

Paweł Grata, *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, ss. 544.

Funkcjonowanie w międzywojennej Rzeczypospolitej monopoli skarbowych nie było dotąd szerzej opracowane. Ten stan rzeczy zmieniła dopiero praca Pawła Graty. Tematyka monopoli skarbowych niewątpliwie stanowi przedmiot zainteresowania historii gospodarczej, ale pełne jej oświetlenie wymaga zbadania aspektów ekonomicznych i prawnych istniejącego systemu monopolowego. Takie po części zadanie założył sobie rzeszowski historyk, informując, że praca będzie szersza, niż sugeruje to jej tytuł. Tytuł wskazuje bowiem, że autor skupi się na zagadnieniu monopolu skarbowego jako formy opodatkowania, lecz praca dotyczy całości funkcjonowania przedsiębiorstw monopolowych w II Rzeczypospolitej.

Praca Pawła Graty składa się z 6 rozdziałów, z których pierwszy dotyczy kształtu ówczesnego systemu podatkowego, drugi dopiero odnosi się do kształtowania monopoli skarbowych oraz podstaw prawnych ich istnienia. Trzeci rozdział opisuje kształt przedsiębiorstw monopolowych, czwarty ich działania na rynku, zaś piąty porusza kwestie wytwórczości monopolowej, a szósty przedstawia wyniki finansowe działalności monopolowej.

Podjęta w pracy problematyka pokrywa się częściowo (przedmiotowo i chronologicznie) z poprzednią książką autora (*Miejsce monopoli skarbowych w reformie stabilizacyjnej Władysława Grabskiego [1923-1925]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008), która obejmuje *de facto* okres 1918-1929. Choć autor wyraźnie starał się uniknąć skojarzeń ze swym poprzednim dziełem, inaczej nazywając pokrywające się tematycznie rozdziały i podrozdziały<sup>1</sup>, nie da się ukryć, że *Monopole skarbowe...* to znacznie rozszerzona i rozbudowana wersja poprzedniej pracy.

Praca, choć ciekawa, ma niestety liczne niedoskonałości. Poprzez bezrefleksyjne korzystanie ze źródeł autor w niektórych miejscach sobie przeczy. Za ministrem Czechowiczem podaje na przykład, że równowagę budżetową osiągnięto po kilkuletnim okresie budżetów deficytowych, gdy w innych miejscach zauważa, że był to okres „bezbudżetowy” (s. 76-77, 407). Choć budżetu nie było, to jednak trzeba go było zrównoważyć (s. 44), miał on (ów nieistniejący budżet) swe potrzeby (s. 45). Podobnie jest z systemem podatkowym. Autor prawidłowo zauważa (co wynika z samej definicji systemu podatkowego jako zbioru podatków tworzących logiczną, zwartą i jednolitą całość, tak pod względem ekonomicznym, jak i prawnym<sup>2</sup>), że mógł on być w odrodzonej Rzeczypospolitej i posiadającej kilka porządków prawnych dopiero budowany (s. 7, 120), ale na dalszych stronach pisze o istnieniu takiego systemu i jego ujednolicaniu, by ostatecznie stwierdzić, że systemu podatkowego nie zbudowano (s. 75-76).

Wielokrotnie w pracy mowa jest o daninach publicznych, a przecież działalność monopolowa i zysk monopolowych przedsiębiorstw państwowych są dochodem o charakterze prywatno-gospodarczym państwa jako przedsiębiorcy. Zresztą, mimo obszernego omówienia strony finansowej działalności monopolowej, nie dowiadujemy się, czy wpływy budżetowe pochodziły z zysku przedsiębiorstw monopolowych, z opłat monopolowych, czy z obu tych źródeł? Choć autor wciąż podkreśla cele fiskalne istnienia monopoli, to trudno w tym świetle zrozumieć utrzymywanie nierentownych salin ze względów społecznych (s. 221-222). Pomimo ob-

---

<sup>1</sup> „Początki systemu monopolowego w niepodległej Polsce” jak się ma do: „Początki monopoli skarbowych w II Rzeczypospolitej”, „Rozbudowa systemu monopolowego w latach 1922-1925” do „Rozbudowa systemu monopoli fiskalnych”, „Polityka handlowa monopoli skarbowych” do „Polityka handlowa przedsiębiorstw monopolowych”, „Uwarunkowania organizacyjne przedsiębiorstw monopolowych” do „Organizacja systemu monopolowego” itd.

<sup>2</sup> Definicja za: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 465-466.

szernego omówienia polityki gospodarczej monopoli, analizy ich wyników finansowych i cen, nie sposób odpowiedzieć na pytanie, kto te sfery i w jakim zakresie kształtował: państwo (rząd) czy przedsiębiorstwa (monopole)?

Opieranie się głównie na ówczesnych źródłach urzędowych spowodowało, że praca pozbawiona jest porównania polskich rozwiązań z podobnymi, funkcjonującymi w innych krajach, bo takie dane są nieobecne w wykorzystywanych przez autora polskich archiwaliach. W rezultacie rozważania autora robią wrażenie zawieszonych „w próżni” i utrudniają prawidłową ocenę działalności polskich przedsiębiorstw. W całej pracy jakiegokolwiek odniesienia do sytuacji monopoli w innych krajach zdarzają się incydentalnie. Porównanie konsumpcji tytoniu w różnych państwach (s. 374) jest wyjątkiem i prowokuje pytanie – dlaczego autor nie porównał choćby konsumpcji pozostałych artykułów monopolowych (poza wzmianką na s. 386). Jedynie dwie strony (460-461) poświęcono omówieniu dochodów monopolowych w wybranych krajach. Zwłaszcza sprawa monopolu zapalczanego, wydzierżawionego koncernowi Ivara Kreugera, stanowi ciekawe i ciekawie zaprezentowane zagadnienie. Wynegocjowana dzierżawa monopolu w Polsce była pierwszą i modelową, bo w ciągu kilku następnych lat Kreuger wynegocjował jeszcze kilkanaście podobnych umów z krajami Europy i Ameryki Łacińskiej. O ile Kreuger chciał dzierżaw trwających jak najdłuższej, o tyle dążenia rządów były odwrotne. Ocena polskich rozwiązań byłaby inna, gdyby porównać je choćby z niemieckimi – tam 50-letniego zapalczanego monopolu nie udało się zlikwidować nawet Amerykanom po II wojnie światowej<sup>3</sup>.

Kolejnym problemem autora jest używanie przez niego słownictwo, często przeniesione z okresu dwudziestolecia międzywojennego. Problemy z nomenklaturą niewątpliwie wynikają po części z faktu bezkrytycznego korzystania z przedwojennych opracowań i posługiwania się archaiczną terminologią urzędową i skarbową z tamtego okresu („system danin publicznych” s. 51). Oprócz archaizmów w pracy znajdują się dość nieszczęśliwe językowe nowotwory. Jednym z nich wydaje się pojęcie „przedsiębiorstwo etatystyczne” (s. 236), w świetle tego, jak rozumiano i rozumie się etatyzm (etatyzm jako synonim działalności państwa w formie przedsiębiorcy)<sup>4</sup>. A już zupełnie nie sposób zrozumieć, co oznacza „etatystyczne przedsiębiorstwo skarbowe” (s. 463)? Problemy językowe występują w całej pracy, nie sposób w krótkiej recenzji wymienić wszystkie.

Oprócz tego rodzaju problemów językowych są też inne. Nie zostały bowiem zdefiniowane używane w pracy pojęcia, nawet te występujące w tytule. O tym, że jest to konieczne, świadczy fakt używania przez autora wielu z nich w sposób niezgodny z powszechnie przyjętym w nauce. Według Pawła Graty, „podatki bezpośrednie, jak sama nazwa wskazuje, były opłacane wprost przez podatnika” (s. 33)! Brak w książce omówienia, czym jest polityka podatkowa (której częścią była unifikacja systemu (!) opłat skarbowych (s. 52), a ową politykę prowadziło Ministerstwo Skarbu [s. 172]). O monopolu mamy jedynie kilka niejasnych sformułowań (s. 8), jednak interesem fiskusa jest – wbrew temu, co napisał Paweł Grata – nie tylko zysk handlowy monopolisty, ale i przychód podatkowy. Krótką definicję monopolu skarbowego znajdujemy dopiero na stronie 106, jako „wyłączne uprawnienie państwa do produkcji i handlu (lub tylko handlu) określonymi artykułami konsumpcyjnymi”. Niestety, w jej świetle nie przekonują wywody, iż monopolem skarbowym nie był monopol gazowy (s. 128-129). Być może wyjaśnienie, czym jest monopol skarbowy oszczędziłoby powierzchownych chyba wniosków o tym, że monopole nastawione były na „zysk fiskalny” (cokolwiek to oznacza), pozostawiając na dalszym planie względy gospodarcze i społeczne (s. 301).

<sup>3</sup> Zob. U. Wikander, *Kreuger's Match Monopolies, 1925-1930. Case Studies in Market Control through Public Monopolies*, Stockholm 1980, passim.

<sup>4</sup> Zob. K. Dziewulski, *Spór o etatyzm. Dyskusja wokół sektora państwowego w Polsce międzywojennej 1919-1939*, Warszawa 1981, s. 22-34.

Pochodną posługiwania się niezdefiniowanymi pojęciami jest również częste zastępowanie jednego pojęcia innym, nieekwiwalentnym (przychód – dochód, s. 30; danina – podatek, s. 33, 34). Unifikacja podatkowa, to raz unifikacja przepisów, drugi – norm, trzeci – zasad (s. 42-43). Wymienność pojęć wprowadza do pracy niezrozumiały chaos, bo czy polityka podatkowa oznacza to samo co polityka budżetowa lub polityka fiskalna (s. 407)? Albo czy dani-ny bezpośrednie i pośrednie (s. 52) są tożsame z podatkami bezpośrednimi i pośrednimi?

Na zakończenie jeszcze kilka drobniejszych spostrzeżeń. Podatki obrotowe nie są podatkami bezpośrednimi (s. 26). Ile to jest: „grubo ponad 100 mln” (s. 95) albo „horrendalnie wysokie ceny” (s. 443)? Czy „monopolowe uprawnienia państwa wywodzą się z tradycji regaliów” (s. 108)? W odniesieniu do ustawy należałoby mówić o jej wejściu w życie, a nie „rygorze natychmiastowej wykonalności” (s. 147). Choć mowa jest o stanie prawnym, a nie dyplomatyce, według autora akty prawne to dokumenty (s. 168). W tekście używane jest pojęcie „regale loteryjne” (s. 173, 267) czy regale, regalia (s. 426, 432, 451) i to w odniesieniu do XX wieku! Autor utożsamia „zasobność w majątek” z poziomem kapitału zakładowego (s. 229-231), co jest nieporozumieniem. Co oznacza, iż dochody netto z monopolu naruszały „obowiązującą w ekonomii zasadę jednolitości budżetu” (s. 418) wie chyba tylko autor. Być może mowa tu o zasadzie zupełności budżetu?

Indeks nazwisk jest pomocny, jednak zawiera – bez rozróżnienia – zarówno osoby występujące w tekście, jak i autorów pozycji cytowanych w przypisach. Jest to o tyle niewygodne, że autor cytuje dzieła ówczesnych skarbowców, którzy również występują w narracji jako ministrowie czy posłowie.

Obszerność i podstawa źródłowa pracy budzą szacunek, jednak przedstawiony obraz monopolu wydaje się niepełny. Przez deficyt metody prawnoporównawczej nie sposób z niego wyciągnąć ogólniejsze wnioski o rozwiązaniach monopolowych funkcjonujących w Polsce.

PIOTR M. PILARCZYK (Poznań)

Marcin Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, ss. 355.

Zagadnienie relacji między instytucjami demokracji bezpośredniej a kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego jest szczególnie aktualne w dobie kryzysu związanego z deficytem demokracji społeczeństw europejskich. Praca Marcina Rachwała *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce* stanowi istotną analizę wspomnianej, skomplikowanej problematyki. Omawia, najpopularniejszy na gruncie europejskim, model demokracji „mieszanej” – systemu ustrojowego, w którym uzupełnieniem parlamentaryzmu jest demokracja bezpośrednia<sup>1</sup>. W praktyce instytucje demokracji bezpośredniej pozostają od kilku lat wyłącznie zapisem w konstytucji wielu krajów Europy Zachodniej, jak również w Polsce. Warto podkreślić, iż autor podjął się niełatwego zadania. Bardzo obszerna aktualna literatura przedmiotu nie dostarcza ujednoczonych pojęć, funkcjonuje bardzo wiele definicji – nie tylko w aktach prawnych – podstawowych terminów omawianej problematyki. Marcin Rachwał, rozważając wzajemne relacje między społeczeństwem obywatelskim a insty-

<sup>1</sup> J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wrocław 2007, s. 30, 39 i n.