cit. Book V, Chap. 2, str. 336—337.

⁷ A. Smith. ibidem. Book IV, Chap. 9, str. 200.

interes, a nie dobro społeczeństwa ma na oku; ale to zwracanie uwagi na swoją korzyść, prowadzi go w naturalny a raczej konieczny sposób do tego, że kapitału swego używa zarazem z największym pożytkiem dla całego społeczeństwa". Świat ekonomiczny — to ustrój oparty na podziale pracy, tworzący się samorzutnie, dzięki wolnej konkurencji, dzięki ścieraniu się dążeń ludzkich, niczem nie skrzepowanych i wolnych. Sztuczne podporządkowanie gospodarstwa społecznego pod nadzór i kontrolę państwa nie prowadzi do celu. Rozporządzenia pozostają martwą literą. Wystąpić przeciw temu regulowaniu działalności gospodarczej przez państwo, musiało być zadaniem człowieka zdrowo myślącego na ówczesne stosunki. Tak też uczynił A. Smith. Widział on, że zle stąd pochodzi, iż jednostka nie ma zostawionej sobie wolnej woli do działania swobodnego, do gospodarowania tak, jak tego jej interes osobisty wymaga. Wszakże społeczeństwo nie z samych dzieci się składa; pozwólcie każdemu myśleć o sobie, starać się o swoją własną korzyść, a całe społeczeństwo bogacić się będzie — to było myśłą podstawową Adama Smith'a.

Czyniono następnie, zwłaszcza w Niemczech, teorii liberalnej poważne zarzuty. Zarzucano jej doktrynerstwo, optymizm, popieranie kapitalistów angielskich. A jednak — pogląd wielkiego myśliciela przetrwał przewroty socjalne, burze dziejowe i największą tragedję w dziejach ludzkości i dziś okazuje się, że Smith wypowiedział wielką prawdę. Istotnie państwo jest „największym marnotrawcą“ w sprawach gospodarczych; budowa gospodarstwa społecznego jest zbyt misterna, aby państwo mogło ją prowadzić swą ciężką ręką. Konferencja w Brukseli odbyta jesienią 1920 roku usankcjonowała doktrynę angielskiej szkoły liberalnej. Największe powagi świata wypowiedziały się przeciwko przejmowaniu przez państwo produkcji i obrotu, a jednocześnie poparły wolny handel, „który ma być jaknajrychlej oswoobodzony z pod kontroli“⁸. Przymus i skrzepowanie nie jest drogą odpowiedzią do osiągnięcia najwyższych rezultatów, gdy chodzi zwłaszcza o czynności kupieckie, tak ściśle zależne od interesu osobistego i inicjatywy prywatnej.

Z kolei przechodzimy do podsumowania wniosków z dziedziny czysto skarbowej.

⁸ International Financial Conference. Report. Brussels 1920, str. 24.

Istotnem znamieniem skarbowości w Polsce jest stały zanik wpływów państwowych, mający swe źródło w pogarszającej się walucie i w mało sprawnym funkcjonowaniu aparatu administracyjnego. O spustoszeniach dokonywanych przez deprecjację marki polskiej w dziedzinie skarbowej była już mowa wyżej. W dziedzinie fiskalnej niebezpieczeństwo pogarszającej się waluty kryje się w tem, że podatnicy, znoszący podatki za rok 1919, (które przy końcu roku następnego zaczęły wpływać do Skarbu) płacą istotnie wielokrotnie mniej, gdyż w walucie wielokrotnie gorszej. Słabo działający aparat podatkowy ściąga wszystkie podatki bezpośrednio z rocznem conajmniej opóźnieniem, a wskutek tego — powstaje olbrzymia strata dla państwa. Wystarczy przytoczyć, że jednorazową daninę majątkową, wprowadzoną dekretem z dnia 29 stycznia 1919 roku, obliczoną według stanu majątkowego na dzień 1 stycznia 1919 roku, ściągnięto dopiero w dwa lata później, wskutek czego deklaracje i sam podatek stały się prawie bezprzedmiotowymi, wobec spadku marki polskiej o pięćdziesiąt razy. Ta sama uwaga odnosi się do podatku dochodowego, który obowiązuje od 1 stycznia 1920 roku. Do chwili, gdy piszemy te słowa (maj 1921 r.) deklaracje nie zostały jeszcze złożone, a tem bardziej podatek nie został wymierzony i ściągnięty.

O ile w normalnych warunkach spóźnione wpływianie podatków przynosi stratę dla skarbu, o tyle w chwili obecnej grozi wprost katastrofą. Tempo ściągnięcia należności państwowych musi być przyspieszone, gdyż w przeciwnym razie zostaje narażony na szwank byt państwa.

Wskutek spóźnionego wpływu do kasy państwowej podatków, co pogarsza się jeszcze przez zmienną walutę, zostaje naruszona jedna ze słynnych zasad podatkowych A. Smith'a — o pewności podatków, gdzie twórca nauki skarbowej żąda, aby podatki były pewne, a nie dowolne. „Ścisłe określenie tego, co każdy ma płacić, jest rzeczą tak ważną w opodatkowaniu, że jak uczy doświadczenie różnych narodów, wielka nawet nierównomierność nie jest takim złem, jak najmniejsza niepewność“. Zapewne pod wpływem nauki Smith'a, polski ekonomista z początków 19-go wieku, Słotwiński, wypowiedział zdanie, dające się całkowicie zastosować do chwili obecnej: „Jeżeli suma dochodów, pisze Słotwiński, jest niepewną co do wielkości, zrzadzać może niedostateczność, jeżeli zaś

dochody publiczne w swoim czasie nie wpływają do skarbu, zawodzą rachubę Rządu i często sprawiają, że opóźnienie stąd wypadające zrzęda narodowi szkodę niepowetowaną⁹.

Naczelną tezę podatkową, sformułowaną również przez Ad. Smith'a, jest zasada możności płacenia. „Obywatele każdego państwa, pisze ekonomista, mają się przyczyniać do podtrzymania władzy państwowej w stosunku możliwie dokładnym do swego stanu majątkowego“. Państwo z racji swej zwierzchniej władzy zwraca się z nakazem do obywateli ponoszenia ciężarów publicznych, wymierzanych w stosunku do siły ekonomicznej tych ostatnich. Ta zasada wszechwładnie zapanowała w nauce, z uwagi na ciężkie położenie skarbowe po wojnie i wyparła dawniejszą teorię, w myśl której podatki miały się stosować do korzyści, pobieranych przez obywateli od państwa.

W Polsce naczelna zasada skarbowa została ciężko naruszona, na co złożył się niewykończony jeszcze system podatkowy oraz chwiejność waluty, wprowadzające chaos w urządzeniach skarbowych. Istnieją całe grupy społeczne, które znakomicie poprawiły swój stan majątkowy, wskutek konjunktury wojennej; a mimo to wolne są prawie całkowicie od ciężarów publicznych, lub ponoszą je w minimalnych rozmiarach. Największa niesprawiedliwość istnieje pomiędzy obciążeniem skarbowem miast i wsi. Przemysł, który najwięcej ucierpiał podczas wojny, dźwiga na sobie główny ciężar podatkowy, a rolnicy, zwłaszcza chłopci, którzy siedzą na stosach banknotów, są od podatków prawie że wolni. Aczkolwiek dawny podatek gruntowy w b. Kongresówce i w Małopolsce został podwyższony ustawą z dnia 14 lipca 1920 roku do 15 marek z morga, coż to znaczy wobec niesłychanych cen za artykuły żywności. (Ustawa z dnia 17 czerwca 1921 roku podwyższyła jeszcze 10-krotnie podatek na rok 1921, lecz i to nie wyrównywa spadku waluty i nie stoi w odpowiednim stosunku do wzrostu cen ziemiopłodów, por. Uzupełnienia). Prawda, że wprowadzono podatek dochodowy, obciążający wszystkich obywateli Polski, gdyż minimum egzystencji przy naszej walucie przestało faktycznie istnieć. Z tego źródła jednak nie można się spodziewać większych wpływów, wskutek trudności technicznych i braku odpowiedniego

⁹ O istotnych zasadach nauki skarbowej, przez Felixa Slotwińskiego. W Krakowie, Roku 1818, str. 8.

wyszkolenia ludności i organów skarbowych. Jednorazowa danina majątkowa w granicach kilkunasu marek z morga nie wchodzi również w rachubę.

I oto mamy przeszło 50% ludności najzamożniejszej, wolnej prawie od podatków i w tem leży wielka tragedia skarbowa w Polsce, a zarazem rażąca niesprawiedliwość systemu podatkowego. Te same uwagi dotyczą dorobkiewiczów wojennych. Wymierzono przeciwko nim podatek od zysków wojennych, lecz wskutek chwiejności waluty trudnem było określić zysk wojenny, pozatem uchwycenie niezpracowanych zarobków napotykało na przeszkody techniczne, tak iż w rezultacie korzyść dla skarbu była nieznaczna i podatek nie spełnił pokładanych nadziei.

W ustawodawstwie skarbowem w Polsce niedostatecznie są uwzględniane potrzeby finansowe związków samorządnych, a w szczególności skarbowość wielkich miast, oparta jest jeszcze na dawnych wzorach, zasadniczo odmiennych w trzech dzielnicach. Reforma skarbowości gminnej w znaczeniu jej ujednostajnienia i zapewnienia związkom samorządnym odpowiednich źródeł dochodowych, stanowi osobny dział, nie uwzględniony w toku pracy. Ogólnie da się powiedzieć, że w gospodarce miejskiej zjawiska są te same, co i w gospodarce państwowej. Przedsiębiorstwa przynoszą przeważnie deficyt, a podatki i opłaty nie wystarczają na pokrycie wydatków; niedobór zostaje pokryty sztucznie pożyczkami zaciąganymi u państwa.

Podatki samorządne mogą się opierać na dodatkach do podatków państwowych lub też gminy pobierają samoistne podatki.

W ustawodawstwie skarbowem obowiązującym dodatki samorządne są zbyt nikłe, gdy zważymy, że największy i najważniejszy podatek dochodowy nie dopuszcza pobierania dodatków komunalnych. O odstąpieniu podatku budynkowego i przemysłowego na rzecz gmin była już mowa wyżej. Podwyższone być muszą wszelkie opłaty za korzystanie z przedsiębiorstw, któreby conajmniej pokrywały koszty administracji. W dziedzinie podatków konsumcyjnych, należałoby pobierać opłaty przy wprowadzeniu niektórych artykułów w obręb miasta, na wzór austriacki. Ten ostatni sposób, aczkolwiek silnie krytykowany, winien być zachowany do chwili poprawienia finansów miejskich. Nie wchodząc w szczegóły, nadmienimy tylko, że należałoby wysoko opodatkować na

rzecz miast mieszkania, zwłaszcza wobec obowiązującej ustawy „o ochronie lokatorów“.

Ustawy skarbowe pod względem redakcyjnym nasuwają bardzo poważne wątpliwości. Wprowadzając nowe prawo, ustawodawca powołuje się zazwyczaj na dawne ustawy, przez co traci ono na jasności, a zrozumienie przepisów jest utrudnione. Czy nie prościej przytoczyć całą ustawę w poprawnym polskim tłumaczeniu, dzięki czemu uniknie się nieporozumień i wydawania potem uzupełnień. Podatek przemysłowy, w redakcji uchwalonej w dniu 6 lipca 1920 r., jest tak zawily, że Minister Skarbu zmuszony był następnie wydać rozporządzenie z dnia 12 grudnia 1920, stanowiące poniekąd nową ustawę.

Jeszcze jedną uwagę nasuwa prawo skarbowe w Polsce. Wydano naogół zbyt wiele ustaw podatkowych. Myśl o „jednym podatku“ dochodowym jest nie do przeprowadzenia, gdy zważyć olbrzymie zapotrzebowanie państwa; gdyby podatek dochodowy miał sprostać temu zadaniu, musiałby osiągnąć tak znaczną wysokość, że w rezultacie wywołałby opór w społeczeństwie i emigrację kapitałów.

System różnych podatków spełnia lepiej zadanie skarbowe; lecz nie trzeba popadać w drugą ostateczność, a należy wprowadzać tylko te podatki, które istotnie mogą przynieść dla skarbu znaczne wpływy, unikając nadmiernej ilości źle związanych z sobą podatków o drugorzędnym znaczeniu fiskalnym, których koszty wybrania nie stoją w żadnym stosunku do rezultatów.

Unikać wreszcie należy tak w prawie skarbowem, materialnem, jak i w organizacji władz, ciągłych zmian, posiadających charakter formalny a wprowadzających zamęt i dezorganizację w życiu państwowem. Pierwsze dwa lata niezależnego bytu państwowego były nad wyraz ciężkie. Rzeczpospolita stopniowo przystosowuje się do nowych warunków politycznych, szukając właściwej drogi i odpowiedniej formy administracji publicznej. Zrozumiałem jest, że wobec braku wyszkolonego aparatu urzędniczego, popełniano błędy, niemniej jednak są i postępy w dziale unifikacji ustroju skarbowego.

Rozdział II.

Problem skarbowy w okresie powojennym i próba jego rozwiązania.

Pomiędzy skarbowością a gospodarstwem społecznem zachodzi ścisły związek i wzajemna zależność. Finanse państwa opierają się jako na swej podwalinie na gospodarstwie społecznem. Rozwój, względnie upadek gospodarstw prywatnych decyduje o zdolności podatkowej ludności, a tem samem o finansach państwowych. Łączność organiczną pomiędzy gospodarstwem społecznem a skarbowością wykazał już dobitnie twórca nauki skarbowej, wiążąc obie dziedziny w jeden system naukowy. Za przewodem klasyków angielskich, Fryderyk Skarbek trafnie określił zależność skarbowości od gospodarstwa społecznego, pisząc: „Dochód publiczny opiera się na dochodzie prywatnym i pochodzi pierwiastkowo, jako i wszelki inny dochód albo z pracy, albo z ziemi, albo z kapitałów... Nauka finansów wskazuje, jakim sposobem ukształcić można taki dochód publiczny, któryby wszystkie potrzeby wspólne dokładnie zaspokoić zdołał, a potrzebom prywatnym dotkliwego uszczerbku nie czynił“¹.

Warunkiem dobrej gospodarki publicznej jest równowaga pomiędzy wydatkami i dochodami; warunkiem pomyślnego stanu ekonomicznego kraju jest równowaga pomiędzy produkcją i konsumcją. Zewnętrznym wyrazem finansów państwowych są rachunki publiczne, zaś gospodarki społecznej — bilans handlowy, względnie bilans płatniczy. Deficyt budżetowy świadczy o rozstrojonych finansach, bierny bilans płatniczy — o złym stanie gospodarki krajowej.

Mieliśmy sposobność przekonać się, że w Polsce istnieje olbrzymia niewspółmierność pomiędzy wydatkami i dochodami

¹ Fr. Skarbek. Rys ogólny nauki finansów (1824), str. 3.

skarbowemi. Rachunki państwowe są w stanie strasznym i chorobliwym. Ujemnym również przejawem jest bilans handlowy, świadczący, że konsumpcja przewyższa produkcję. Możliwym to jest wówczas, gdy naród żyje z dawnych zapasów i z kapitału lub zaciąga długi. W pierwszym wypadku — podlega zmniejszeniu majątek społeczny. W drugim korzystamy z kredytu, który później będzie musiał być zwrócony z procentem. O tem ujemnym zjawisku ekonomicznem można się przekonać z bilansu handlowego. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego², w roku 1920 przywóz do Polski wynosił 3 $\frac{1}{2}$ miliona tonn, podczas gdy wywóz wyraził się cyfrą 620.000 tonn, t. j. pięć razy więcej importujemy towarów niż eksportujemy.

W przywozie dominującą rolę odgrywa węgiel górnośląski (70%); po przyłączeniu Górnego Śląska do Polski nasz bilans handlowy powinien się znacznie poprawić. Niewspółmierność pomiędzy wydatkami i dochodami skarbowymi z jednej, produkcją a konsumpcją — z drugiej strony, stanowi wielkie zagadnienie skarbowo-ekonomiczne po wojnie, którego rozwiązanie jest rzeczą trudną, niemniej konieczną.

Doprowadzenie budżetu do równowagi nie cierpi zwłoki i dlatego reforma skarbowa wysuwa się na czoło polityki wewnętrznej. „Co się tyczy finansów publicznych, powiedziano na konferencji w Brukseli, najważniejszym zadaniem rządu jest doprowadzenie budżetu do równowagi; jeśli ten warunek nie jest spełniony, nie ma solidnej podstawy dla gospodarstwa społecznego, a zarazem otrzymanie kredytu zagranicznego trafia na poważne przeszkody“³.

Niezmiernie ważnym środkiem techniczno-skarbowym jest postulat, iż nie wolno projektować wydatków bez wskazania pokrycia. O ile powyższa teza byłaby przestrzegana z całą surowością przez rząd i władze ustawodawcze, stałoby się istotnie tamą skuteczną przeciw wygórowanym żądaniom wobec skarbu, uważanego często za dojną krowę. Poważny krok ku sanacji stanowi art. 10. Konstytucji 17 marca 1921 roku, o czem już była mowa.

Minister Skarbu musi się domagać, aby powyższa zasada była

² Odbitka z „Miesięcznika Statystycznego“, por. Załącznik Nr. 6.

³ Conférence Financière Internationale de Bruxelles 1920. Rapport de M. Brand. Finances publiques.

stosowana z całą bezwzględnością, a wówczas znajdziemy się na lepszej drodze.

W nauce skarbowości istnieje teza, że gospodarstwo publiczne tem się różni od gospodarstwa prywatnego, że w ostatnim wydatki stosują się do dochodów, a w finansach państwa — odwrotnie dochody mają się stosować do wydatków. Geneza powyższej zasady jest ta, że państwo ma do spełnienia szereg zadań, na pokrycie których środki znaleźć się muszą. Potrzeby są bowiem punktem wyjścia działalności państwa, one stanowią miarę, według której mają być ściągane dochody, a znalezienie środków stanowi zadanie ministra skarbu. Ta zasada była istotnie w mocy w skarbowości przedwojennej państw europejskich z obficie zaopatrzonym skarbem. Podczas wojny zasada przystosowania się dochodów do wydatków wystąpiła ze szczególną siłą. Gdyby państwa był zagrożony, środki na pokrycie wydatków wojennych musiały się znaleźć, bez względu — jaką drogą. Podczas wojny zagadnienie skarbowe wogóle nie istniało, gdyż całe życie państwowe było podporządkowane celom strategicznym.

Problem skarbowy występuje dopiero na pierwszy plan w okresie powojennym. Wtedy powstaje dla ministra skarbu niezmiernie trudne zadanie znalezienia środków materialnych. Wobec wyczerpania źródeł dochodowych, śmiem twierdzić, że ogólna zasada skarbowa stosowania się dochodów do wydatków musi być zarzucona, a coraz silniej występuje postulat prywatno-gospodarczy, iż wydatki, o ile to możliwe bez ujmy dla interesów państwa, winny się stosować do dochodów. Siła podatkowa ludności posiada pewną granicę, powyżej której nie wytrzymuje nacisku śruby fiskalnej; w większości państw ta granica już została osiągnięta, a wtedy nie pozostaje innej drogi, jak skrócić wydatki, choćby nawet część potrzeb pozostała niezaspokojona.

Każde gospodarstwo publiczne, które walczy z niedoborem, musi w celu uniknięcia katastrofy albo zmniejszyć wydatki, albo podwyższyć dochody, lub wreszcie i to stanowi środek najpewniejszy, przeprowadzić jedno i drugie.

Oszczędność może być pojmowana w dwojakiem znaczeniu, jako powstrzymanie się od konsumpcji i jako zastosowanie zasady gospodarności, t. j. osiągnięcie celu, kosztem najmniejszych ofiar.

Powstrzymanie się od konsumpcji stosowane być winno wówczas w gospodarce państwowej, gdy dochody nie pozwalają na pokrycie wszystkich potrzeb. Trzeba zatem rozróżniać pomiędzy potrzebami ważniejszymi i mniej ważnymi, zaspokajając pierwsze, pozostawiając bez pokrycia ostatnie aż do czasu zwiększenia wpływów. Przeprowadzenie takiej selekcji jest zadaniem władz rządowych, które powinny mieć na względzie każdorazowe stosunki.

Znaczne oszczędności w gospodarstwie publicznym dają się osiągnąć: 1) przez zmniejszenie wydatków na zbrojenia; urzeczywistnienie tego postulatu zależy od ogólnych warunków politycznych. Powrót do pokojowych stosunków pomiędzy narodami, wskrzeszenie wielkiej społeczności ludów opartej na wzajemnym porozumieniu i wolnej wymianie dóbr i usług, musi być ostatecznym celem polityki wszechświatowej. 2) Państwa winny unikać wszelkich wydatków, które nie prowadzą rezultatów ekonomicznych. Do nich zaliczamy — zapomogi dla bezrobotnych, które wydały najgorsze rezultaty i wpływały na demoralizację i zanik poczucia obowiązku u wspomaganych; do tej samej kategorii wydatków należy rozdawnictwo lub sprzedaż poniżej cen kosztów artykułów pierwszej potrzeby jak chleba, węgla itd. Wymienione wydatki, wobec braku normalnego pokrycia, wywołują tylko dalszą inflację i wpływają na rozstrój finansów publicznych i gospodarstwa społecznego.

Przechodząc do rozpatrzenia resortów państwowych w Polsce, z punktu widzenia polityki oszczędnościowej zaznaczyć należy, że istnieje wiele ministerstw i urzędów, które zostały zorganizowane szerzej, niż na to pozwalał stan finansowy państwa.

Niektóre urzędy powinny być skasowane, mianowicie te, które nie spełniły swego zadania, jak Ministerstwo Apropowizacji, Pracy i Opieki Społecznej, Urząd walki z lichwą i t. d.

W innych resortach państwowych należy wprowadzić daleko idące oszczędności. Największych redukcji w wydatkach należałoby się spodziewać w Ministerstwie Spraw Wojskowych, wobec podpisania pokoju z Rosją bolszewicką (w dniu 18 marca 1921 r.) Podczas całego okresu wojny Polska wydała na powyższe Ministerstwo 28 miliardów, co wraz z dopłatami za eksploatację kolei wynosi 34 miliardy. W ostatnich miesiącach 1920 roku wydatki na armję wynosiły od czterech do pięciu miliardów miesięcznie.

Rozpoczęcie kroków nieprzyjacielskich po zawarciu pokoju uważamy za rzecz trudną do pomyslenia ze względów psychologicznych. Wojna wymaga silnego napięcia psychicznego; gdy ono minie nielato poruszyć masy do kroków zaczepnych. Świat cały pragnie pokoju dla odbudowy i naprawienia zniszczeń i zablźnienia ran. Przypuszczać więc należy, że demobilizacja powinna się odbywać w szybkim tempie. Według danych urzędowych akcja napotyka na poważne trudności pod względem technicznym.

Daleko idące oszczędności dałyby się pomyśleć w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie wydatki, dokonywane przeważnie w obcej walucie, odbijają się dotkliwie na budżecie państwowym. Ogólne jest mniemanie, że powaga państwa wymaga odpowiedniej reprezentacji zagranicą. Zdaje się nam jednak, że autorytet nasz najwięcej cierpi wskutek deficytów skarbowych; oszczędzając na naszych placówkach zagranicznych, zwłaszcza w państwach z wysoką walutą i zmniejszając zbędne wydatki różnych misyj, wysyłanych bez istotnej potrzeby do państw ościennych, Polska wystawi sobie chlubne świadectwo o zdolnościach organizacyjnych i gospodarczych.

Skasowanie szeregu urzędów zbędnych i szkodliwych, przy jednoczesnym wprowadzeniu oszczędności w pozostałych, z których na czoło wysuwają się dwa ministerstwa wyżej wymienione, wydaje nam się ważnym krokiem ku zmniejszeniu konsumpcji publicznej, a zarazem wydatków państwowych.

Zasada gospodarności, czyli osiągnięcie celu kosztem najmniejszych ofiar, daje się przeprowadzić w gospodarce państwowej przez organizację władz, opartą na daleko posuniętym podziale pracy oraz na dokładnym określeniu kompetencji poszczególnych urzędów. Największym niedomaganiem państwowości polskiej jest przeładowanie personelem urzędniczym, wykazującym się słabą wydajnością pracy.

Polityka oszczędnościowa w skarbowości polskiej musi być stosowana w najszerszych granicach. Zadania, których się państwo podjęło przerastają niewątpliwie jego siły finansowe, gdy zważywszy zwłaszcza brak odpowiedniego aparatu administracyjnego. Wojna z bolszewikami z jednej, etatyzm z drugiej strony, wyniszczyły nasz skarb i doprowadziły go do stanu fatalnego. Obecnie

należy wyteżyć siły i energję dla wprowadzenia oszczędności w zarządzie cywilnym państwa.

Równorzędnie ze zmniejszeniem wydatków należy dążyć do zwiększenia dochodów. Dochody państwowe dzielą się na prywatno-gospodarcze i prawnopubliczne. Do pierwszych zaliczamy wpływy z majątku państwowego w najszerszym pojęciu — tutaj państwo występuje w charakterze prywatnego gospodarza. Podatki i opłaty stanowią źródło dochodów prawnopublicznych, gdyż państwo zwraca się z nakazem do obywateli ponoszenia świadczeń przymusowych.

Okazało się, że dochody publiczne ze wszystkich źródeł są niepomiarne drobne i pokrywają zaledwie w dziesiątej części wydatki. Zdawałoby się, że nic prostszego, jak odpowiednio je podwyższyć. Lecz tutaj wchodzi w kolizję waluta zmienna, której siła nabywcza niknie z przerażającą szybkością. Do czasu reformy walutowej, opartej na dewaluacji, a przedewszystkiem na utrwaleniu siły nabywczej pieniądza, co musi nastąpić, prowizoryczne wyjście z położenia, upatrujemy w oparciu wszelkich świadczeń na rzecz państwa na równi złota. Za podstawę do określenia ceny, winny służyć taryfy przedwojenne, a zależnie od spadku marki polskiej stawka ma być mnożona przez iloczyn, wyobrażający stopień deprecjacji naszej waluty. Minister skarbu określi co pewien okres czasu, ilu markom równa się złoty rubel i w tej wysokości pobierać się będą wszelkie opłaty i podatki o stopie stałej. Techniczne trudności powstaną niewątpliwie, lecz do czasu ustalenia waluty niema innego wyjścia. Jeżeli zaś budżet zostanie doprowadzony do równowagi, to wówczas ostateczna reforma waluty będzie rzeczą łatwą⁴.

⁴ Tym uwagom czyni w części zadość ustawa z dnia 10 maja 1921 r. punkt 4, wydana podczas prowadzenia korekty naszej pracy. W myśl ustawy „upoważnia się Radę Ministrów do regulowania podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji... Regulacja ma obejmować: 1) zrównanie stawek na całym obszarze Rzeczypospolitej; 2) rozszerzenie ustaw, obowiązujących w poszczególnych dzielnicach, w miarę potrzeby, również i na inne dzielnice Rzeczypospolitej; 3) uchylenie obowiązujących w poszczególnych dzielnicach ustaw i rozporządzeń; 4) podwyższenie obecnych stawek do wysokości, odpowiadającej stosunkowi procentowemu podatku z lat 1912, 1913 i 1914 do ówczesnej ceny sprzedaży odnośnego artykułu, oraz odpowiednio podwyższenie grzywien i kar pieniężnych, przewidzianych w od-

Przeciwko podwyższaniu stawek podnoszą się głosy, utrzymujące, że to wywoła dalszą drożyznę. Fakty jednak przeczą takiemu twierdzeniu. Obecnie stawki państwowe są stosunkowo niskie, a drożyzna szaleje. Przyczyną jest właśnie to, że świadczenia na rzecz państwa są zbyt drobne, że istnieje deficyt pokrywany sztucznie przez emisję pieniędzy, co wywołuje inflację i wzrost cen. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej bezpośrednim źródłem zawikłań walutowo-gospodarczych jest rozpaczliwy stan skarbu. Szukano przyczyn dalej, radzono słusznie podnieść produkcję, poprawić bilans handlowy. Wszystko to prawda, lecz — to przyczyny dalsze. Najbliższym źródłem choroby, działającym mechanicznie na spadek waluty, wprowadzającym zamęt, brak stałości i niepewność w życiu ekonomicznym są miliardowe deficyty skarbowe pokrywane sztucznie emisją banknotów. Każda nowa fala emisji, jest tylko dawką narkotyku dla chorego organizmu, która potęguje chorobliwe objawy, gdy jej działanie minie. Dlatego błędą ci wszyscy, którzy twierdzą, że państwo podwyższając stawki podatkowe czy też opłaty za korzystanie z przedsiębiorstw potęguje drożyznę. Przeciwnie, jest to jedyny środek sanacji, gdyż tylko w ten sposób da się wstrzymać destrukcyjny pęd maszyny drukarskiej — istotnej przyczyny choroby.

Po tych uwagach ogólnych przejdziemy do rozpatrzenia pożądanых reform w dziedzinie podatków, odkładając na sam koniec kwestję administracji majątkiem państwowym.

Przy ocenie prawa skarbowego w Polsce wykazaliśmy niewspółmierność obciążenia podatkowego wsi i miast. Do czasu dodatnich wyników z podatku dochodowego, na co wypadnie jeszcze poczekać, uważamy za konieczność bardzo znaczne podwyższenie podatku gruntowego. Uznajemy, że powyższy podatek opiera się na przestarzałym i niespawiedliwym katastrze, który powinien ulec zasadniczej reformie w przyszłości, lecz to wszystko stanowiłoby pracę obliczoną na szereg lat. Nie czas jednak na reformy

nośnych ustawach“. Jest to szerokie pełnomocnictwo udzielone przez Sejm Ministrowi Skarbu, który ma wydać w tym względzie odpowiednie zarządzenia i przedłożyć Sejmowi w trzy miesiące do zatwierdzenia. (Dz. Ustaw Rzpltej, Nr. 41, poz. 248). por. „Uzupełnienia“ na końcu pracy!

subtelne, gdy dach pali się nad głową. Trzeba działać niezwłocznie, bez względu na drobne niedokładności. Faktem jest, że ludność rolnicza zgarnęła olbrzymie zasoby pieniężne dzięki niepomiarom cenom, że ona żyje dziś kosztem reszty ludności. Zgodnie z zasadą sprawiedliwości rolnicy powinni ponosić największe brzemie podatków. Tymczasem sprawa przedstawia się wręcz odwrotnie; obciążenie własności rolnej jest minimalne, co w innym miejscu nazwaliśmy tragedją skarbową w Polsce.

Na jeszcze jedno źródło obfitych dochodów publicznych należy zwrócić uwagę. Są to podatki konsumpcyjne. Z poprzednich wywodów okazało się, że w okresie powojennym odpadają argumenty przytaczane zwykle przeciw obciążeniu spożycia, a nabierają znaczenia ich strony dodatnie, zwłaszcza znaczna wydajność dla skarbu. Eksperymenty poczynione z monopolami skarbowymi wypadły ujemnie, gdyż koszty administracji nie stały w żadnym rozsądnym stosunku do zysków. Wniosek sprowadza się do tego, aby obłożyć artykuły spożycia wysoką akcyzą, pozostawiając obrót i produkcję w rękach prywatnych. Podatek winien być pobierany od gotowego produktu, a jako podstawę można przyjąć stawki przedwojenne według wzorów rosyjskich, z tem jednak zastrzeżeniem, aby stopa nie przewyższała 50% ceny sprzedaży. Największych rezultatów trzeba się spodziewać z opodatkowania spirytusu, tytoniu i cukru.

Specjalnym podatkiem winny być obciążone przedmioty zbędnej i zbytowej konsumpcji, więcej ze względów socjalno-politycznych niż fiskalnych.

Oplaty i podatki od obrotu też powinny ulec rewizji, aczkolwiek, zwłaszcza przy ostatnich, nastąpiło już dość znaczne opodatkowanie, a nawet ujednostajnienie prawa skarbowego na całym obszarze Rzeczypospolitej.

Podatek dochodowy — niewątpliwie najsprawiedliwszy — na razie nie przyniesie zapewne większych rezultatów skarbowych ze względu na świeżą datę jego uchwalenia. Praktyka skarbową wskazuje, że jego rezultaty występują zwykle po okresie 3—4 lat po wprowadzeniu. Pozostają jeszcze podatki „wojenne”. Podatek od zysków wojennych, wskutek trudności technicznych, a zwłaszcza wskutek chwiejności waluty nie wchodzi w rachubę. Natomiast pozostaje jeszcze w rezerwie środek uciążliwy i nie wytrzymały krytyki naukowej — jednorazowa danina majątkowa lub po-

życzka przymusowa. Zajęliśmy już wyżej krytyczne stanowisko wobec ostatniej, przedkładając wysoką jednorazową daninę majątkową, jako środek bardziej licujący z powagą państwa a nawet sprawiedliwszy od pożyczki przymusowej.

Wiążano poważne nadzieje z zagraniczną pożyczką złotą, która rzekomo miała poprawić stan naszej waluty, a co więcej służyć podkładem złotym dla przyszłej waluty polskiej. Pożyczka dolarowa zawiadła niestety oczekiwania i w najbliższej przyszłości nie można spodziewać się wydatniejszej pomocy pieniężnej z zagranicy. Jednym bowiem z warunków otrzymania pożyczki zagranicznej jest zaprzestanie przez Polskę dalszej emisji pieniędzy papierowych. Zwracaliśmy już uwagę, że uregulowanie kwestji walutowej jest warunkiem, od którego zależy cała przyszłość ekonomiczne i finanse państwowe.

Skuteczność podwyższenia podatków dawnych i wprowadzenia nowych zależy nie tylko od uchwalenia tej lub innej ustawy, lecz przede wszystkim od jej wykonania; warunkiem sanacji finansów jest niezawodne wpływianie podatków do kasy państwowej. Największą klęską dla skarbu są t. zw. zaległości, będące świadectwem opieszałości władz.

O sprawnym funkcjonowaniu aparatu administracyjno-skarbowego była mowa wyżej. O tem już przed 150 laty pisał A. Smith, zwracając uwagę na ważne zadanie, które z tytułu wybrania podatków spada na organa wykonawcze, streszczające w t. zw. zasadzie tanioci administracji podatkowej. Jest rzeczą jasną, że państwo nie może funkcjonować bez dobrze zorganizowanego, uczciwego sumiennego i wyszkolonego personelu urzędniczego.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że dążenie podatkowników do omijania ustaw będzie zawsze silniejsze niż starania urzędników, aby ściągnąć podatek; w pierwszym wypadku mamy do czynienia z interesem osobistym, w drugim — z interesem publicznym, a wiadomo, że interes osobisty jest zawsze motywem najsilniejszym i prowadzi do różnych antypaństwowych wynalazków i wykrętów. Dlatego główny nacisk należy położyć na nałożenie podatku, na wynalezienie takiego systemu, któryby uniemożliwił, a w każdym razie wielce utrudnił defraudacje podatkowe. Reforma nałożenia podatków jest kwestją palącą, którą zajmuje się żywo nauka

w Niemczech⁵. Proponowane są różne środki, jak przymusowe prowadzenie ksiąg handlowych, przymus dostarczania przez podatników wyjaśnień oraz groźenie ciężkimi karami w razie niestosowania się do prawa. Środkami represyjnymi nie należy gardzić i niedoceniać ich znaczenia. W polskiej literaturze już prof. Biliński zwrócił uwagę na znaczenie kar, jako środka odstraszającego podatników od podawania fałszywych zeznań i uchylania się od powinności względem państwa; żąda mianowicie podania wszelkich przestępstw fiskalnych pod ogólny kodeks karny, przez co, „jednym pociągnięciem pióra zapobiegnie się defraudacji ze strony osób uczciwych, podczas gdy na nieuczciwych więziene podział w sposób odstraszający“⁶.

Skuteczniejszym jednak środkiem od wszelkich przymusów i kar jest taki system nałożenia podatków, przy którym odpada interes płatnika w usuwaniu się od powinności względem skarbu. Mamy na myśli system, stosowany od dawna w Anglii, a polegający w krótkości na tem, że płaci nie ten, kto dochód pobiera, lecz ten, od którego dochód płynie. Jest to system nakładania podatku u źródła (Quellenprinzip). Każdy rodzaj dochodu: płaca robotnika, pensja urzędnika, zysk od kapitału, dywidenda w towarzystwie akcyjnym, renta państwowa, premja asekuracyjna itd., posiada swe źródło, skąd płynie. Podatek powinien być wniesiony przez tego, kto dochód wypłaca, gdyż wówczas płatnik nie będzie miał interesu w tem, aby uchylać się od tej powinności.

Słowem, podatek zostaje wpłacony do skarbu przez zastępcę, który potrąca sobie sumę wpłaconą od właściwego podatnika. Mamy więc do czynienia z pośrednim nałożeniem podatków.

Podatki konsumcyjne są klasycznym przykładem nałożenia u źródła, u producenta lub kupca, który je przerzuca na konsumenta w wyższej cenie towarów i w ten sposób potrąca je od spożywcy. Z uwagi na sposób nałożenia powyższe podatki zaliczane są do pośrednich i nie wchodzi w rachubę przy naszych rozważaniach. Nam chodzi o zbadanie, jak dalece system nałożenia u źródła daje się zastosować do podatków „bezpośrednich“ t. j. obciążających majątek, względnie przyrost majątku.

⁵ Por. H. Dietzel. Englische und preussische Steuerveranlagung 1919.

⁶ Leon Biliński. System nauki skarbowej (1876), str. 304.

Najłatwiej daje się zastosować system nałożenia podatku u źródła, gdy miejsce skąd dochód pochodzi, lub osoba, która dochodu dostarcza, jest wyraźnie określona i bez wielkiego trudu może ustalić sumę, od której potrąca podatek. Taki wypadek zachodzi, gdy źródłem dochodu są osoby prawne, jak państwo, gmina, towarzystwa akcyjne itd. Instytucjom państwowym lub gminnym nie sprawia trudności potrącenie podatku od pensji urzędników, ta sama uwaga dotyczy instytucyj bankowych przy obliczaniu podatku przypadającego od wkładów, lub towarzystw przemysłowych odnośnie do obrachunku podatku od pensji urzędników lub tantjem członków zarządu. Wybranie podatku od kapitału ulokowanego na nieruchomościach prywatnych (sumy hipoteczne) drogą pośrednią jest technicznie łatwem do przeprowadzenia. Dłużnik potrąca podatek przy spłacie procentu wierzycielowi. Pośrednie nałożenie podatku od płacy teoretycznie również nie nastęrcza trudności. Za podstawę do ustalenia wysokości potrąceń przyjmuje się rzeczywiste wynagrodzenie z tytułu najmu pracy w pieniądzu i w naturze. Od ustalonego w powyższy sposób dochodu za dany rok podatkowy należy określić roczną kwotę podatku dochodowego i jedną dwunastą część tej kwoty pracodawca winien potrącać co miesiąc od płacy. Potrąceń należy dokonywać z wynagrodzeń wszystkich pracowników i robotników z wyjątkiem wypadków, gdy dochód nie przekracza minimum egzystencji. Technika nałożenia i wybrania podatku nie nasuwa żadnych wątpliwości.

Natomiast trzeba się liczyć ze skutkiem takiego postępowania. Nie jest wyłączone, że robotnicy będą narzekać na obcinanie im płacy i zażądata jej zwwyżki o sumę podatku. W literaturze klasycznej przewidział ten wypadek z całą precyzją Ricardo, wychodząc ze znanej teorii o prawie płacy. Płaca, zdaniem wielkiego ekonomisty, oscyluje około kosztów utrzymania, jak cena towarów chwiewie się około kosztów produkcji. Podatek od zarobków oznacza podwyższenie kosztów utrzymania robotnika. W tym samym stosunku podniesie się zdaniem Ricarda płaca. Podatek od robotników może mieć tylko jeden skutek, że obniży zysk przedsiębiorcy, gdyż zostanie przerzucony na niego. Aczkowiek teoria Ricarda, zwłaszcza w okresie niesłychanej zwwyżki wynagrodzenia za pracę fizyczną, nie wytrzymuje krytyki, niemniej trzeba się liczyć z tem,

iż podatek od płacy może spocząć na pracodawcy wobec chęci każdego podatnika przerzucenia ciężaru na inne barki.

Trzeba więc za pomocą odpowiednich broszur informować ogół podatników o obowiązku każdego obywatela płacenia ciężarów podatkowych i o niezbędności doprowadzenia do równowagi budżetowej, której brak odbija się ujemnie na położeniu całego kraju.

W Polsce, ze względu na nowość podatku dochodowego, wszelkie wydawnictwa informujące o tym podatku tak ze strony urzędowej jak i w formie broszur popularnych wydają nam się rzeczą wielce pożądaną. Przykłady można zaczerpnąć z Anglii, gdzie wydział gospodarczy „British Association” (1904) wydał świetną broszurę, gdzie czytamy, że „każdy robotnik powinien dolożyć swoją część do podatku dochodowego; wybranie zaś będzie ułatwione dzięki temu, że firmy będą potrącały podatek przy dokonywaniu wypłat”⁷.

Trudniej przedstawia się nałożenie podatku przy rencie gruntowej i zysku przedsiębiorcy.

Przy większej własności system deklaracji dalby się jeszcze pomyśleć, aczkolwiek i tu napotykamy na poważne trudności. Nawet przy dobrze urządzonej rachunkowości nie jest rzeczą łatwą ustalić czysty dochód z majątku rolnego zgodnie z ustawą, gdyż czynnikiem utrudniającym jest obliczenie w pieniądzech produktów używanych dla potrzeb domowych, (chleba, mąki, masła, jaj i niezliczonej ilości innych artykułów), które trzeba doliczyć do dochodu.

Trudności związane z nałożeniem podatku na podstawie zeznań potęgują się przy drobnej własności rolnej. Nie wystawiam sobie, w jaki sposób nasz włościanin obliczy swoje wpływy i uwiódźni je w deklaracji, skoro często pisać i czytać nie umie. Z drugiej strony z pewnością drobny rolnik nie będzie zbyt skory w ujawnianiu swych dochodów, gdyby je nawet obliczyć był w stanie.

Sądę, że niema wówczas innego wyjścia, jak szacowanie dochodu przez władze skarbowe na podstawie znamion zewnętrznych, jak obszar gruntu, ilość inwentarza, klasa urodzajności

⁷ Por. Westminster Review 1904, str. 379.

i przeciętne ceny ziemi. W komisjach szacunkowych powinien przeważać element obywatelski, złożony z ludzi miejscowych obznajomionych dokładnie z warunkami lokalnymi.

Obłożenie podatkiem dochodowym zysku przedsiębiorcy „u źródła” jest łatwiejsze lub trudniejsze zależnie od tego, czy przedsiębiorstwo jest kolektywne czy indywidualne. W pierwszym wypadku przedstawiciele firmy wykładają podatek za udziałowców. Przy przedsiębiorstwach indywidualnych trudności są poważniejsze, aczkolwiek nie tak wielkie, jak przy własności rolnej. Nawet najdrobniejsze przedsiębiorstwo prowadzi rachunkowość, dzięki czemu władze skarbowe mają zawsze odpowiedni materiał dla sprawdzenia deklaracji.

System nałożenia podatku u źródła zawodzi przy dochodach z wolnych profesyj. W tym jednak wypadku, aczkolwiek osobiste deklaracje są nieuniknione, niebezpieczeństwo defraudacyj zostaje zmniejszone dzięki wyższemu poziomowi kulturalnemu podatników.

Pozostaje bardzo ważna pod względem fiskalnym grupa podatków od obrotu. Nie wchodząc w szczegółowe rozpatrywanie rodzajów, wskażę tylko, że większe transakcje majątkowe, tak pomiędzy żyjącymi jak i na wypadek śmierci, odbywają się w formie aktów urzędowych. Przejęcie dóbr z ręki do ręki jest odpowiednią chwilą do ingerencji skarbu; samo przeniesienie prawa własności odbywa się jawnie i w sposób prawem przepisany, a wobec tego możliwość defraudacyj znacznie się zmniejsza.

Rozbiór poszczególnych podatków z punktu widzenia pośredniego ich nałożenia wykazało, że taki system postępowania może być stosowany w wielu wypadkach. Dla pewnych kategorii dochodu nałożenie pośrednie zawodzi, a wówczas nie pozostaje innego sposobu, jak deklaracja podatnika sprawdzona przez władze wymiarowe. Mimo pewnych braków związanych z nałożeniem podatków u źródła, uważamy je za jedynie słuszną formę pod względem technicznym, gdyż usuwa interes płatnika w obejściu ustawy.

Naciśnięcie śruby podatkowej oraz reforma techniki nałożenia i wybrania podatku, która zapewniałaby skarbowi regularne i niezawodne wpływy, a w rezultacie doprowadzenie do równowagi wydatków z dochodami jest koniecznością nie cierpiącą zwłoki.

Proponowane wyżej środki czysto skarbowe nie uzdrowią jednak chorego organizmu, gdy trwała sanacja winna być oparta na szerokim podłożu poprawienia stosunków ekonomicznych. Przesadny fiskalizm, wyczerpujący źródła podatkowe, może być nawet szkodliwym dla ekonomiki krajowej. Dosadną krytykę dra-końskich środków skarbowych, zastosowanych w Niemczech w roku 1919/20, podaje Rathenau, pisząc⁸: „Rząd Rzeszy dokłada starań, aby uporządkować stronę rachunkową i buchalteryjną skarbu, wynajdując coraz to nowe podatki. Wreszcie udaje się doprowadzić na pewien czas do równowagi wydatki z dochodami. Chory patrzy z wdzięcznością na lekarzy. Rachunki zgadzają się, lecz krew przestała krążyć w żyłach i pacjent umiera z wycieńczenia”. W ten sposób znany pisarz niemiecki ostrzega rząd przed nadmiernymi ciężarami podatkowymi, mogącymi zniszczyć podstawy, na których wspiera się skarb państwa.

O ile przytoczone zdanie może mieć pewną słuszność wobec reformy skarbowej Erzbergera, o tyle jest bezpodstawne w stosunku do skarbowości polskiej. Źródła podatkowe są u nas dalekie od wyczerpania; przeciwnie istnieją pewne grupy społeczne, ponoszące minimalne ciężary państwowe.

Trwałą podstawą dla finansów publicznych jest poprawa ogólnych warunków gospodarczych.

Postulatem skarbowym w okresie powojennym jest zmniejszyć wydatki i zwiększyć dochody, postulatem zaś gospodarczym jest konsumować mniej, produkować więcej.

Do ograniczenia konsumpcji mogą być zastosowane uwagi, wypowiedziane wyżej w sprawie oszczędności w wydatkach państwowych. Oszczędność i powstrzymywanie się od konsumpcji, zwłaszcza przedmiotów zbytku, winno być regułą w okresie powojennym, wysuwa się na plan pierwszy tak w gospodarce państwowej, jak i w gospodarstwach prywatnych. Konsumpcja, jak wiadomo, jest ostatecznym celem produkcji. Chodzi jednak o to, aby była odpowiednio pokierowana, aby unikać spożycia zbędnego i nieużytecznego. Odnosi się to zwłaszcza do tych wszystkich, którzy wzbogacili się podczas wojny i demoralizują się przez niezdrową konsumpcję.

⁸ Walther Rathenau. Was wird werden? 1920.

Podniesienie produkcji zależy w pierwszym rzędzie od zwiększenia jej czynnika podstawowego — pracy. Podnieść wytwórczość kraju, pracować energicznie, nie tracić czasu, organizować się — oto właściwa droga, po której idąc społeczeństwo może się uchronić od grożącej katastrofy⁹.

Poczynania w kierunku skarbowym i gospodarczym powinny być uzupełnione przez reformę walutową, gdyż jak wyżej wykazano, zła waluta jest nie tylko objawem choroby gospodarczo-skarbowej, lecz zarazem jej źródłem i przyczyną. Na podstawie chwiejnej waluty nie można budować żadnych planów i przewidywań finansowych, gdyż niewątpliwie zawiodą.

Co należy rozumieć pod reformą walutową?: 1) utworzenie banku emisyjnego, którego statut określałby sposób pokrycia banknotów; 2) zakaz dalszej emisji banknotów; 3) wprowadzenie nowej jednostki monetarnej, której kurs byłby zabezpieczony, dzięki dwóm poprzednim zarządzeniom.

Dla ustroju i działalności przyszłego „Banku Polskiego” istnieją liczne wzory. Czy Bank Polski ma być instytucją prywatną, czy rządową? Skłonni bylibyśmy popierać pierwszy typ ze względu na nowe stosunki pieniężne w okresie powojennym. Argument, wysuwany zwykle przeciw bankowi państwowemu, że będzie nadużywał prawa emisji w celach skarbowych, że państwo nie oprze się pokusie dostarczania sobie łatwego dochodu, gdy zajdzie potrzeba, nabiera obecnie znaczenia decydującego.

Courcelle Seneuil¹⁰ w klasycznym dziele o bankowości, twierdzi, „że państwowy bank biletowy nie mógłby być niczem innym, jak tylko fabryką pieniędzy papierowych, co oznaczałoby pierwszy krok do komunizmu”. Zaiste przewidujące słowa, pisane przed przeszło pół wiekiem, których jaskrawym potwierdzeniem są rządy bolszewickie.

Francuski ekonomista, zgodnie ze szkołą liberalną, jest obrońcą tezy o wolności emisji, wychodząc z założenia, że życie gospodarcze samorzutnie unormuje ilość obiegających banknotów. Po-

⁹ Por. m. i. moja praca. Zagadnienie skarbowo-ekonomiczne na tle wojny 1920 r.

¹⁰ J. G. Courcelle-Seneuil. Traité des opérations de banques (I wydanie z roku 1852) IX wydanie 1905, str. 444.

wyższy argument, który w czasach normalnych mógł się wydać uzasadnionym, nie wytrzymuje krytyki w okresie zamętu gospodarczego. Brak zaufania do rozlicznych banków emisyjnych i nieuniknione nadużycia z tem związane wywołują potrzebę centralizacji w jednym banku emisyjnym.

Pewien wpływ rządowy na organizację i działalność banku emisyjnego może być zabezpieczony. Sądźmy zatem, że „Bank Polski“ powinien być towarzystwem akcyjnym pod kontrolą państwową. Konstytucyjne mocarstwa Zachodu taką właśnie formę obrały. Francja, Anglja, Niemcy, Austrja, mają banki akcyjne, z różnym zakresem ingerencji państwa. „Banque de France“ — dzieło Napoleona z roku 1800 — gwarantuje państwu kontrolę o tyle, że gubernator wraz z dwoma wicegubernatorami banku są mianowani przez prezydenta republiki na wniosek ministra skarbu. 3 dyrektorów z ogólnej liczby 15 (conceil de régence) są wybierani z pośród urzędników skarbowych, pozostali — ze świata finansowego i przemysłowego.

Drugą sprawą organicznie z poprzednią związaną jest kwestja pokrycia biletów, przyczem rozróżnia się pokrycie metaliczne, bankowe i towarowe.

Odnośne przepisy różnych państw różnią się dość znacznie, mianowicie wprowadzono bądź to maksimum biletów wogóle (Francja), bądź maksimum biletów niepokrytych kruszczem (Anglja), bądź ustanowiono ścisły stosunek między zasobem kruszczu a sumą biletów w obiegu, uznając kruszczowe pokrycie w $\frac{1}{3}$ za minimum pokrycia (Niemcy), lub ustalono stałą cyfrę not niepokrytych, jako kontyngent wolny od podatku, pozwalając emisję aż do trzykrotnej wysokości zasobu kruszczu za opłatą podatku (Austrja).

Najlepiej zagwarantowanym przeciw nadmiernej emisji biletów jest niewątpliwie Bank Angielski, dzięki słynnemu aktowi Peela z dnia 26 lipca 1844 roku. Istnieją dwa departamenty: emisji biletów i operacji bankowych. Pierwszy posiada cały zapas kruszczu, a ponadto — pierwotnie — 14 milj. funtów w papierach wartościowych, stanowiących rezerwę. Emisja powyżej rezerwy była tylko wówczas dopuszczalna, o ile bilety znajdowały pełne pokrycie w kruszczu. Cel ustawodawcy jest całkiem wyraźny: ustalenie ilości biletów w obiegu. Teorja obiegowa, t. zw. *currency*

principle, która żądała całkowitego pokrycia biletów kruszczem, faktycznie znalazła w Anglji zastosowanie. W ostatnich latach przed wojną pokrycie kruszczowe było wyższe od biletów w obiegu; np. w marcu 1908 roku not w obiegu było za 27.7 milj., a podkład złota wyrażał się sumą 40.6 milj. L.¹¹

Podczas wojny, jak wiadomo, Anglja niezwłocznie podwyższyła bardzo znacznie podatek dochodowy i wprowadziła podatek od zysków wojennych, nie mówiąc o innych podatkach, dzięki czemu wpływy wzrosły olbrzymio, które w $\frac{1}{4}$ pokryły wydatki wojenne. Reszta zaspokojona została drogą kredytu publicznego. Rząd angielski, niezależnie od biletów bankowych, wypuścił podczas wojny bilety państwowe (*currency notes*), których obieg wyniósł w końcu roku 1920 367 milionów L. Obecnie te bilety są stopniowo wycofywane w obiegu. Poza tem akt Peela nie uległ zasadniczemu naruszeniu, o czem świadczy bilans banku angielskiego (z dnia 25 maja 1921 roku). Departament emisyjny wykazuje w pasywach 145 milj. L biletów bankowych w obiegu, a w aktywach 126.5 milj. L w złocie oraz 18.5 milj. w papierach wartościowych¹².

W Anglji mimo wojny, system monetarny znajduje się w po-

¹¹ Por. Handwörterbuch Conrada. art. „Banken“.

¹² *Bilans Banku Angielskiego (25 maja 1921 roku):*

<i>Departament emisyjny:</i>			
Pasywa	L	Aktywa	L
Bilety bankowe	144.990.915	Dług stały skarbu	11.015.100
		Renty stałe	7.434.900
		Złoto	126.540.915
			144.990.915
<i>Departament bankowy:</i>			
Kapitał zakładowy	14.553.000	Renty do dyspozycji	38.106.122
Rezerwy	3.193.391	Portfel	89.139.884
Skarbiec i admin.	16.419.417	Bilety w rezerwie *	17.183.255
Rachunki bieżące	112.060.283	Złoto i srebro	1.868.632
Bilety do 7 dni	11.802		146.237.893
	146.237.893		

* Bank może rozporządzać tą sumą w dyskoncie i awansach, zanim osiągnie granicę prawną.

L'économiste français Nr. 23 (4 czerwca 1921 r.), str. 719.

ządka, a jednostka monetarna uległa tylko nieznacznej deprecjacji.

Zabezpieczeniem not w obiegu przyszłego „Banku Polskiego” służyćby mogły: 1) podkład kruszcowy; 2) papiery procentowe i wartościowe uznane przez zarząd banku za wystarczające; 3) towary nieulegające zepsuciu do połowy ich wartości szacunkowej. Bankowi Polskiemu nie będzie wolno wydać ani jednego biletu, nie posiadającego powyższego zabezpieczenia. Na wzór angielski należałoby wprowadzić przepis, że emisja powyżej rezerwy w papierach wartościowych i w towarach, jest tylko wówczas dopuszczalna, o ile bilety znajdują pełne pokrycie w kruszcu. Ścisłe przestrzeganie przepisów co do pokrycia mają uzasadnioną dążność ograniczenia nadmiaru emisji. O ile w czasach normalnych można było pozostawić bankom centralnym większą swobodę w tym względzie, o tyle w okresie powojennym, wobec rozstroju stosunków pieniężnych, pożądane są w tym kierunku najdalej idące obostrzenia.

Ustawowe określenie pokrycia biletów w obiegu stanowi, w naszym mniemaniu, najważniejszy punkt całego ustroju przyszłego Banku Polskiego. Akt Peela powinien służyć poniekąd wzorem. Od surowego przestrzegania ustawy pod tym względem zależy powodzenie systemu monetarnego w Polsce. Trzeba raz skończyć z tym niebezpiecznym i zgubnym w następstwach systemem drukowania pieniędzy bez pokrycia, gdyż inaczej nigdy stabilizacja nie zostanie osiągnięta.

Nowa waluta polska — złoty — musi być wprowadzona drogą dewaluacji, po kursie zbliżonym do giełdowego. Jeżeli nowa jednostka oparta będzie na systemie frankowym (złoty = złotemu frankowi), dewaluacja będzie bardzo dotkliwą dla posiadaczy gotówki. Zmiany jednak wprowadzone będą miały charakter bardziej formalny niż istotny. Faktycznie ofiary już zostały poniesione, niesłuszne wzbogacenie już nastąpiło.

Inne zasady przerachowania winny być stosowane do gotówki z jednej, zobowiązań dawnych i pożyczek państwowych z drugiej strony. Nie wchodząc w szczegóły, co zaprowadziłoby nas zbyt daleko, uważamy, że gotówka winna być przerachowana według kursu zbliżonego do giełdowego. Oczywiście, że tej zasady nie należy stosować do zobowiązań, gdyż byłoby to wielkiem po-

krzywdzeniem wierzycieli. Należałoby znaleźć drogę kompromisową i wyprowadzić kurs pośredni pomiędzy giełdowym i równią złota, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na czas, kiedy dane zobowiązanie zostało zaciągnięte, (o czym już była mowa wyżej).

Co się tyczy wewnętrznych pożyczek państwowych, posiadacz obligacji powinien też mieć gwarancję, że pieniądze pożyczone państwu nie zostaną mu wskutek deprecjacji skonfiskowane, gdyż wówczas, lojalniej będzie wprowadzić wysoką jednorazową daninę majątkową i nie ludzi wierzyciela zwrotem pożyczonego kapitału. Jeżeli jednak pozostać przy koncepcji kredytu publicznego, państwo musi swe zobowiązanie dotrzymać we własnym interesie, ponieważ inaczej odpadnie bodziec do lokowania kapitałów w pożyczce państwowej. Należałoby więc stosować do tej ostatniej te same zasady, co i do zobowiązań prywatnych, t. j. zabezpieczyć korzystniejszy kurs wymiany.

Nie jest naszym zadaniem podawanie sprecyzowanych projektów obliczeń, gdyż warunki są zbyt zmienne i niestalone. Cyfry dla konwersji podane w chwili pisania słów niniejszych (latem 1921 roku) mogą się okazać już po paru miesiącach niewłaściwe. Nie chodzi o rachunek, lecz tylko o zasadę. Waluta i skarb stanowią pole wyłącznie zarezerwowane dla interwencji państwa. W dziedzinie gospodarczej natomiast nie można rozwiązywać zawitych kwestyj na zasadzie takiego lub innego zarządzenia, lecz ustrój ekonomiczny stanowi wynik oddziaływania całego społeczeństwa.

Pozostaje jeszcze jeden sposób ratowania zagrożonych finansów, a zarazem gospodarstwa krajowego — przez dopływ obcych kapitałów. Możliwym jest w różnych formach: pod postacią kredytu pieniężnego, kredytu towarowego, wreszcie w formie przejęcia przez obcych kapitalistów przedsiębiorstw i majątków tak państwowych lub samorządnych, jak i prywatnych. Zagraniczny kredyt pieniężny jest obecnie trudny do uzyskania, wskutek nieuporządkowanych stosunków finansowych wewnątrz kraju. Kredyt towarowy, z którego Polska korzystała w dość znacznym stopniu jest tylko wówczas pożądany, gdy obejmuje środki produkcji i surowiec dla dalszej przeróbki, nie zaś artykuły konsumpcyjne. Nie normalne warunki sprawiły, że sprowadzaliśmy głównie towary

konsumcyjne i amunicję. Ze stanowiska potrzeb ekonomicznych kraju, jedynie uzasadniony jest kredyt produkcyjny; chodzi tu o surowiec dla przemysłu, o maszyny i nawozy sztuczne dla rolnictwa, oraz o środki komunikacyjne — o lokomotywy i wagony.

Drugim sposobem jest bezpośrednio zainteresowanie obcych kapitalistów wytwórczością krajową. Polska posiada olbrzymie bogactwa bądź to znajdujące się w rękach związków prawno-publicznych lub też w posiadaniu prywatnych przedsiębiorców.

W literaturze ekonomicznej już od czasu A. Smith'a odzywały się głosy za sprzedażą majątku państwa oraz jego przedsiębiorstw. I rzeczywiście w następstwie wojen w 19. wieku państwa zaczęły się wyzbywać swych majątków. W ostatnich jednak czasach państwa i gminy trzymały się zasady, aby nie zmniejszać swego majątku tak ze względów skarbowych, jak i socjalnych. (Wagner i Damaschke). Zwykły argument był ten, że sprzedane tereny i przedsiębiorstwa państwa i gminy odkupywały po wyższych cenach.

Po wojnie, wobec zdezolowanych finansów i rozstrojonego gospodarstwa społecznego, powyższa myśl staje się znów aktualną.

Przechodząc do spraw ekonomicznych Polski, nie widać innego wyjścia z ciężkiego położenia gospodarczo-skarbowego jak bezpośrednio pomoc obcych kapitałów. Droga koncesyj należy wydzierżawiać lub oddawać w administrację poręczającą te wszystkie objekty, które z braku odpowiednich kapitałów krajowych nie mogą być eksploatowane z dostateczną dla ogółu korzyścią. Wchodzi w rachubę koleje państwowe, lasy, a nawet kopalnie.

Dopuszczenie obcego kapitału i oddanie kolei nie jest przyznaniem się do niemocy, lecz wyrazem liczenia się z rzeczywistością. Polska jest krajem z ogromną przyszłością z uwagi na swe bogactwa naturalne. Ciężkie warunki towarzyszące jej powstaniu sprawiły, że o własnych siłach nie jesteśmy w stanie z tych bogactw korzystać. Żle pojęta myśl samowystarczalności gospodarczej, która pokutuje jeszcze w pewnych grupach społeczeństwa, jest dowodem nieuctwa ekonomicznego. Przed kapitałem zaganicznym nie trzeba się bronić, należy go przeciwnie szukać i pragnąć. Razem z nim napłyną do Polski przedsiębiorczość, wiadomości techniczne, kapitał obcy zatrudni setki tysięcy rąk i mózgów krajowych,

a w drugim pokoleniu u tych przybyszów o cudzoziemskich nazwiskach zabiją polskie serca.

Przypominają się słowa, wypowiedziane w roku 1861, t. j. przed sześćdziesięciu laty przez gorącego patriotę i znanego ekonomistę Józefa Supińskiego¹³: „Przywiązanie do kraju, pisze Supiński, jest zapewne najwyższą cnotą obywatela; lecz czyny powodowane tem uczuciem, stać się mogą szkodliwymi krajowi, jeżeli niemi nie kieruje głębsze pojęcie praw, na których się opiera pomyślność powszechna. Zdaniem osób, które praw tych nie pojęły dostatecznie, do czynów patriotycznych należy odsuwać obce kapitały od przedsiębiorstw krajowych; nie dopuszczać, by cudzoziemcy budowali koleje i zakładali fabryki krajowe. Wysilać się na to, czemu sprostać nie możemy; narażać na próby i niepowodzenia szczupłe zasoby wymienne, nie jest służyć krajowi, ale raczej bolesne zadawać mu rany.

Zasoby przybywające z krajów obcych to siły idące nam w pomoc; to żywność dowieziona w miejscu, gdzie głód panuje, to wiedza i praca nagromadzone dla nas”...

Słowa powyższe, napisane w okresie, gdy przemysł polski z trudem zaczął się rozwijać i powstawały pierwsze koleje w kraju, nabierają szczególnego znaczenia w chwili obecnej, gdy przystępujemy do odbudowy naszego życia gospodarczego, zniszczonego przez wojnę.

W naszkicowanym projekcie reformy skarbowej, stanowiącym syntezę naszych badań nad ustrojem skarbowym Polski, chodziło nam tylko o wytyczne polityki finansowej. Opracowanie szczegółów wykonania nie wchodzi w zakres pracy. Jedną uwagą ogólną pragnęlibyśmy zamknąć nasze rozważania, że reforma musi być przeprowadzona w wielkim stylu. Niezwykle czasy wymagają niezwykle środków, wszelkie próby połowicznego załatwienia kwestji skarbowej nie prowadzą do celu. Jak w działaniach wojennych, podobnie też i w finansach państwa, potrzeba śmiałości, decyzji i rozważliwych. Czasy wojenne wymagają ofiar w życiu i w mieniu; są już poważne straty w jednym i w drugim kierunku.

¹³ Józef Supiński. Szkoła polska gospodarstwa społecznego. (Pisma. Lwów 1872, tom II, str. 197).

Chodzi tylko o to, żeby powstrzymać się na pochyłości i wyteżyc wszelką moc i siłę dla stawienia skutecznej zapory dalszemu rozstrojowi finansowemu, od czego obecnie byt państwa i istnienie narodu zależy¹⁴.

¹⁴ Ukazała się w polskim przekładzie praca Edwina Cannan'a, profesora uniwersytetu w Londynie p. t.: „Bogactwo wraz z dodatkiem o pieniądzu“. (Przekład J. Puzynianki, pod redakcją E. Taylora. Poznań 1921). Jedynym miernikiem wartości, zdaniem Cannana, może być tylko złoto. W razie niewymienialnej na złoto emisji jednostka rachunkowa przestaje być monetą, lecz staje się drukowanym symbolem, którego podaż zależy od umiarkowania emitujących. W wypadku nadmiernej emisji powstaje błędne koło: „ilość not się zwiększa, więc ceny rosną, ilość not trzeba jeszcze powiększyć, aby sprostać zwyżce, a zatem ceny rosną jeszcze bardziej, ilość biletów trzeba zatem jeszcze powiększyć i t. d. Ad infinitum? O nie, zawsze przychodzi koniec“.

Cannan przewiduje nagłą katastrofę, gdyż po przekroczeniu pewnej granicy podaży, (jak i przy innych towarach), niewielki dalszy dodatek zmniejszy wartość pieniądza prawie do zera. Gdy emisja wzrasta w dalszym ciągu, przychodzi wreszcie chwila, gdy się zakrada nieufność, przyjmowanie biletów urywa się nagle i stają się one zupełnie bezwartościowemi: inny jakiś pieniądz zaczyna je zastępować.

Zgadzamy się z wywodami Cannan'a które są tem ciekawsze, iż zostały przedstawione przez uczonego wielkiej miary z najbardziej obiektywnego stanowiska będącego wynikiem głębokich dociekań teoretycznych.

UZUPEŁNIENIA.

Po oddaniu pracy do druku, w miesiącach letnich 1921 roku zaszły pewne zmiany i wprowadzone zostały uzupełnienia w dziedzinie prawa skarbowego w Polsce, z których najważniejsze podajemy w tem miejscu.

Ważna ustawa została przyjęta przez Sejm w dniu 10 maja 1921 roku¹, upoważniająca Radę Ministrów do *regulowania podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji* według następujących zasad. Regulacja ma obejmować: 1) zrównanie stawek na całym obszarze Rzeczypospolitej; 2) rozszerzenie ustaw, obowiązujących w poszczególnych dzielnicach, w miarę potrzeby również i na inne dzielnice Rzeczypospolitej; 3) uchylenie w poszczególnych dzielnicach obowiązujących ustaw i rozporządzeń; 4) podwyższenie obecnych stawek do wysokości, odpowiadającej stosunkowi procentowemu podatku z lat 1912—1913 i 1914 do ówczesnej ceny sprzedażnej odnośnego artykułu oraz odpowiednie podwyższenie grzywien i kar pieniężnych, przewidzianych w odnośnych ustawach.

Wprowadzone zmiany w opodatkowaniu winny być przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia w przeciągu trzech miesięcy od daty danego rozporządzenia.

Przytoczona ustawa „ramowa“ daje Ministrowi Skarbu szerokie pełnomocnictwa w sprawie unifikacji prawa skarbowego w Polsce i podwyższenia stawek do norm przedwojennych.

Na mocy ustawy z dnia 10 maja 1921 roku Rada Ministrów zarządziła w dniu 30 maja zmiany *w opodatkowaniu piwa* w b. zaborze rosyjskim i austriackim, *w opodatkowaniu drożdży* w przytoczonych dzielnicach, tudzież wydała rozporządzenie pod tą samą datą o *podwyższeniu i ujednostajnieniu akcyzy od zapalek*².

¹ Dz. Ust. Nr. 41. poz. 248 (Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 21. poz. 239).

² Dz. Ust. R. 1921. Nr. 50. poz. 304. 305. 306 i 307.

Podatek od piwa opiera się w b. zaborze rosyjskim na następujących zasadach: a) opłatę akcyzową pobiera się od siodu, przerabianego na piwo i podwyższa się ją do 480 marek polskich od jednego puda (16.38 kg.) wagi siodu; b) małe browary są lżej opodatkowane, mianowicie dla małych browarów, przerabiających rocznie na piwo nie więcej, niż 2.000 pudów siodu, akcyzę zmniejsza się do 400 mk. pol. od puda siodu. Dla piwa sprowadzanego z b. zaboru niemieckiego wprowadza się tymczasowo (aż podatek nie będzie podwyższony do 2 mk. od litra) — cło wyrównawcze w wysokości 187 mk. 50 fen. za każde 100 litrów piwa. Na piwo sprowadzane z zagranicy nakłada się prócz cła dodatkową opłatę akcyzową w wysokości 400 mk. pol. za każde 100 litrów piwa.

Na obszarze b. zaboru austriackiego akcyza pobierana jest od brzezki piwnej, t. j. ekstraktu siodowego do wyrobu piwa. Podatek wynosi od 46 do 50 mk. za hektolitr brzezki, przerabianej w ciągu jednej kampanji rocznej (od 1 września jednego roku do 31 sierpnia następnego roku). Stopniowanie podatku uzależnione jest od wielkości browarów:

dla brow. przerab. do 10.000 hl. brzezki	opłata	wynosi	do	46	mk.
" " " " 30.000 "	" " "	" " "	" "	47	"
" " " " 50.000 "	" " "	" " "	" "	48	"
" " " " 70.000 "	" " "	" " "	" "	49	"
" " " " ponad 70.000 "	" " "	" " "	" "	50	"

Akcyza zostaje zwrócona przy wywozie piwa za granicę w wysokości 250 marek za hektolitr piwa, przez co ustawodawca pragnie popierać nasz eksport.

Wyrób drożdży prasowanych może się odbywać w b. Kongresówce i Małopolsce tylko za pozwoleniem władzy skarbowej. Akcyza wynosi w obu zaborach po 20 mk. od 1 kg. wagi. Drożdże sprowadzone z zagranicy podlegają powyższej akcyzie, a ponadto — opłacie celnej. Akcyza pobierana jest przez oklejanie cegiełek drożdżowych banderolą.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1921 roku dotyczy podwyższenia i ujednostajnienia akcyzy od zapalek. Zamiast stosowanych dotychczas w poszczególnych dzielnicach państwa różnolitych stóp opodatkowania zapalek — wprowadza się jednolitą akcyzę od zapalek na następujących zasadach: za-

paliki wszelkich rodzajów podlegają akcyzie w wysokości jednej marki od pudelka, zawierającego nie więcej niż 60 sztuk, od pudelka zaś z zawartością większą — w wysokości jednej marki od 60 sztuk, lub reszty nie dosięgającej tej ilości. Zapalki sprowadzane z zagranicy placą wymienioną akcyzę i cło.

Opłatę akcyzy uskutecznia się za pomocą naklejenia na pudelkach banderol, wykupywanych w kasach skarbowych. Banderolowanie zapalek wyrobionych w kraju odbywa się przed wypuszczeniem ich z fabryki, zapalek zaś sprowadzanych z zagranicy — po nadejściu ich do miejsca przeznaczenia, t. j. w lokalach składowych sprowadzającego.

Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia i obowiązuje na całym obszarze państwa z wyjątkiem b. zaboru pruskiego.

Ustawa z dnia 16 lipca 1920 o podatku dochodowym uległa pewnej modyfikacji przez prawo z dnia 14 czerwca 1921³.

Wobec spadku waluty podwyższono na rok podatkowy 1921 nieznacznie minimum egzystencji, które wynosi 8.000, 10.000, 12.000 i 14.000 mk. zależnie od liczby mieszkańców. Najwyższe minimum egzystencji wprowadzono do miast liczących 100.000 mieszkańców, które łącznie z Warszawą zaliczono do klasy czwartej podatku dochodowego. Z tej samej przyczyny podwyższono wysokość potrącalnych opłat i premji na rok podatkowy 1921 o 100%; tudzież granice dochodu, uzasadniające zwyzki lub zniżki podatkowe, podwyższono z 12.000 do 24.000, względnie z 24.000 do 45.000 i z 36.000 do 50.000 mk.

Aczkolwiek ustawa zasadnicza o podatku dochodowym traktuje łagodniej dochód z pracy niż z kapitału, niemniej jednak w dniu 14 czerwca 1921 r. wymienioną zasadę silniej jeszcze zaakcentowano przez to, że przy wymiarze podatku od dochodu niefundowanego osiągniętego w roku 1920 wzięto w rachubę przy dochodzie do 40.000 mk. włącznie — $\frac{5}{10}$, zaś przy dochodzie ponad 40.000 do 100.000 mk. włącznie — $\frac{6}{10}$, przy dochodzie powyżej 100.000 mk. — $\frac{7}{10}$ części rzeczywistej wysokości dochodu.

Ze względu na niewspółmiernie lekkie opodatkowanie ziemi

³ Dz. Ust. R. 1921. Nr. 54. poz. 34.

w stosunku do spadku waluty i wzrostu cen ziemiopłodów, Sejm uchwalił ustawę z dnia 17 czerwca 1921 roku, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1921, o poborze na rzecz Skarbu państwa *dotatku od podatków: gruntowego, podymnego, domowo-klasowego i budynkowego* oraz o unormowaniu podatku gruntowego na wschodnich granicach Polski ⁴.

Ustawa wprowadza dodatek wolny od wszelkich dodatków samorządowych w wysokości 900%, t. zn. dziesięciokrotnej: 1) do stawek podatków gruntowych obowiązujących na obszarze b. Królestwa Kongresowego; 2) podatku podymnego, również na obszarze b. Królestwa Kongresowego; 3) podatku gruntowego w b. dzielnicy austriackiej.

Dzięki temu zarządzeniu obciążenie podatkiem jednego morga gruntu w obu dzielnicach osiągnie w roku 1921 około 150 marek. Wobec tego podatek gruntowy w b. Królestwie Kongresowym powinien dać w roku 1921 około 3 miliardów (przy 20 milj. morgów podlegających podatkowi).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1921 roku podwyższyła dziesięciokrotnie stawki podatku domowo-klasowego, obowiązującego na obszarze b. dzielnicy austriackiej, od domów, znajdujących się w gminach wiejskich.

Podatek gruntowy w b. dzielnicy pruskiej (pruska ustawa z dnia 21 maja 1861 roku) podwyższono 200 razy, a podatek budynkowy obowiązujący w tejże dzielnicy (od budynków znajdujących się na gruntach, należących do gmin wiejskich) podwyższono 175 razy.

W b. dzielnicy pruskiej podatek gruntowy i budynkowy dotychczas samorządowy, został przekazany Skarbowi państwa, przez co zmieniono tam dawną strukturę skarbową. Ustanowione dodatki pobierane są na rzecz Skarbu Państwa przez władze samorządowe. Z uzyskanych z tego źródła wpływów Rada Ministrów może przekazać odpowiednią część tym związkom samorządowym, które dotychczas pobierały dodatki do podatku dochodowego.

Przewidziane są wreszcie ulgi podatkowe dla tych jednostek, które poniosły straty wskutek działań wojennych oraz klęsk żywiołowych.

⁴ Dz. Ust. Nr. 59, poz. 372.

W dziedzinie *administracji skarbowej* mamy do zanotowania ustawę z dnia 3 czerwca 1921 roku „o Kontroli Państwowej” ⁵. W porównaniu do dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 roku, który stracił moc obowiązującą, wymieniona ustawa pod względem formalnym oznacza się jaśniejszą i bardziej logiczną redakcją, pod względem merytorycznym przekazuje „Kontroli Państwa” jeszcze szerszy zakres działania. Sama koncepcja kontroli i jej organizacja zostały nienaruszone. Ograniczymy się tylko do wykazania najistotniejszych znamion nowej ustawy.

Kontrola Państwowa jest władzą, w czynnościach swoich opartą na zasadach kolegialności, z ministerstwami równorzędną, od Rządu niezależną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej. W zasadzie powołana jest do rewizji dochodów i wydatków państwa oraz jego stanu majątkowego; w miarę uznania rządu, Kontrola Państwowa może być również powołana do rewizji finansów ciał samorządnych oraz instytucji prywatnych, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa, lub pod jego gwarancją. Kontrola Państwowa wykonywa: 1) kontrolę faktyczną (wstępną); 2) kontrolę następną (*ex post*); pierwsza wykonywana jest „według uznania” we wszystkich dziedzinach administracji i gospodarki państwowej.

W skład Kontroli Państwowej wchodzi: 1) Prezes Najwyższej Izby Kontroli, oraz dwaj wiceprezesi; 2) Najwyższa Izba Kontroli; 3) Izby Okręgowe Kontroli. W szczególności w skład Najwyższej Izby wchodzi: 1) Kolegium, 2) Departamenty i 3) Wydział personalny. Członkami Kolegium mogą być osoby, które ukończyły z dyplomem wyższe studia (w przeciągu pierwszych 5 lat dopuszczalne jest odstępstwo od tej zasady). Izby Okręgowe otwierane są przez Prezesa N. I. K. P., który ustala terytorjalnie zakres ich działania. Izba Okręgowa kontroluje urzędy miejscowe i jest równorzędna Departamentowi Najwyższej Izby. Członkowie kolegium N. I. K. P. nie mogą zajmować równorzędnie innych urzędów, nie mogą być członkami Sejmu lub Senatu, nie mogą być między sobą spokrewnieni lub spowinowaceni do trzeciego stopnia włącznie.

⁵ Dz. Ust. R. 1921. Nr. 51, poz. 314.

W dziedzinie *spraw walutowych* wyszła ustawa z dnia 8 lipca 1921 roku, udzielająca Rządowi szerokich pełnomocnictw w sprawie regulowania obrotu pieniężnego z krajami zagranicznymi oraz obrotu obcemi walutami⁶. „Udziela się Ministrowi Skarbu, głosi prawo, na przeciąg jednego roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, mających na celu regulację obrotu pieniężnego z krajami zagranicznymi oraz obrotu obcemi walutami“. „Regulacja“ sprowadza się do najdalej idącej ingerencji i kontroli Ministra Skarbu co do warunków nabywania i gromadzenia obcych walut, co do wszelkich tranzakcyj temi walutami, obrotu markami polskimi w stosunku do krajów zagranicznych i t. d.

Ustawa posuwa się nawet do wyznaczania premji dla osób, które przyczynią się do wykrycia sprawców przekroczeń. (Ten ustęp nie powinien mieć miejsca w ustawie rządowej).

Za przekroczenia przewidziana jest kara więzienia do 3 lat i grzywna do 1 miliona marek, jeśli zaś przestępstwo nie wypłynęło z chęci zysku — kara ogranicza się tylko do grzywny. Za przemytnictwo walut i walorów grzywna może być zwiększona do wysokości potrójnej wartości wywożonych przedmiotów. Sumy pieniężne, pozostające w związku z przestępstwem ulegają konfiskacie; osoby zaś, skazane na karę, mogą być pozbawione na przeciąg czasu do trzech lat prawa prowadzenia handlu, lub zarządzania przedsiębiorstwem, albo też zajmowania się pośrednictwem handlowem.

Przytoczona ustawa jest wyrazem walki, jaką rząd polski prowadzi ze spekulacją, będącą jednym z objawów choroby walutowej.

Z A Ł A C Z N I K I

⁶ Dz. Ust. Nr 62, poz. 383.

Załącznik Nr. 1. Dochody i wydatki Zarządu Cywilnego
Dochody

Nr.		1915		1916		1917		1918**)		Ogólna suma dochodów		Procent w stosunku do ogólnego dochodu
		Mk.	f.	Mk.	f.	Mk.	f.	Mk.	f.	Mk.	f.	
1	Wojsko			16433176	28	26688793	71	59791	69	61468586	70	9.0%
2	Ogólna administracja	5553241	71					12733583	31			
3	Zarząd finansowy	62083323	80	104689228	72	163390957	57	135521275	18	465684789	27	67.0%
4	Sądownictwo	1465663	61	3870305	18	4378720	83	246750		10852856	31	1.5%
5	Więzienictwo							531413	69			
6	Kościół i szkoła			5635	58	1287	07			6922	65	0.0%
7	Zarząd budowy dróg	551263	92					1604166	69			
8	Drogi wodne			656376	42	412351	24	759500		3984824	96	0.6%
9	Budownictwo							1166	69			
10	Górnictwo i kopalnie soli			9786397	66	18906267	84	23896250	*	52588915	50	7.6%
11	Administracja kolejowa			153180	59	1292958	84	5556833	31	7002972	74	1.0%
12	Leśnictwo			17686322	99	35648064	79	15726083	31	69060471	09	10.0%
13	Rolnictwo	11045749	14	5421983	42	1027247	37	648083	31	18143063	24	2.6%
14	Wydział prasowy			1419276	96	1971208	56	583	31	4616068	83	0.7%
15	Wydawnictwa urzędowe							1225000				
16	Rząd polski											
	Razem	80699242	18	160121883	80	254077857	82	198510487	49	693409471	29	100.0%

*) Według ksiąg rachunkowych Kasy Głównej przy Szefie Zarządu Cywilnego.

**) Pozycje przedstawiają dochody i wydatki za 7 miesięcy od 1.-IV.—1.-XI. 1918 r.

General-Gubernatorstwa Warszawskiego*).
Rozchody

	1915		1916		1917		1918**)		Ogólna suma rozchodów		Procent w stosunku do ogólnego rozchodu
	Mk.	f.	Mk.	f.	Mk.	f.	Mk.	f.	Mk.	f.	
			73774071	44	159442327	67	88469798	20	377237941	70	54.8%
	21851994	39					33699750				
	518785	66	1714752	71	14495978	15	14903980	98	31633497	50	4.6%
	1156467	62	13312255		15205460	86	845833	31	34535100	10	5.0%
							4015083	31			
			6135937	89	11478246	37	1573833	31	19188017	57	2.8%
	49137291	16					6533333	31			
			53258295	93	23476380	27	2888958	31	135829758	98	19.8%
							535500				
			881190	51	753563	64	2829750		4464504	15	0.7%
			7096835	04	6333740	18	2274416	69	15704991	91	2.3%
			4967997	11	8298895	08	546350		18730392	19	2.7%
	3303282	58	3159235	18	4720466	23	3243333	38	14426317	37	2.1%
			1908118	65	2999015	12	512166	69	6536383	77	0.9%
							1117083	31			
							29604166	69	29604166	69	4.3%
	75967821	41	166208689	46	247204073	57	198510487	49	687891071	93	100.0%

Załącznik Nr. 2.

Der Präsident
des
Reichsbank-Direktoriums,

Berlin, SW 19. d. 26. IX-16.

Nr. 41311.

Zum Schreiben v. 14. Nov.
d. J. Nr. II 3884.

Mit Interesse habe ich von dem Ergebnis der dortigen Goldankäufe Kenntnis genommen und spreche Euer Excellenz meinen verbindlichsten Dank für die der Verstärkung des Goldbestandes der Reichsbank gewidmeten Bemühungen aus.

(—) Haveustein.

An
den Herrn Verwaltungschef
bei dem Generalgouvernement
Warschau.
in
Warschau.

Załącznik Nr. 3.

TARYFA STEMPLOWA

(w opracowaniu Dra A. Kozubowskiego)

Dz. Rozp. b. gen. Gub. Warszawskiego z r. 1916 Nr 40 poz. 127).

UWAGA. Ustawa z dnia 16 lipca 1920 Dz. u. Nr 73 poz. 498 „o podwyższeniu i zrównaniu stawek przy niektórych opłatach stempowych na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego“ zaprowadziła pewne zmiany w taryfie stempowej, ogłoszonej w dzienniku rozp. b. Gen. Gub. Warszawskiego z r. 1916 Nr 40 poz. 117. Zmiany te uwzględniono już w podanej poniżej taryfie stempowej, uwidoczniając je odrębnym drukiem (tłusty druk).

Pozycja	Przedmiot opłaty stempowej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f.	
1. (14)	Akty stanu cywilnego ¹⁾ (metryki urodzenia, chrztu, ślubu, akty zejścia i t. d) Dokumenty te są wolne od opłaty stempowej, jeżeli służą do celów szkolnych, kościelnych lub wojskowych.	1	50	
2. (18)	Czeki	—	10	od sztuki
3. (24)	Czynności (pisma) sądowe i notarialne, które zastępują dokument, podlegający według niniejszej taryfy opłacie stempowej.	3	—	
4. (6)	Depozyty. (1) Kwity depozytowe na odebrane do przechowania papiery wartościowe lub inne przedmioty majątkowe, jeżeli wartość tych przedmiotów wynosi: więcej niż 5 aż do 300 mk. . . " " 300 " " 1000 " . . . " " 1000 " " 3000 " . . . " " 3000 " " " . . . (2) Przepis ustępu (1) stosuje się także wtedy, jeżeli wspomniane przedmioty służą równocześnie jako zastaw.	—	20	
		1	—	
		1	50	
		3	—	
5. (2)	Dokumenty , sporządzane przez władze i urzędników, nie wyłączając notariuszów, o ile nie ma zastosowania inna pozycja taryfy ²⁾ ³⁾ .	3	—	
	Dostaw — jak kupno-sprzedaż ruchomości (por. poz. 8).			

¹⁾ Tekst ustalony stosownie do rozporządzenia kierownika Min. Skarbu z dnia 12 listopada 1918 r. ogł. w „Monitorze Polskim“ z 16 listopada 1918 r. Nr. 205 (Dziennik uż. Min. Skarbu Nr. 1, poz. 3).

²⁾ Por. także Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. Dz. praw Nr. 14, poz. 145.

³⁾ Patrz przepisy tymczasowe o kosztach sądowych, ogłoszone w Dzienniku urzęd. Departamentu sprawiedliwości T. R. S. z 19 sierpnia 1917 r. Nr. 1, poz. 7.

Pozycja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka			Obliczenie opłaty
		%	M.	f.	
7.	Dzierżawa patrz poz. 11 (najem).				
(7)	Duplikaty dokumentów, podlegających opłacie stempłowej jednak nie więcej niż przypada od samych dokumentów.				
8.	Kupno - sprzedaż i sądowe przymusowe licytacje:				
(11)	a) 1) o ile idzie o nieruchomości lub uprawnienia z nimi równoznaczne	6			od ceny kupna z doliczeniem wartości zastrzeżonych świadczeń.
	Oprócz tej opłaty nie przypadają żadne dalsze opłaty państwowe ¹⁾ 2) o ile idzie o rzeczy ruchome jakiegokolwiek rodzaju	1			jak wyżej
	3) Umowy o kupno towarów przeznaczonych do dalszej odsprzedaży albo do przerobienia albo do zużycia bezpośrednio w przedsiębiorstwie przemysłowym	0.2			od ceny kupna
	b) Udokumentowania zbycia rzeczy ruchomych lub towarów, o jakich mowa pod a) 3), podlegają opłacie stempłowej wedle punktów a, 2) i 3) także wtedy, jeśli je tylko jedna ze stron podpisała, lecz drugiej wręczono. To samo odnosi się do pism poświadczających otrzymanie ustnych czy pisemnych zleceń lub zamówień oraz do pism zawierających udzielenie zleceń na podstawie ofert lub przedtem już wprowadzonych rokowań.				
	c) Udokumentowania przeniesień praw, przysługujących nabywcom z aktów zbycia, dalej udokumentowania późniejszych oświadczeń takich nabywców, że prawa te nabyli na rzecz osoby trzeciej lub że obowiązki przyjęli za osobę trzecią, należy, o ile idzie o obowiązek uiszczenia opłaty stempłowej, traktować tak, jakby to były udokumentowania przeniesienia przedmiotu samego.				

¹⁾ Brzmienie ustalone ust. 1 rozp. Gen. Gubernatora warszawskiego z dnia 10 grudnia 1917 Dz. rozp. dla Gen. Gub. warsz. Nr. 101 poz. 435

Pozycja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka			Obliczenie opłaty
		%	M.	f.	
9.	Kwity.				
(16)	a) 1) Kwity w obrocie prywatnoprawnym i handlowym, któremi poświadczono zapłatę sumy pieniężnej, uiszczenie długu albo dopełnienie jakiegoś innego zobowiązania, dalej kwity, któremi poświadczono odbiór papierów wartościowych lub innych przedmiotów majątkowych, o ile te kwity nie podpadają pod pozycje 4 (6) i 32 (15) taryfy (kwity depozytowe i kwity zastawnicze), jeśli suma wynosi więcej niż 5 marek	0.5			<i>Sumy kwitowanej względnie wartości odebranych przedmiotów, (zaokrąglenie patrz § 9 Rozp. z 19-7 1916 r. Dz. rozp. b. Gen. Gub. Warszawskiego Nr. 40, poz. 126).</i>
	(2) Przepisy ustępu (1) należy stosować także do pokwitowań umieszczonych w książkach wkładowych oraz do pokwitowań wpłat pieniężnych.				
	b) Kwity, któremi poświadczono uiszczenie wierzytelności zabezpieczonych zastawem nieruchomości				sumy wierzytelności, której odbiór się poświadcza.
	Wolne są od opłaty:				
	1) kwity, któremi się poświadcza zapłaty w wewnętrznym obrocie jednego i tego samego przedsiębiorstwa;				
	2) Pokwitowania umieszczone wprost na samych obligach, rachunkach i t. d.				
10.	Licytacje.				
(26)	Protokoły licytacji rzeczy ruchomych, sporządzane przez urzędników publicznych lub zawodowych licytatorów	1			od łącznej ceny sprzedaży po odliczeniu kosztów.
	jednak najmniej				
	Najem lub dzierżawa.	3			
	a) (1) Umowy o najem lub dzierżawę nieruchomości w kraju po-				

Pozy- cja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f.	
	łożonych lub uprawnień z niemi równoznacznych oraz przedłużenia (prolongaty takich umów, jeśli czynsz najmu lub dzierżawy za 1 rok przypadający wynosi: więcej niż:			
	100— 500 mk.	$\frac{2}{10}$		od ceny najmu z doliczeniem świadczeń dodatkowych za cały ustanowiony umową czas jej trwania. Jeśli umowę zawarto na czas nieoznaczony, to należy opłatę stempłową obliczyć tymczasem tak, jak gdyby umowę zawarto na 1 rok.
	500— 1.000 „	$\frac{3}{10}$		
	1.000— 2.000 „	$\frac{4}{10}$		
	2.000— 4.000 „	$\frac{5}{10}$		
	4.000— 6.000 „	$\frac{6}{10}$		
	6.000— 8.000 „	1		
	8.000— 10.000 „	$1\frac{2}{10}$		
	10.000— 12.000 „	$1\frac{4}{10}$		
	12.000— 14.000 „	$1\frac{6}{10}$		
	14.000— 16.000 „	$1\frac{7}{10}$		
	16.000— 18.000 „	$1\frac{8}{10}$		
	18.000— 20.000 „	$1\frac{9}{10}$		
	20.000—	2		
	(2) Przepisy ustępu (1) należy stosować także wtedy, gdy: 1. dokument podpisał tylko jedna ze stron zawierających umowę, lecz go drugiej stronie wręczono albo jeśli dokument sporządzono w formie pisemnego potwierdzenia; 2. umowa o najem lub dzierżawę w wypadkach, w których ją zawarto i to choćby przed 1 września 1916 roku na piśmie, przedłuża się milcząco dlatego, że zaniechano jej wypowiedzenia; 3. uprawnienia wynikające z umów, o których mowa w niniejszej pozycji taryfy, odstępuje się dalej; w tym wypadku obok opłaty stempłowej, ustanowionej w niniejszej pozycji taryfy, nie przypada już osobna opłata od przelewu. b) Umowy o najem lub dzierżawę innych rzeczy jakiegokolwiek rodzaju, jeśli czynsz najmu lub dzierżawy za cały czas trwania umowy wynosi więcej niż 100—200 marek jeśli wynosi więcej			
		$\frac{2}{10}$		jak wyżej; przy umowach na czas nieoznaczony, należy za podstawę do obliczenia opłaty przyjąć jeden rok.
		$\frac{1}{2}$		

Pozy- cja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f.	
12. (19)	Obligii a) 1) zabezpieczone na nieruchomościach zastawem lub hipoteką 2) inne wszelkiego rodzaju b) Udokumentowane przedłużenia terminu spłaty Ten przepis należy stosować także wtedy, jeśli przedłużenie podpisał tylko wierzyciel a dłużnikowi go nie wręczono. c) Nie podlegają opłacie stempłowej takie obligii wystawione dla gmin, dla zrzeczeń właścicieli nieruchomości albo dla ziemskich banków kredytowych czy hipotecznych, na podstawie których wydawane być mają obligii, podlegające wedle niniejszej taryfy opłacie stempłowej.	1 1 $\frac{1}{20}$		od sumy długu jak wyżej jak wyżej
13. (32)	Papiery wartościowe. a) Obligacje i listy zastawne wypuszczane przez gminy, zrzeczenia właścicieli nieruchomości albo przez ziemskie banki kredytowe lub hipoteczne, dalej przez spółki handlowe, przemysłowe czy kredytowe oraz stowarzyszenia wszelkiego rodzaju, jakoteż świadectwa tymczasowe na wpłaty na takie papiery b) (1) Obligacje i listy zastawne, dalej akcje i odcinki akcji, wydane za granicą i przesłane do kraju, oraz świadectwa tymczasowe co do wpłat na takie papiery (2) ¹⁾ . Pełnomocnictwa , upoważnienia i polecenia do załatwienia spraw w interesie mocodawcy podlegają opłacie w sumie	$\frac{1}{2}$ $\frac{1}{2}$		od wartości nominalnej lub emisyjnej o ileby ta ostatnia była wyższą, a to według stawki po 10 fenigów od każdych 20 marek. Nadwyżki przenoszące 1 markę liczy się za pełne 20 Mk. od wartości nominalnej.
		10		

¹⁾ Ten przepis stracił moc prawną na zasadzie rozporządzenia kierownika Min. Skarbu z dnia 12 listopada 1918 r., ogł. w „Monitorze Polskim” z 16 listopada 1918 r. o wy. Min. Skarbu Nr. 1, poz. 3).

Pozy- cja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f.	
14. (28)	Poręczenia , (patrz: zabezpieczenia praw — pozycja 30 (20) taryfy			
16. (30)	Protesty weksłowe , jeśli wartość przedmiotu wynosi: więcej niż 100—1.000 mk. „ „ 1.000 mk.	1 3	50 —	
17. (1)	Przelew (odstąpienie, cesja) praw i wierzytelności	1		od wartości świadczenia wzajemnego albo, jeśli tego świadczenia w dokumencie nie wymieniono, od sumy pieniężnej lub wartości odstąpionego prawa.
	jeżeli wartość przelewu ocenić się nie da Wolne od opłaty są: a) dokumenty, któremi jakąś wierzytelność odstepuje się komu- nom, zrzeczeniom właścicieli nie- ruchomości albo ziemskim ban- kom kredytowym lub hipotecz- nym, jeżeli na podstawie tego przelewu wydawane być mają o- bligii, podlegające według niniej- szej taryfy opłacie stempłowej. b) indosy na wekslach.	3		
18. (17)	Rachunki. a) wszelkiego rodzaju w obrocie prywatno-prawnym i handlowym na dostarczone towary, wykonane usługi lub roboty. 1) jeśli rachunek opiewa na: wię- cej niż 5 mk. 2) jeżeli od umowy, do której się odnosi rachunek, opłatę stemplo- wą według niniejszej taryfy o- płacono. b) (rachunki) przedsiębiorstw ban- kowych i instytucyj kredytowych	0.2		od sumy, na którą rachunek wysta- wiono. (zaokrąglenie patrz § 9 Rozp. z 19-7 1916 Dz. rozp. b. Gen. Gub. warsz. Nr. 40, poz. 126). od rachunku

Pozy- cja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f.	
	wszelkiego rodzaju na sumę po- nad 5 mk.	0.2		od sumy, na którą rachunek wysta- wiono. (zaokrąglenie patrz § 9 rozp. z 19-7 1916 Dz. rozp. b. Gen. Gub. warsz. Nr. 40, poz. 136).
19. (31)	Roboty. Umowy o wykonanie dzieła, jeśli idzie o wykonanie rzeczy, które nie są ruchomościami (zobacz pozycję 25 (27) taryfy, umowy).			
20. (10)	Spółki. a) (1) Umowy o założenie krajo- wych spółek akcyjnych albo komandytowych na akcje, jakoteż podwyższenie kapitału zakładowego takich spółek w formie umów albo uchwał	3		od kapitału zakładowego albo od sumy, o którą kapitał zakładowy się podwyższa z dodaniem sumy, jaką pierwszy nabywca akcji płaci ponad wartość nominalną. Jeśli się akcje nabywa nie za gotówkę, to zamiast powyższego obliczenia wartości należy przyjąć łączną wartość świadczenia wzajemnego (wkładu rzeczowego).
	(2) Od wydanych akcyj, odcinków akcyj i świadectw tymczasowych nie przypada dalsza opłata stempłowa. b) Wpłaty na kapitał spółek akcyjnych i komandytowo-akcyjnych, utworzonych przed 1-m września 1916 roku, jak również wpłaty na podwyższenie kapitału, uchwalone przed tym dniem	3		od dokonanych wpłat.

Pozycja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f.	
c)	Wniesienie do wymienionych pod a) spółek majątku innego niż pieniądze, o ile na ten majątek składają się: 1) w kraju położone nieruchomości lub uprawnienia z nimi równoznaczne	6		od ceny odpłaty z dodatkiem wartości zastrzeżonych świadczeń albo, jeśli wysokość tej ceny nie da się oznaczyć na podstawie umowy, od wartości wniesionych rzeczy.
	Uwaga: Oprócz tej opłaty nie przypadają żadne dalsze opłaty państwowe ¹⁾ . 2) Patenty i inne przemysłowe prawa ochronne, prace lub rzeczy ruchome jakiegokolwiek rodzaju 3) Wierzytelności	1	1	jak wyżej, od wartości tych wierzytelności.
d)	(1) Umowy o utworzenie spółek innych niż wymienione pod a), o ile one mają za cel zarobkowanie	2		od kapitału spółkowego albo od łącznego zebranego kapitału spółki, złożonego z gotówki lub z innych przedmiotów majątkowych, o ile je do spółki wniesiono.
	(2) Od umów spółki, w których kapitał spółki nie jest oznaczony, oblicza się na razie opłatę od sumy 10.000 marek, a o ile idzie o spółki dla drobnego kredytu, od sumy 5.000 marek. Uzupełniającą opłatę uiszcza się w miarę wpływających kwot.			
e)	Umowy o utworzenie spółek, mających cele inne niż zarobkowe	10		

¹⁾ Brzmienie ustalone ustępem 1 rozporządzenia Gen. Gub. warsz. z dn. 10 grudnia 1917 r. Dz. rozp. dla b. Gen. Gub. warsz. Nr. 101, poz. 435.

Pozycja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f.	
21. (33)	Świadcstwa ¹⁾ (poświadczenia) przez władze i urzędników nie wyłączając notariuszów, wydawane w sprawach prywatnych, jak również uwierzytelnienia (legalizacje) podpisów przez władze, urzędników lub notariuszów, o ile nie należy zastosować pozycji 27 (4) b) i c) albo pozycji 1 (14) taryfy Wolne są świadectwa moralnego prowadzenia się ²⁾ .	3		
22. (22)	Testamenty (rozporządzenia ostatniej woli) i umowy o dziedziczenie a) jeżeli wartość wynosi więcej niż: 100— 1.000 mk. 1.000— 5.000 „ 5.000— 10.000 „ 10.000— 20.000 „ 20.000— 50.000 „ 50.000— 100.000 „ 100.000— 300.000 „ 300.000 Miarodajnym dla oznaczenia wartości jest czas sporządzenia aktu (por. § 5 ustęp (1) rozporządzenia). b) jeżeli rozporządzenie nie odnosi się do spraw majątkowo-prawnych	3 5 10 20 40 60 80 100		
23. (25)	Ubezpieczenia ³⁾			
24. (23)	Ugody (Układy pojednawcze) jednak najmniej Jeżeli wartość przedmiotu nie da się oznaczyć Nie podlegają opłacie stempłowej zaprotokołowane sądownie ugody w procesach ⁴⁾ .	1/2 3 3		od wartości rzeczy spornej
25. (27)	(1) Umowy w sprawach majątkowych wszelkiego rodzaju (umowy o posady, o robotę, o dział majątku wspólnego, o usługi, małżeńskie, o dział majątku spadkowego, o wy-			

¹⁾ Częściowo zmienione Dekretem z dnia 7 lutego 1919 r. Dz. praw Nr. 14, poz. 145

²⁾ Por. Art. 34 L. 5 Dekretu z 7 lutego 1919 Dz. praw Nr. 14, poz. 145.

³⁾ Przepis ten uchylony został ustawą z 16 lipca 1920 Dz. u. Nr. 75, poz. 509 w przedmiocie opłat stempłowych od ubezpieczeń.

⁴⁾ Por. przepisy o kosztach sądowych, ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Departamentu Sprawiedliwości T. R. S. z 19 sierpnia 1917, Nr. 1, poz. 7.

Pozycja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka			Obliczenie opłaty
		%	M.	f.	
	konanie dzieła i t. d.), o ile nie należy zastosować innej pozycji taryfy	1/2			od wartości przedmiotu
	jednak najmniej (2) Przy umowach, któremi zobowiązano się do wykonywania prac lub świadczenia usług na jakiś czas określony w zamian za wynagrodzenie co pewien czas powtarzające się (pensja, płaca i t. d.), opłatę stempłową należy obliczyć wedle wynagrodzenia za cały czas trwania umowy; przy umowach na czas nieoznaczony wedle wynagrodzenia za 1 rok. (3) Jeśli umowy te są tylko umowami dodatkowymi do jakiejś umowy głównej i są razem z nią udokumentowane jednym i tym samym aktem, to opłata stempłowa nie ma wynosić więcej, niż przypada od umowy głównej. (4) Jeśli wartość przedmiotu nie da się oznaczyć (5) Opłacie stempłowej nie podlegają: a) umowy o wzięcie na naukę. b) umowy o prace lub usługi, jeżeli roczne wynagrodzenie (płaca, pensja i t. d.) nie przewyższa 2.000 marek		3		
26. (8)	Umowy małżeńskie. (patrz: umowy — pozycja 25 (27) taryfy).		3		
26. (4)	Uwierzytelnienia ¹⁾ ze strony władz lub urzędników, nie wyłączając notariuszów, a) podpisów (patrz: świadectwa — pozycja 21 (33) taryfy). b) odpisów dokumentów c) tłumaczeń z obcych języków		3		od każdego arkusza.
	Przepis ustępu c) stosuje się także do uwierzytelnień przez sądownie zaprzysiężonych rzeczoznawców.				

¹⁾ Częściowo zmieniono Art. 32 Dekretu z dnia 7 lutego 1919 r., Dz. praw Nr. 14 poz. 145.

Pozycja	Przedmiot opłaty stempłowej	Stawka		Obliczenie opłaty	
		%	M. f.		
28. (29) 29. (3)	Weksle ¹⁾ Wyciągi. a) z aktów urzędowych i ksiąg, prowadzonych w urzędach, o ile nie ma zastosowania pozycja 1 (14) taryfy (wypisy z aktów stanu cywilnego ²⁾ b) z osobowych kont wkładek lub rachunku bieżącego oraz z ksiąg handlowych: 1) jeśli są podpisane przez wystawcę i służą do użytku władz lub urzędników, nie wyłączając notariuszów, albo przy dokumentach, podlegających opłacie stempłowej 2) w każdym innym wypadku bez względu na wartość przedmiotu			3 — 3 — — 20	od każdego arkusza. jak wyżej
30. (20)	Zabezpieczenia praw (poreki, zastawy), jeśli wartość zabezpieczonego prawa wynosi więcej niż: 100— 500 marek " " 500—1.000 " " " " 1.000—3.000 " " " " 3.000—5.000 " " " " 5.000 Opłata stempłowa nie ma jednak wynosić więcej, niż przypada od udokumentowania samego zabezpieczonego prawa. Jeśli wartość zabezpieczonego prawa oznaczyć się nie da			1 50 3 — 4 — 6 — 10 — 3 —	
31. (21)	Zamiana — jak kupno-sprzedaż (patrz poz. 8)				opłatę stempłową należy obliczać tylko od wartości tych danych w zamian rzeczy, które mają wartość wyższą.
32. (15)	Zastawy. Kwity zastawnicze państwowych i prywatnych kas pożyczkowych, lombardów i towarzystw, biorących ruchomości w zastaw, na otrzymanie zastawów na zabezpieczenie u-				

¹⁾ Przepis ten zmieniony Ustawą z 16 lipca 1920, o opłatach stempłowych od weksli.
²⁾ Por. dekret z 7 lutego 1919 r. Dz. praw Nr. 14. poz. 145.

Pozy- cja	Przedmiot opłaty stemplovej	Stawka		Obliczenie opłaty
		%	M. f	
	dzielonej pożyczki: w sumie wyższej niż 5—100 marek		— 10	
	od każdego dalszych 100 marek — więcej o 10 fen.			
33. (9)	Zezwolenia na założenie fabryk lub innych zakładów przemysłowych, jeśli koszt założenia wynosi:			
	więcej niż 100— 1.000 marek	5	—	
	„ „ 1.000— 2.000 „	10	—	
	„ „ 2.000— 3.000 „	15	—	
	„ „ 3.000— 4.000 „	20	—	
	„ „ 4.000— 5.000 „	25	—	
	„ „ 5.000— 10.000 „	40	—	
	„ „ 10.000— 20.000 „	60	—	
	„ „ 20.000— 50.000 „	100	—	
	„ „ 50.000—100.000 „	200	—	
	Przy jeszcze wyższych kosztach od każdego 50.000 marek o 100 marek więcej.			

Klucz do numeracji pozycji taryfy

Liczby bieżące pozycji taryfy niemieckiej	odpowiadają liczbom bieżącym pozycji taryfy polskiej	Liczby bieżące pozycji taryfy niemieckiej	odpowiadają liczbom bieżącym pozycji taryfy polskiej
1	17	18	2
2	5	19	12
3	29	20	30
4	27	21	31
5	15	22	22
6	4	23	24
7	7	24	3
8	26	25	23
9	33	26	10
10	20	27	25
11	8	28	14
12	6	29	28
13	11	30	16
14	1	31	19
15	32	32	13
16	9	33	21
17	18		

Załącznik Nr. 4. Stan emisji biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej w roku 1919 i 1920. ¹

W obiegu znajdowało się:

Dnia		Mk.	
11/XI	1918 roku	880.150.867,50	
20/XI	„ „	967.031.749,—	
30/XI	„ „	930.457.257,50	
10/XII	„ „	1.016.871.808,50	
20/XII	„ „	993.129.249,—	
31/XII	„ „	1.021.712.816,—	
10/I	1919 „	1.047.930.654,50	
20/I	„ „	1.086.061.012,—	
31/I	„ „	1.108.105.156,50	
10/II	„ „	1.107.922.261,50	
20/II	„ „	1.147.226.839,—	
28/II	„ „	1.160.777.550,—	
10/III	„ „	1.170.215.091,—	
20/III	„ „	1.193.863.790,—	
31/III	„ „	1.215.869.352,50	
10/IV	„ „	1.276.645.378,50	
20/IV	„ „	1.308.229.219,—	
30/IV	„ „	1.346.647.568,—	
10/V	„ „	1.383.974.527,50	
20/V	„ „	1.429.006.151,—	
31/V	„ „	1.571.002.653,50	
10/VI	„ „	1.604.940.520,50	
20/VI	„ „	1.662.769.179,50	
30/VI	„ „	1.766.365.694,—	
10/VII	„ „	1.847.838.630,—	
20/VII	„ „	1.929.656.619,50	
31/VII	„ „	2.088.833.256,—	
10/VIII	„ „	2.192.349.851,—	
20/VIII	„ „	2.366.656.730,—	
31/VIII	„ „	2.469.150.507,50	
10/IX	„ „	2.604.944.474,50	
20/IX	„ „	2.773.880.766,—	
30/IX	„ „	2.965.454.625,—	
10/X	„ „	3.091.749.708,50	
20/X	„ „	3.231.519.846,50	
31/X	„ „	3.720.490.160,50	
10/XI	„ „	3.731.309.640,50	
20/XI	„ „	3.898.921.047,—	

¹ Zestawienie Wydziału Statystyczno-naukowego przy P. K. K. P.

Dnia	30/XI	1919	roku	.	.	.	.	.	Mk.	4.241.001.170,50
"	10/XII	"	"	"	"	"	"	"	"	4.545.876.491,50
"	20/XII	"	"	"	"	"	"	"	"	4.875.733.523,50
"	31/XII	"	"	"	"	"	"	"	"	5.267.041.093,—
"	10/I	1920	"	"	"	"	"	"	"	5.633.915.668,50
"	20/I	"	"	"	"	"	"	"	"	6.075.994.107,—
"	31/I	"	"	"	"	"	"	"	"	6.720.612.320,50
"	10/II	"	"	"	"	"	"	"	"	7.252.968.591,50
"	20/II	"	"	"	"	"	"	"	"	7.620.652.291,50
"	28/II	"	"	"	"	"	"	"	"	8.185.901.697,—
"	10/III	"	"	"	"	"	"	"	"	8.809.124.297,—
"	20/III	"	"	"	"	"	"	"	"	9.523.700.386,50
"	31/III	"	"	"	"	"	"	"	"	10.692.925.852,50
"	10/IV	"	"	"	"	"	"	"	"	11.854.824.599,—
"	20/IV	"	"	"	"	"	"	"	"	14.447.418.609,50
"	30/IV	"	"	"	"	"	"	"	"	15.985.172.517,50
"	10/V	"	"	"	"	"	"	"	"	16.721.497.317,—
"	20/V	"	"	"	"	"	"	"	"	16.925.835.124,50
"	31/V	"	"	"	"	"	"	"	"	17.933.476.261,50
"	10/VI	"	"	"	"	"	"	"	"	19.177.894.053,—
"	20/VI	"	"	"	"	"	"	"	"	20.099.672.503,—
"	30/VI	"	"	"	"	"	"	"	"	21.641.961.224,—
"	10/VII	"	"	"	"	"	"	"	"	23.342.678.428,—
"	20/VII	"	"	"	"	"	"	"	"	23.912.281.817,—
"	31/VII	"	"	"	"	"	"	"	"	26.384.315.288,—
"	10/VIII	"	"	"	"	"	"	"	"	29.265.807.643,—
"	20/VIII	"	"	"	"	"	"	"	"	30.661.906.097,—
"	31/VIII	"	"	"	"	"	"	"	"	30.967.141.578,50
"	10/IX	"	"	"	"	"	"	"	"	31.804.081.975,50
"	20/IX	"	"	"	"	"	"	"	"	31.865.354.120,50
"	30/IX	"	"	"	"	"	"	"	"	33.098.429.376,50
"	10/X	"	"	"	"	"	"	"	"	34.238.514.324,—
"	20/X	"	"	"	"	"	"	"	"	35.688.082.558,50
"	31/X	"	"	"	"	"	"	"	"	38.136.587.712,50
"	10/XI	"	"	"	"	"	"	"	"	39.977.416.636,—
"	20/XI	"	"	"	"	"	"	"	"	41.270.460.617,50
"	30/XI	"	"	"	"	"	"	"	"	43.236.181.184,—
"	10/XII	"	"	"	"	"	"	"	"	45.366.581.441,50
"	20/XII	"	"	"	"	"	"	"	"	46.973.893.507,—
"	31/XII	"	"	"	"	"	"	"	"	49.361.485.439,50
"	10/I	1921	"	"	"	"	"	"	"	50.534.699.902,50
"	20/I	"	"	"	"	"	"	"	"	52.305.200.167,—
"	31/I	"	"	"	"	"	"	"	"	55.079.451.609,—
"	10/II	"	"	"	"	"	"	"	"	57.778.477.679,50
"	20/II	"	"	"	"	"	"	"	"	59.667.555.311,50

Dnia	28/II	1921	roku	.	.	.	.	.	Mk.	62.560.416.070,50
"	10/III	"	"	"	"	"	"	"	"	66.655.561.358,—
"	20/III	"	"	"	"	"	"	"	"	69.973.780.715,50
"	31/III	"	"	"	"	"	"	"	"	74.087.403.316,—
"	10/IV	"	"	"	"	"	"	"	"	77.944.872.658,50
"	20/IV	"	"	"	"	"	"	"	"	81.555.628.434,50
"	30/IV	"	"	"	"	"	"	"	"	86.755.339.719,—
"	10/V	"	"	"	"	"	"	"	"	90.150.229.177,—
"	20/V	"	"	"	"	"	"	"	"	91.303.073.926,—
"	31/V	"	"	"	"	"	"	"	"	94.575.834.407,—
"	10/VI	"	"	"	"	"	"	"	"	98.028.986.253,—
"	20/VI	"	"	"	"	"	"	"	"	100.019.229.147,50
"	30/VI	"	"	"	"	"	"	"	"	102.697.302.484,—
"	10/VII	"	"	"	"	"	"	"	"	107.580.225.371,—
"	20/VII	"	"	"	"	"	"	"	"	110.975.954.059,—

Załącznik Nr. 5.

Kurs dewiz w Warszawie.

	1919	Franki francuskie	Funty szterlingi	Dolary amerykańskie
Czerwiec	30	2.63	76.—	17.50
Lipiec	31	2.90	93.—	19.75
Sierpień	31	3.46	121.—	28.—
Wrzesień	30	4.30	151.—	35.—
Październik	31	—	—	—
Listopad	30	9.50	325.—	85.—
Grudzień	31	12.10	443.—	110.50
1920				
Styczeń	31	11.65	519.—	144.—
Luty	28	11.50	535.50	159.—
Marzec	31	12.60	655.—	156.—
Kwiecień	30	—	—	—
Maj	31	14.90	741.25	180.25
Czerwiec	30	12.10	591.—	142.25
Lipiec	31	16.50	725.—	188.—
Sierpień	31	16.50	830.—	215.—
Wrzesień	30	18.50	950.—	270.—
Październik	31	20.40	1100.—	297.—
Listopad	30	33.50	1940.—	540.—
Grudzień	31	37.—	2200.—	620.—
1921				
Styczeń	31	51.—	3350.—	810.—
Luty	28	65.—	3500.—	870.—
Marzec	31	55.75	3300.—	800.—
Kwiecień	30	65.—	3300.—	820.—
Maj	31	67.—	4125.—	1016.—
Czerwiec	30	180.—	8000.—	2300.—
Lipiec	31	163.—	7530.—	2110.—
Sierpień	31	224.—	10.500.—	2840.—

Uwaga. W okresie dwóch lat, od 30 czerwca 1919 do 30 czerwca 1921 roku, kurs franków francuskich w stosunku do marki polskiej podniósł się 64 razy, funty szterlingi 105 razy, dolary amerykańskie — 135 razy. Najgwałtowniejszy spadek marki polskiej nastąpił w czerwcu 1921 roku, gdyż w przeciągu 1 miesiąca kurs dewiz podskoczył dwukrotnie, następna zwyżka walut zagranicznych zaznaczyła się w sierpniu tegoż roku.

Załącznik Nr. 6.

Bilans handlowy Polski

Według miesięcy 1920 r. w tonnach *)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Ogółem
Przywóz	191802	310802	842504	807464	822761	432617	469209	208854	243967	173720	172356	353693	3,539,811
W tem węgiel z Górnego Śląska	1832	7215494	264892	256584	246381	311493	386967	165004	186123	110291	84102	238979	2,609,610
Wywóz	6855	19,904	20549	61264	60759	39778	45319	38646	67939	81452	80802	101548	620,315
Przywóz													
W tem węgiel z G. Śląska													
Wywóz													
Styczeń 1921													
Luty 1921													
Przywóz	384450												398810
W tem węgiel z G. Śląska	258627												266198
Wywóz	119172												173702

*) Według danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Zwraca uwagę stały wzrost wywozu z Polski, zwłaszcza w dwóch pierwszych miesiącach 1921 r. w porównaniu do r. 1920, oraz domi-
nująca rola węgla górnośląskiego w przywozie.

Załącznik Nr. 7.

Podczas prowadzenia korekty ukazało się **zestawienie kasowe Ministerstwa Skarbu**, obejmujące b. zabór rosyjski i austriacki za cały rok 1920, z którego okazuje się, że dochody (bez kolei i innych przedsiębiorstw) wyniosły w wymienionym roku 4.7 miliardów marek polskich, na co złożyły się następujące rodzaje danin publicznych:

	w milj. marek	%
Podatki bezpośrednie	763.3	16.2
Podatki pośrednie	657.6	13.8
Cło	653.3	13.7
Monopole	1.875.8	39.8
Oplaty i podatki od obrotu	745.1	15.8
Odsetki, grzywny i t. d.	27.1	0.7
Razem . . .	4.722.2	100.0

Wydatki w roku 1920 są niewiadome. Sądzić jednak należy, że w dwóch zaborach wyniosły one (bez kolei i innych przedsiębiorstw) około 60 miliardów. Dochody zwyczajne nie pokryły nawet w dziesiątej części wydatków publicznych.

W dochodach prawnopublicznych uderza nikły udział podatków bezpośrednich (szósta część); w tem najwięcej przyniósł podatek przemysłowy i od zysków wojennych (po 200 milionów z nadwyżką); minimalny wpływ istnieje z podatku gruntowego — 43 miliony. Podatki pośrednie (spożywcze) i cła przyniosły po 650 milionów — razem 27% wszystkich dochodów. Monopole dostarczyły natomiast 40%, w czem przeszło miliard — z monopolu spirytusowego. Oplaty stemplowe i podatki od obrotu — przeszło 700 milionów.

Z tego krótkiego przeglądu dochodów państwowych można wnioskować, że: 1) dochody państwa nie stoją w żadnym stosunku do jego wydatków, 2) że w szczególności niewyzyskane są podatki bezpośrednie (zwłaszcza gruntowy) oraz podatki spożywcze — akcyza.

Poniżej podajemy szczegółowy wykaz dochodów.



284445

Dochody Ministerstwa Skarbu *)

w miesiącu styczniu 1921 roku i w całym roku 1920 w b. zaborze rosyjskim i w b. zaborze austriackim.
(Tymczasowe zestawienie kasowe)

Oznaczenie wpływu	Wpływy w m-cu styczniu 1921 r.	Wpływy w roku 1920	Oznaczenie wpływu	Wpływy w m-cu styczniu 1921 r.	Wpływy w roku 1920
Daniny publiczne					
§ I. Podatki bezpośrednie	896758522 86	4722232694 47	poz. 3 Podatek od win . . .	17000 84	134282 99
poz. 1 Podatek gruntowy . . .	176364082 36	763284613 99	4 " " piwa . . .	331492 08	4098306 63
" 2 Podymne . . .	31657482 61	4335401 51	5 " " miodu . . .	222 11	—
" 3 Podatek domowo-klas. domowo czynsz.	5155229 95	8748608 43	6 " " drożdży . . .	270458 22	3207356 53
" 4 " " domowo czynsz.	1048950 06	4703673 75	7 " " mięsa . . .	50970 —	628162 60
" 5 5% podatek od domów	1516027 36	10502338 54	8 " " nafty . . .	2319861 21	2319861 21
" 6 Podatek mieszkaniowy	117887 35	982213 12	9 " " olejow. min. . .	28999008 36	183134625 49
" 7 " " od nieruchomości	139471 40	2208678 04	10 " " zapalek . . .	1414005 23	12178396 72
" 8 " " miejskich . . .	1441751 59	18609759 98	11 " " giliz . . .	2230788 65	14719126 35
" 9 " " przemysłowy . . .	62957003 40	229095450 55	12 " " konsumc. linjowy . . .	298788 80	1368273 69
" 10 " " zarobkowy . . .	4511843 34	33558194 04	13 " " węgla . . .	37556000 —	127766073 34
" 11 " " dochodowy . . .	6496670 —	37232622 73	§ Cło . . .	111802234 95	653340593 91
" 12 " " majątkowy . . .	5513512 68	39683925 19	poz. 1 Cło wchodowe . . .	103887 57 65	—
" " " hipoteczny i od kapitałów pieniężnych i rent . . .	—	—	2 " " wywozowe . . .	7753966 85	653340593 91
" 13 Jednorazowa danina . . .	5903366 99	30017751 17	3 " " Należności uboczne i poręczenia . . .	160510 45	—
" 14 Podatek od zysków wojennych . . .	-6591407 54	99105679 48	§ IV Monopole . . .	298842976 63	1875818972 91
" 15 " " od kotłów parowych . . .	42751448 31	205359570 01	poz. 1 Spirytusowy . . .	220560772 01	1127927647 73
" 16 Podatek od skrzynek depozytowych . . .	16354 73	103694 72	2 Tytoniowy . . .	8492385 59	263013247 40
" 17 Odsetki zwłoki, należności egzekt. i grzywny . . .	545675 05	37052 73	3 Soli . . .	1319385 80	87378708 45
" 18 Pożyczka przymusowa . . .	—	—	4 Cukrowy . . .	51456513 28	287422776 84
§ II. Podatki pośrednie (spożywcze)	141757536 15	657582986 32	5 Sacharynowy . . .	17013919 95	110076592 49
poz. 1 Podatek od wódki . . .	70586001 86	357997768 90	6 Loterji . . .	—	—
" 2 " " win mus. . .	2800 —	80261 87	§ V. Oplaty stemplowe (należności) i podatki od obrotu . . .	164820263 50	745103515 63
" " " " " . . .	—	—	§ VI. Taksy skarbowe . . .	9600 —	124874 48
" " " " " . . .	—	—	Odsetki, zwłoki i należności egzekucyjne i grzywny . . .	3161823 75	26898162 59
" " " " " . . .	—	—	Różne wpływy . . .	—	78974 64

*) Monitor Polski Kół IV Nr. 123 z dn. 9 czerwca 1921 r.

SPIS RZECZY.

Przedmowa	Str. 1
CZĘŚĆ I.	
PRAWO SKARBOWE MATERJALNE	
Uwagi wstępne (Klasyfikacja podatków)	5
Dział I.	
PRAWO SKARBOWE PAŃSTW ZABORCZYCH	
Rozdział I. Były zabór rosyjski	
1 Przed okupacją 1915 r.	9
2 Rządy okupacyjne	26
a) Okupacja niemiecka	27
b) Okupacja austriacka	45
Rozdział II. Były zabór austriacki	49
Rozdział III. Była dzielnica pruska	57
Rozdział IV. Reforma skarbowa w Niemczech 1919/20	73
Dział II.	
PRAWO SKARBOWE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	
(w latach 1919 i 1920)	
Uwagi wstępne	88
Rozdział I. Podatki przychodowe	91
1. Zagadnienie	91
2. Podatek gruntowy	93
3. Podatek od przedsiębiorstw	95
4. Podatek od kapitałów i rent	99
5. Ocena podatków przychodowych	102
Rozdział II. Podatki ogólnie-dochodowe i majątkowe	
1. Zagadnienie	107
2. Podatek dochodowy i majątkowy	113
3. Podatek od zysków wojennych	126
4. Jednorazowa danina majątkowa	132
5. Podatek majątkowy	136
6. Podatek od skrzynek depozytowych	139
Rozdział III. Podatki od obrotu	
1. Zagadnienie	141
2. Podatek od obrotu nieruchomości i ruchomości (t. zw. opłaty stemplowe)	149
3. Podatek spadkowy i od darowizn	161

	Str.
Rozdział IV. Oplaty	
1. Zagadnienie	167
2. Obowiązujące w Polsce prawo skarbowe o opłatach	170
Rozdział V. Podatki konsumcyjne i monopole	
1. Zagadnienie	174
2. Zmiany w podatkach konsumcyjnych za rządów polskich	183
Rozdział VI. Cła	
1. Zagadnienie	193
2. Cła w Polsce	198

CZĘŚĆ II.

FORMALNA ADMINISTRACJA SKARBOWA

Rozdział I. Organizacja władz skarbowych	
1. Pogląd ogólny	205
2. Organizacja władz skarbowych w Polsce	207
a) Zarząd Centralny	207
b) Średnie i niższe władze skarbowe	214
Rozdział II. Kasowość i rachunkowość	218
Rozdział III. Kontrola skarbowa	
1. Uwagi ogólne	223
2. Kontrola skarbowa w Polsce	225
Rozdział IV. Prawna obrona Skarbu	229

CZĘŚĆ III.

FINANSE I DŁUGI RZPLTEJ POLSKIEJ 1919—1920	223
---	------------

CZĘŚĆ IV.

WALUTA

Rozdział I. Pieniądz papierowy a skarb	255
Rozdział II. Problem bankructwa skarbowego	263
Rozdział III. Kwestja waluty w Polsce	277

CZĘŚĆ V.

WNIOSKI

Rozdział I. Ocena prawa skarbowego w Polsce	291
Rozdział II. Problem skarbowy w okresie powojennym i próba jego rozwiązania	301
Uzupełnienia	323
Załączniki	329
Spis rzeczy	353

