

ADAM LITYŃSKI (Katowice)

Podatki w pierwszych latach Polski Ludowej

O książce Andrzeja Witkowskiego *Wymiar i pobór podatków bezpośrednich oraz opłat na rzecz Skarbu Państwa od gospodarki nieuspołecznionej i ludności w Polsce w latach 1944–1950*. Wyd. Uniw. Rzesz., Rzeszów 2002, ss. 319.

Autor od dłuższego czasu koncentrował swoje badania głównie na zagadnieniach szeroko rozumianej historii skarbowości i administracji skarbowej w Polsce XX wieku, chociaż zajmował się także kontrolą państwową i niektórymi zagadnieniami ubezpieczeń społecznych. Stanowiąca pierwszą rozprawę habilitacyjną samodzielnego już Uniwersytetu Rzeszowskiego monografia *Wymiar i pobór podatków bezpośrednich oraz opłat na rzecz Skarbu Państwa od gospodarki nieuspołecznionej i ludności w Polsce w latach 1944–1950* jest kontynuacją podstawowego nurtu badawczego Andrzeja Witkowskiego. Do książki warto zaglądnąć już choćby tylko z racji jej przedmiotu; wszak w ogóle nie ma prac historycznoprawnych na temat skarbowości, finansów, podatków w Polsce Ludowej. Przedmiotem badań była na ogół prawo karne i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, w o wiele mniejszym zakresie prawo cywilne, trochę pisze się o ustroju, ale o podatkach i administracji skarbowej prac zupełnie nie ma. A był to przecież jakże ważny instrument socjalistycznego przeobrażania gospodarki, likwidacji prywatnej inicjatywy, sławetnej „bitwy o handel”, instrument niszczenia elementu drobnomieszczańskiego, czyli wroga klasowego.

Książka rozpoczyna się – jak to zwykle bywa – wstępem. Byłoby to bardzo naturalne, gdyby nie zaskoczenie co do treści owego wstępu. Klasyczne schematy nakazują zawrzeć we wstępie uwagi na temat przedmiotu badań i ewentualnie ram chronologicznych. Przede wszystkim zaś czytelnik oczekuje naszkicowania stanu badań oraz uwagi na temat stanu źródeł. Tego zaś w ogóle w prezentowanej monografii nie ma, natomiast – ku zaskoczeniu – wstęp zawiera wnioski z pracy. Są tam porządnie wypunktowane i należy-

cie posegregowane wyniki badań Autora, badań zawartych w tejże monografii. Jest to materiał znakomicie nadający się do zakończenia i w zakończeniu zresztą niektóre zdania częściowo się powtarzają, czasem nieco przekształcone. Może ktoś uznać to za bardzo oryginalne. Piszącego te słowa jednak nie zachwycają takie nowinki i traktuje je jako niedoskonałości konstrukcyjne.

Monografia w istocie dzieli się na dwie nierówne części. Jako odrębną część dostrzegam w niej bowiem rozdział I zatytułowany *Organy administracji skarbowej właściwe w sprawach podatków bezpośrednich oraz opłat pobieranych na rzecz Skarbu Państwa w Polsce międzywojennej i w latach 1944–1950*. Przy okazji uwaga: zarówno ten, jak i niektóre inne tytuły u Autora są za długie i nieraz możliwe do skrócenia. Wydaje się, iż Autor – w chwalebnej skądinąd tendencji do dokładności – chciał już w tytule wyjaśnić i precyzyjnie oznaczyć zakres merytoryczny rozważań. Można to sobie darować; dać tytuł krótki, zaś bliższe sprecyzowanie zakresu uwag przedstawić w pierwszych zdaniach tekstu. Rozdział I merytorycznie nieco wykracza poza to, co Autor zakreślił w tytule całej rozprawy. Łatwo zauważyć, iż rozdział II nosi tytuł dokładnie powtarzający tytuł całości monografii. Rozdział III – *Postępowanie odwoławcze* – w istocie stanowi merytoryczne dopełnienie ogromnej problematyki rozdziału II, tak jak postępowanie odwoławcze jest – z punktu widzenia prawnego – dopełnieniem postępowania pierwszoinstancyjnego. Tego rodzaju konstrukcja nie jest najszcześniejsza, bo kłóci się z logicznymi zasadami podziałów i systematyk. Okolicznością łagodzącą jest, iż Autor daje czytelnikowi więcej niż zapowiada, a nadto – rozdział I stanowi duże i niezbędne wprowadzenie merytoryczne do dalszych rozważań.

Autor rozpoczął wywody od zaprezentowania czytelnikowi ustroju, organizacji wewnętrznej oraz zakresu działania w II Rzeczypospolitej organów administracji skarbowej właściwej dla spraw podatków bezpośrednich i opłat pobieranych na rzecz Skarbu Państwa. Przyjęcie struktur II RP jako punktu wyjścia wywodów na temat pierwszych lat Polski Ludowej jest nie tylko naturalne. Jak ustalił Autor, odpowiedni resort PKWN niezwłocznie (bo w sierpniu 1944) wyraźnie przesądził, iż podstawą prawną organizacji władz administracji skarbowej będą przepisy z 1939 roku o organizacji i zakresie działania izb skarbowych oraz podległych im urzędów i organów wykonawczych. Podobnie nowa władza uczyniła w odniesieniu do wszystkich gałęzi prawa: dla zachowania pozorów legalizmu w zasadzie podtrzymano dotychczasowy (tzn. pochodzący z II RP) system prawny, zwłaszcza źródła prawa skarbowego i przedwojenne struktury administracji skarbowej. Ustalenia Autora w tym zakresie stanowią bardzo dobre dopełnienie obserwacji czynionych w odniesieniu do innych gałęzi prawa. Razem wskazuje to na bardzo konsekwentny, a wielce pragmatyczny stosunek nowej władzy do mającego w nowym ustroju obowiązywać prawa.

Raz jeszcze należy z naciskiem podkreślić, iż w Polsce nie miało być tak, jak w Rosji po 1917 r. W Polsce dla zachowania pozorów legalizmu miały być zachowane pozory ciągłości prawnej, a to wymagało zachowania pozorów utrzymania dawnego prawa i instytucji prawnych. W każdym obszarze prawa czyniono to wybiórczo, chociaż owa selektywność niewątpliwie nie wszędzie była jednakowa; najsilniejsza w sferze prawa konstytucyjnego, silna w prawie karnym, słabsza w prawie cywilnym, przynajmniej pierwotnie.

Analizy Autora i prezentacje ich wyników wykazują również, iż w pierwszych miesiącach władzy tzw. ludowej nowe siły polityczne stanowiły liczne nowe akty prawne, które zmieniały lub miały zmieniać (okazuje się, że nie wszystkie weszły w życie) przedwojenny stan prawny. Tym samym Autorowi – w dziedzinie dotychczas metodą historycznoprawną nie badanej – udało się skonstatować to samo zjawisko, ten sam nurt i kierunek postępowania władz, co w odniesieniu do innych gałęzi prawa. Okazuje się też, iż podobnie jak dla innych gałęzi prawa – nader ważny był rok 1950. Zasadnicza zmiana nastąpiła w związku z wejściem w życie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Zaprowadzona tą ustawą jedność strukturalna i funkcjonalna oraz komasacja zadań należących dotychczas zarówno do administracji zespolonej, jak i większości niezespolonej, to kres odrębności organizacyjnej i funkcjonalnej ministra skarbu (później ministra finansów).

Barwnie, interesująco wypadło odtworzenie dziejów kształtowania się administracji skarbowej bezpośrednio po II wojnie światowej. Autor zrekonstruował, głównie na podstawie materiałów archiwalnych, tworzenie każdej izby skarbowej i wielu urzędów skarbowych. W autonomicznym (jeszcze autonomicznym) województwie śląskim przystąpiono do tworzenia struktur administracji skarbowej niezwłocznie po wyjściu stamtąd wojsk niemieckich, tj. 30 stycznia 1945 r. Jak trafnie zwraca Autor uwagę, od początku tworzono tę administrację na wzór pozostałych województw II Rzeczypospolitej, a przecież wówczas jeszcze obowiązywały przepisy o tzw. autonomii Śląska, czyli obowiązywała ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego, co zniesiono dopiero ustawą konstytucyjną z 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego. Ten drobny przyczynek może wskazywać, że nowe władze od początku, od 1944 r., miały koncepcję unifikacji ustrojowej Polski.

Szczególnie interesująco przedstawia się odtworzony ze źródeł głównie archiwalnych i nakreślony przez Autora obraz tworzenia administracji skarbowej na Ziemiach Odzyskanych. To taki polski, XX-wieczny western: zależność od decyzji najpierw wojskowych, a potem politycznych władz radzieckich, niepewność granic (znana sprawa Szczecina), dyslokacja wojsk radzieckich i usuwanie urzędów z Legnicy, samoorganizowanie się ludności niemieckiej, katastrofalny brak wykwalifikowanych kadr polskich, pełnomoc-

nicy tymczasowi, grupy operacyjne, strefa operacji wojennych, radzieckie ciężarówki wojskowe jako jedyny środek transportu, ochrona wojskowa, artyleryjski ostrzał, drastyczne poczynania wojskowych władz radzieckich i „przerost władzy Urzędu Bezpieczeństwa”. Warto zauważyć, że Autor bardzo oględnie i wręcz beznamiętnie kreśli dzieje tworzenia administracji skarbowej na Ziemiach Odzyskanych, ale zwłaszcza ludziom z pokolenia pamiętającego tamte czasy łatwo sobie dopisać obraz pierwszych miesięcy polskiej administracji na ziemiach, których dalsze losy nie były wówczas wcale oczywiste. Całość stanowi cenny wkład do naszej wiedzy o tworzeniu struktur państwowości po II wojnie na nowych ziemiach „nowej” Polski.

Później przyszły zmiany stanu prawnego, zmiany organizacji administracji skarbowej. Przedstawił je Autor nader szczegółowo; wydaje się, iż jest to wykonane nazbyt drobiazgowo. Wydaje się, iż Autor w swojej skrupulatności nie chciał opuścić żadnego szczegółu i uraczył czytelnika drobiazgowymi informacjami; z części szczegółów można było zrezygnować, a część przesunąć do przypisów. Rok 1950 w tej rekonstrukcji dziejów administracji skarbowej stanowi rok przełomu, o czym zresztą była mowa. Rzeczywiście, to ważny rok w niemal wszystkich gałęziach prawa i administracji m.in. także resortu sprawiedliwości. Wszak nie było przypadkiem, że organ Ministerstwa Sprawiedliwości – miesięcznik wydawany do tego czasu pod tytułem „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” – od jesieni tegoż 1950 roku zmienił nazwę na „Nowe Prawo”. Od 1950 roku rzeczywiście przeważa już prawo nowe. Autor pokazał, że dotyczy to także prawa skarbowego i administracji skarbowej.

W drugiej, zasadniczej części (rozdziale) swojej pracy Andrzej Witkowski wykazał, że nowy reżim polityczny i prawny wyszedł od wykorzystania przedwojennego ustawodawstwa podatkowego. Znowu znaleźć można analogię z rozwiązaniami w sferze innych gałęzi prawa. Wszak identycznie postąpiono np. w zakresie powszechnych gałęzi prawa: prawa karnego materialnego, prawa karnego procesowego, ustroju sądów i innych organów ochrony prawnej, ale już nie w odniesieniu do organów bezpieczeństwa, ani też prawa wojskowego. Zarazem Autor wykazał, że przedwojenne ustawodawstwo nie spełniało oczekiwań, a to z dwu przyczyn. Obiektywnie nie przystawało ono do zdolności płatniczej podatników zrujnowanych przez wojnę, a przy tym większość urzędów skarbowych nie dysponowała stosownymi aktami podatkowymi (tzw. wymiarowymi).

Z wywodów, opatrzonych niestety zbyt skromnymi komentarzami Autora (a przydałoby się autorsko poprowadzić nieco mniej obeznanego w skarbowości czytelnika), wynika, iż wkrótce nowa władza rozpoczęła systematyczne i względnie trwale dokonywanie zmian w ustawodawstwie podatkowym, a kierunek tych zmian zmierzał – generalnie – do zwiększania obciążeń podatkowych zwłaszcza przedsiębiorstw prywatnych. Te ostatnie zamierzenia musiały

być daleko idące, gdyż – jak pisze Autor – wywoływały obawy niektórych naczelników urzędów skarbowych o podcięcie podstaw egzystencji przedsiębiorstw prywatnych. Interesujące jest przy tym ustalenie, iż powodowani tymi obawami niektórzy naczelnicy urzędów skarbowych prowadzili własną politykę podatkową, polegającą na opodatkowaniu tylko części dochodów. Pojawiły się także zupełnie nowe podatki, np.: 50% dodatek wojenny, nadzwyczajny podatek od wzbogacenia wojennego, Premiowa Pożyczka Odbudowy Kraju i inne. Autor trafnie zwraca uwagę na to, że w 1946 roku wydano nowe przepisy o zobowiązaniach podatkowych oraz o postępowaniu podatkowym. Przepisy te poważnie wzmacniały dyscyplinę podatkową, a władza podatkowa uzyskała – jak wywodzi Autor – prawo, a nawet obowiązek dokonywania lokalnych oględzin, lustracji, kontroli m.in. gruntów, budynków, lokali przedsiębiorstw, w razie potrzeby z asystą funkcjonariuszy bezpieczeństwa publicznego (s. 126, passim). Obok tego obrazu w zasadzie restrykcyjnego, odnotował Autor w 1946 roku dwukrotne złagodzenie progresji podatkowej w podatku od wynagrodzeń (s. 143). Ponownie należy wyrazić żal, iż czytelnik nie otrzymuje odautorskiego komentarza, jak też ewentualnie innych wskazówek co do przyczyn konkretnych poczynań władz (np. zmiana dekretu o podatku od wynagrodzeń); a przecież wszystko ma swoją przyczynę. W każdym razie ustalenia Autora w zakresie polityki podatkowej, jak też wykorzystywania przepisów przedwojennych i nakładania na nie nowych – powojennych, w sumie stanowią oryginalne osiągnięcie, dające czytelnikowi obraz systemu podatkowego i jego realizacji wkrótce po wojnie.

Rok 1947 w systemie podatkowym jawi się jako ważny zwrot. Nawet ostrożny i oszczędny w komentowaniu materiału faktograficznego Andrzej Witkowski używa tu słów „przełom w zakresie określania wysokości opodatkowania” (s. 10). Autor wspierając się na gruntownie zgromadzonym materiale źródłowym, głównie archiwalnym, wykazał skutki wprowadzenia od 1 stycznia 1947 roku zasady powszechności prowadzenia ksiąg handlowych. Ze zwykłą sobie dokładnością a nawet drobiazgowością Autor zaprezentował rozmaite konsekwencje rozporządzenia o księgach handlowych, w tym m.in. kontrole, zakres uchylających się i wreszcie represje, do których włączono Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. A propos: równoległe z drukiem recenzowanej monografii opuszczała białostocką drukarnię książka Piotra Fiedorczyka pt. *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym*. Żałować należy, że żaden z dwóch Autorów nie miał szans znać wzajemnie pracy drugiego, gdyż obaj wzbogaciliby swoje dzieła. W każdym razie to, co pisze Andrzej Witkowski stanowi uzupełnienie naszej wiedzy o działalności Komisji Specjalnej i samookreślanie przez nią swojej kompetencji. W szczególności – okazuje się – Komisja Specjalna uznała fałszowanie ksiąg za szkodnictwo gospodarcze, ze wszystkimi tego skutkami karnymi w Komisji.

Rok 1947 to początki procedury ustalania podstaw opodatkowania w drodze oszacowania, jak też ustawa z 3 czerwca o obywatelskich komisjach podatkowych i lustratorach społecznych. To także dekret z 11 kwietnia 1947 roku – prawo karne skarbowe. Zgromadzony przez Andrzeja Witkowskiego materiał archiwalny wykazuje w miarę upływu czasu zwiększającą się aktywność kontrolną (s. 159) organów administracji skarbowej, przy czym – jak pisze Autor – Ministerstwo Skarbu „zdawało sobie sprawę, że realia rynku nie pozwolą wielu podatnikom sprostać wymogom” (s. 158) stawianym przez nowe przepisy i zaostrzoną praktykę. Z satysfakcją przychodzi czytać bardzo fachowo, oryginalnie, nietypowo rozwiniętą kwestię rozpoczynającej się wówczas (1947) tzw. bitwy o handel (s. 179 i n.). Polityka fiskalna miała w tym przedmiocie odegrać ważną rolę, podobnie jak swoją rolę odegrała Komisja Specjalna jako organ drakońskiej represji w rewolucyjnym stylu. Dotychczas zwykło się na temat bitwy o handel mówić ogólnikami, co uznawano za wystarczające, „bo i tak wszyscy wiedzieli” jak to mniej więcej przebiegało. Andrzej Witkowski dał tu popis rzetelnej, gruntownej roboty osadzonej na naukowych fundamentach. To bez wątpienia najlepszy obraz fiskalnych metod prowadzenia owej bitwy o handel.

Autor wykazał jak bardzo udział czynnika społecznego w postępowaniu podatkowym naruszał elementarne wyobrażenia o zasadach sprawiedliwości i praworządności i jednocześnie udowodnił naukowymi metodami, że czynnik społeczny służył „nade wszystko realizacji pozafiskalnych funkcji podatków” (s. 298), wbrew deklaracjom powołującym organy społeczne. Były to – jak wykazał A. Witkowski – ważne instrumenty realizacji programu przebudowy struktury społeczno-gospodarczej przez eliminację podmiotów gospodarki nieuspołecznionej. Autor wykorzystywał tu częściowo swoje ustalenia zawarte w monografii wydanej rok wcześniej¹.

Mimo zasygnalizowanych zastrzeżeń co do konstrukcji pracy oraz podniesionych zarzutów nadmiernego, a przez to fragmentami nużącego czytelnika nasycenia szczegółami, trzeba monografię ocenić wysoko. Przede wszystkim praca ma charakter pionierski w badaniach historycznoprawnych, a dziedzina skarbowości i administracji skarbowej to obszary nader rozległe, przenikające wszystkie sfery życia publicznego, toteż pole badawcze było wyjątkowo wszechstronne i ważne.

¹ A. Witkowski, *Czynnik społeczny przy urzędach skarbowych, urzędach rewizyjnych i izbach skarbowych w Polsce w latach 1944–1950*. Rzeszów 2001.