

**Andrzej Witkowski**

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa  
e-mail: andrzej.witkowski@wspia.eu

ORCID: 0000-0003-2018-5404

DOI: 10.15290/mhi.2020.19.02.15

## **Budowa administracji skarbowej w pierwszych latach Polski międzywojennej**

### **ABSTRAKT**

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie procesu budowania administracji skarbowej w pierwszych latach Polski międzywojennej, zakończonego uchwaleniem i stopniowym rozszerzaniem zakresu terytorialnego mocy obowiązującej ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych. Zastąpiła ona rozwiązania pozaborcze, które początkowo poddawano doraźnym zmianom. Rozważania dotyczące organizacji i zakresu działania administracji skarbowej dopełniają uwagi ilustrujące wysiłki Ministerstwa Skarbu na rzecz zatrudnienia i wyszkolenia urzędników skarbowych i kandydatów do służby w skarbowości. Zamieszczone uwagi i spostrzeżenia poczynione zostały na podstawie analizy aktów prawnych, źródeł pozwalających odtworzyć przebieg procesów legislacyjnych (druki sejmowe i sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu) oraz literatury. Potwierdzają one, iż w ustawie z 31 lipca 1919 r. przyjęto konstrukcję zbudowaną na zasadach: 1) wyodrębnienia władz i urzędów skarbowych z administracji ogólnej, 2) trzystopniowego ustroju władz skarbowych (Ministerstwo Skarbu, Izby Skarbowe, Urzędy Skarbowe), 3) jednakowego potraktowania administracji podatków bezpośrednich i pośrednich, o czym świadczyło ich organizacyjne zespolenie w Izbach Skarbowych, przy zachowaniu wyodrębnienia tylko we władzach I instancji (urzędy podatków i opłat skarbowych; urzędy akcyz i monopolów państwowych). Przyjęty ustrój administracji skarbowej wychodził naprzeciw wzrastającej roli podatków bezpośrednich, która wymagała budowy instytucji sprawnego ich wymiaru i poboru. Z kompetencji Izb Skarbowych wyodrębniono jednak zarząd ceł.

## ABSTRACT

### Building the fiscal administration in the first years of interwar Poland

The purpose of this article is to present the process of building fiscal administration in the first years of interwar Poland, which ended with the adoption and gradual extension of the territorial scope of the binding law of July 31, 1919, on the temporary organization of tax authorities and offices. It replaced the post-partition solutions, which were initially subject to temporary changes. Considerations concerning the organization and scope of activities of the fiscal administration are complemented by comments illustrating the efforts of the Ministry of the Treasury to employ and train tax officials and candidates for tax services. The stated comments and observations were made on the basis of an analysis of legal acts, sources allowing to reconstruct the course of legislative processes (The Lower House of Polish Parliament [Sejm] documents and stenographic reports from the Lower House [Sejm] sessions) and literature. They confirm that the Act of July 31, 1919, adopted a structure based on the following principles: 1/ separation of fiscal authorities and offices from general administration, 2/ three-stage system of fiscal authorities (Ministry of the Treasury, tax chambers, tax offices), 3/ equal treatment of administration of direct and indirect taxes, as evidenced by their organizational unification in tax chambers, while maintaining the separation only in the authorities of the first instance (tax and fiscal offices; excise and state monopoly offices). The adopted fiscal administration system met the increasing role of direct taxes, which required the building of institutions for efficient calculation and collection of those taxes. However, the management of customs was separated from the competence of the tax chambers.

**Słowa kluczowe:** administracja skarbową, izby skarbowe, urzędy skarbowe, Ministerstwo Skarbu, Polska międzywojenna

**Key words:** tax administration, tax chambers, fiscal and tax offices, Ministry of the Treasury, interwar Poland

Prace nad organizacją przyszłej skarbowości, w tym modelu administracji skarbowej, podjął już Departament Skarbu przy Tymczasowej Radzie Stanu, powołanej 6 grudnia 1916 r. Jego czynności ograniczały się w praktyce jednak tylko do administrowania sumami, które Niemcy wydzielali na utrzymanie nielicznych polskich organów centralnych. W tej sytuacji departament skarbu skupiał się coraz bardziej na rozwijaniu prac projektowych, na rzecz przyszłej organizacji polskiej skarbowości. Prowadzono je w biurze organizacyjnym

Departamentu Skarbu, przy udziale fachowców z Galicji, z prof. J. Michalskim na czele<sup>1</sup>.

Prace te kontynuowano w Ministerstwie Skarbu funkcjonującym w ramach Rządu Królewsko-Polskiego, utworzonego przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego, w dniu 26 listopada 1917 r. Ministrowie tego rządu (z wyjątkiem ministrów wyznań religijnych i oświecenia publicznego oraz sprawiedliwości) nie mieli realnej władzy, gdyż sprawy ich resortów nadal pozostawały w gestii organów administracji okupacyjnej. Organizowali jednak ministerstwa i gromadzili kadry urzędnicze, w oczekiwaniu na przejęcie administracji z rąk okupantów<sup>2</sup>. W ramach pięciu sekcji, wyodrębnionych w Ministerstwie Skarbu, kontynuowano m.in. prace, zainicjowane w dotychczasowym biurze organizacyjnym departamentu skarbu. W szczególności przyjmowano podania kandydatów chętnych do pracy w przyszłych urzędach skarbowych i organizowano dlań kursy przygotowawcze do służby w skarbowości. Co więcej, opracowano projekt ustawy o organizacji władz skarbowych w Królestwie Polskim (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 1918 r.), wraz z rozporządzeniem wykonawczym w sprawie instrukcji służbowej i zakresu działania Królewsko-Polskich Izb Skarbowych<sup>3</sup>.

Pod koniec września 1918 r. utworzona została Komisja Organizacyjna, z zadaniem opracowania planu przejęcia urzędów skarbowych od okupantów. W tym celu zorganizowano tymczasowy aparat skarbowy dla byłego Królestwa Kongresowego, w postaci 12 delegacji Ministerstwa Skarbu (w: Warszawie, Płocku, Łomży, Kaliszu, Piotrkowie, Częstochowie, Kielcach, Radomiu, Lublinie, Siedlcach, a następnie w Białej Podlaskiej i Suwałkach), oraz dwa zarządy skarbowe (w Warszawie i Łodzi). Delegacje Ministerstwa Skarbu nie stanowiły władz II instancji. Miały zadania instrukcyjne. Były powołane tylko do pomocy Ministerstwu Skarbu przy początkowej organizacji skarbowości i wykonywały z jego ramienia bezpośredni nadzór nad urzędami i kasami skarbowymi. Po ustąpieniu okupantów delegacje objęły urzędy i kasy skarbowe: 5 listopada na terenie byłej okupacji austriackiej i 11 listopada na terenie byłej okupacji niemieckiej<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Zob. B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Kielce 2001, s. 78; W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 141-146.

<sup>2</sup> Zob. K. Grzybowski, *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, red. J. Bardach, t. IV, Warszawa 1982, s. 645; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Kraków 1998, s. 268.

<sup>3</sup> Zob. Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991, s. 188-197; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934, s. 3.

<sup>4</sup> Sejm Ustawodawczy 1919-1922, druk nr 783, s. 7; B. Markowski, op. cit., s. 79 i 89.

Ministerstwo Skarbu objęło swą władzą najpierw obszar dwóch byłych okupacji byłego Królestwa Polskiego. Wkrótce rozszerzyło ją na teren Podlasia i Białostoczczyzny, który w czasie wojny podlegał byłemu cesarsko-niemieckiemu naczelnemu dowódcy na wschodzie<sup>5</sup>.

Po ustąpieniu władz okupacyjnych kierownik Ministerstwa Skarbu postanowił, iż: na obszarze byłej okupacji austriacko-węgierskiej<sup>6</sup> oraz na obszarze byłej okupacji niemieckiej, zachowują tymczasowo moc obowiązującą przepisy prawne, które w chwili ustąpienia władz okupacyjnych regulowały sprawy podatków bezpośrednich, pośrednich, opłat skarbowych, i w ogóle danin publicznych ustanowionych na rzecz skarbu państwa<sup>7</sup>.

Zauważmy, iż w czasie okupacji byłego Królestwa Polskiego władze wojskowe niemieckie dokonały szeregu zmian w dotychczasowej, rosyjskiej organizacji skarbowej i wprowadziły na obszarze okupacji niemieckiej organizację skarbową, bardzo zbliżoną do pruskiej. Natomiast władze wojskowe austriacko-węgierskie utrzymały na okupowanym przez siebie obszarze obowiązujące tam dotąd ustawy skarbowe, ale organizację władz skarbowych przystosowały do wzorów austriackich.

Na terenie byłej okupacji niemieckiej, w miejsce okupacyjnych władz skarbowych zostały tymczasowo wprowadzone inspektoraty skarbowe (podlegały im sprawy wszelkich podatków i opłat) oraz kasy skarbowe. Z kolei na terenie byłej okupacji austro-węgierskiej utrzymano dotychczasowy zarząd skarbowy, ale oddzielono go całkowicie od władz administracji politycznej<sup>8</sup>.

W grudniu 1918 r. Ministerstwo Skarbu rozciągało swą władzę na obszar byłego Królestwa Kongresowego, a od kwietnia 1919 r. na ziemię byłego zaboru austriackiego<sup>9</sup>.

5 Dekret z 7 stycznia 1919 r. w przedmiocie przepisów skarbowych dla obszarów Polski, które podlegały byłemu cesarsko-niemieckiemu dowódcy na wschodzie (Dz. P. P. P. 1919, nr 7, poz. 104).

6 W szczególności na terenie 27 powiatów wyszczególnionych w dekrete Rady Regencyjnej z dnia 12 listopada 1918 r. o organizacji władz na obszarze c. i k. Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego (Dz. P. P. P. 1918, nr 15, poz. 33).

7 Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Skarbu z dnia 12 listopada 1918 r. w przedmiocie tymczasowej mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów z zakresu prawa skarbowego na obszarze byłej okupacji austriacko-węgierskiej; (Mon. Pol. 1918, nr 205); Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Skarbu z dnia 12 listopada 1918 r. w przedmiocie tymczasowej mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów z zakresu prawa skarbowego na obszarze byłej okupacji niemieckiej (Mon. Pol. 1918, nr 205).

8 Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk 783, s. 7.

9 Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. P.P.P. 1919, nr 31, poz. 261); rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 12 kwietnia 1919 r. celem wykonania ustawy z 8 IV 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. P.P.P. 1919, nr 39, poz. 287).

Były zabór pruski Ministerstwo Skarbu objęło 1 stycznia 1922 r.<sup>10</sup> (do tej pory poddany był Ministerstwu byłej Dzielnicy Pruskiej<sup>11</sup>).

Przejmowanie administracji skarbowej na terenach byłego zaboru rosyjskiego, objętych działaniami wojennymi, następowało wraz z ich wcielaniem do odrodzonego państwa i zakończyło się powołaniem w lipcu 1922 r. Izby Skarbowej i urzędów skarbowych na Wileńszczyźnie<sup>12</sup>.

Jak już wspomniałem, objęcie przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej, nastąpiło na mocy ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r.

Wyjaśniając motywy jej projektu Minister Skarbu podnosił w szczególności, iż wobec nieukonstytuowania się Komisji Rządzącej dla Galicji, Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spiszu, sprawa objęcia administracji skarbowej na tym obszarze jest „nadzwyczajnie nagła”. Podkreślał, że „aktualne stosunki wojenne”, a w szczególności odcięcie Lwowa, który był siedzibą Krajowej Dyrekcji Skarbu, od pozostałej części kraju sprawiło, iż kierownictwo administracji skarbowej pozostawało w „zawieszeniu”. Minister Skarbu wskazał jednocześnie, że stan ten „odbija się ujemnie na dochodach państwowych i nie może być dłużej tolerowany”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1921 r. w sprawie przekazania Ministrowi Skarbu administracji skarbowej na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 4, poz. 19); rozporządzenie Ministra Skarbu wydane w porozumieniu z Ministrem byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 22 stycznia 1922 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 11, poz. 101).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz. P.P.P. 1919, nr 64, poz. 385).

<sup>12</sup> Minister Skarbu informując (na początku 1921 r.) Sejm Ustawodawczy o stanie administracji skarbowej podkreślił, iż „W Małopolsce zastaliśmy gotową już organizację, wykończoną co do szczegółów, a natomiast okupacje w Królestwie zastawiły nam tylko jej zawiązki; na wschodzie zaś ciągle zmiany polityczne przeszkadzały do ostatnich czasów ustaleniu jednolitej organizacji”. Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 2749, s. 1.

<sup>13</sup> Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 163. Krajowa Dyrekcja Skarbu we Lwowie utworzona została na mocy Najwyższego postanowienia z dnia 9 stycznia 1850 r. i wydanego na jego podstawie reskryptu Ministerstwa Skarbu z dnia 21 maja 1850 r. (Dz.U. p. Nr 193). Z kolei „stanowisko” i zakres działania Krajowej Dyrekcji Skarbu określił reskrypt Ministerstwa Skarbu z dnia 29 maja 1874 r., (wydany na podstawie Najwyższego postanowienia z dnia 2 lutego 1874 r.), zmieniony reskryptem Ministerstwa Skarbu z dnia 17 kwietnia 1906 r. W świetle powyższych przepisów Krajowej Dyrekcji Skarbu we Lwowie podlegały: 1) „dla spraw bezpośredniego opodatkowania” – starostwa, administracje podatkowe i lokalne komisje podatkowe, archiwum map katastralnych i organy powołane do utrzymywania ewidencji katastru podatku gruntowego, 2) w sprawach podatków pośrednich i zarządu majątku państwowego – dyrekcje okręgów skarbowych oraz urzędy i organy ustanowione dla wymiaru, poboru i zarządu pośrednich opłat i niestałych dochodów, a także straż skarbową, 3) „w sprawach kasowych” – c. k. Główna kasa krajowa, Kasa filialna w Krakowie, kasy i urzędy poborcze. Zob. *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, t. 2, oprac. J. Piwocki, Lwów 1913, s. 221–246.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż K. Gałęcki, piastujący (utworzony w dniu 7 marca 1919 r.) Urząd Generalnego Delegata Rządu na Galicję<sup>14</sup>, wyraził negatywną opinię o tym projekcie ustawy<sup>15</sup>.

W świetle art. 1 ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. naczelne kierownictwo całej administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej, objęło Ministerstwo Skarbu.

W ustawie wyraźnie podkreślono, iż administracje skarbową „oddziela się w zupełności od administracji politycznej”. Poseł sprawozdawca wyjaśnił w szczególności, iż chodziło o to, aby „ani cienia podejrzenia nie rzucić na władze polityczne, że wywierają wpływ na władze skarbowe”<sup>16</sup>. Wszyscy posłowie, zabierający głos w toku debaty sejmowej nad projektem ustawy, uznali ten przepis za bardzo istotny.

Bezpośrednie sprawowanie administracji skarbowej na całym obszarze ziem polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej ustawa powierzyła Dyrekcji Skarbu we Lwowie, z prezesem na czele. Zastrzeżono jednocześnie, iż na czas trwania „obecnych stosunków wojennych” na południowym wschodzie, Ministerstwo Skarbu może poruczyć innej władzy skarbowej, by czasowo sprawowała czynności Dyrekcji Skarbu w jej zastępstwie, na „pewnym zakreślonym obszarze”<sup>17</sup>. Z kolei, z istniejących dotychczas oddziałów podatkowych przy starostwach, utworzono odrębne inspektoraty podatkowe dla podatków bezpośrednich, do których należał wymiar i pobór podatków oraz skarbowa egzekucja administracyjna.

Ustawa zapowiedziała zarazem, iż instytucje i urzędy, które według obowiązujących przepisów powołane były do współdziałania „przy administracji skarbowej”, będą tworzone, w miarę potrzeby, przez Ministerstwo Skarbu.

<sup>14</sup> Zob. R. Tomczyk, *Od namiestnika do wojewody. Likwidacja zaborczego systemu prawno-administracyjnego w Galicji w okresie budowy II Rzeczypospolitej (1918–1921). Wybrane zagadnienia*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” Seria Prawnicza 2010, z. 64, s. 131–132.

<sup>15</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 8 kwietnia 1919 r., ł. 5.

<sup>16</sup> Ibidem, ł. 4.

<sup>17</sup> Przedłożony przez Ministra Skarbu projekt ustawy nieco inaczej regulował tę kwestię. Stanowił, iż „Na czas trwania wojennych stosunków na południowym wschodzie, ustanawia się w Krakowie ekspozyturę Dyrekcji Skarbu (...), której zakres działania rozciąga się na całe terytorium objęte zakresem terytorialnym ustawy, z wyjątkiem niedostępnych obecnie obszarów, znajdujących się w linii bojowej; oznaczenie tych obszarów nastąpi w drodze oddzielnego rozporządzenia. Ekspozyturą kieruje prezes podlegający bezpośrednio Ministerstwu Skarbu”. Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk 163. Rozpatrująca projekt Komisja Administracyjna zaproponowała inną, przyjętą następnie przez Sejm Ustawodawczy wersję tego przepisu. Zmiana wychodziła naprzeciw docierającym do Ministerstwa Skarbu obawom, jakoby liczyło się ono z możliwością przeniesienia Dyrekcji Skarbu z Lwowa do Krakowa. Komisja zgodziła się, że mogło to rzeczywiście wzbudzić niepokój u urzędników zamieszkałych we Lwowie. Podkreśliła nadto, iż ze względów politycznych należy unikać „choćby cienia zamiaru przeniesienia, względnie ewakuacji tych władz ze Lwowa”. Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 8 kwietnia 1919 r., ł. 5.

Minister Skarbu został upoważniony nadto do ograniczania lub zmieniania toku instancji, określonego w obowiązujących ówczesnie przepisach prawnych, oraz do zmian w zakresie kompetencji władz i urzędów skarbowych co do rozstrzygania spraw. Owe zmiany miały być wprowadzane w drodze rozporządzenia<sup>18</sup>.

Ustawa utrzymała moc obowiązującą przepisów regulujących stosunek służbowy i pobory urzędników oraz funkcjonariuszy skarbowych. Bez zmian pozostała również organizacja i rozmieszczenie władz i urzędów skarbowych.

W dniu 12 kwietnia 1919 r. Minister Skarbu wydał rozporządzenie wykonawcze do ustawy<sup>19</sup>. Wymienił w nim w szczególności katalog spraw zastrzeżonych dla Ministerstwa Skarbu. Postanowił zarazem, że we wszystkich pozostałych sprawach, w których na podstawie obowiązujących przepisów orzekało dotąd Ministerstwo Skarbu w Wiedniu, orzecznictwo i wydawanie zarządzeń należy do władzy skarbowej II instancji, jako instancji ostatniej.

Rozporządzenie wykonawcze zmieniło również tryb rozstrzygania spraw karno-skarbowych. Te z nich, które dotąd przekazane były orzecznictwu sądów wyższych dla spraw skarbowych, miały rozstrzygać sądy okręgowe dla spraw skarbowych. Z kolei kompetencję Sądu Najwyższego dla spraw skarbowych przekazano Sądowi Wyższemu dla spraw skarbowych; zaś w przypadku zawarcia porozumienia w sprawie złagodzenia kary, w miejsce Ministerstwa Skarbu w Wiedniu, miała wstąpić Dyrekcja Skarbu we Lwowie.

Poza tymi zmianami, dotychczasowe przepisy dotyczące zakresu działania i toku czynności władz, instytucji i urzędów, utrzymano w mocy.

Organizacja władz skarbowych na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej, obejmowała zatem: 1) urzędy podatkowe oraz niektórymi czynnościami przygotowawczymi na rzecz wymiaru podatków i czynnościami egzekucyjnymi, 2) inspektoraty podatkowe – należały do nich sprawy podatków bezpośrednich (ale bez opłat skarbowych), 3) dyrekcje okręgów skarbowych zajmujące się wymiarem i kontrolą podatków

<sup>18</sup> W uzasadnieniu projektu Minister Skarbu podnosił, iż przepis ten ma na celu odciążenie centralnej administracji skarbowej, przez przekazanie Dyrekcji Skarbu pewnych agend, które przedtem skoncentrowane były w Ministerstwie Skarbu w Wiedniu. Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 163. Występujący w imieniu rozpatrującej projekt Komisji Administracyjnej, poseł Godek przekonywał nadto, że proponowane rozwiązanie ma umożliwić społeczeństwu krótszy tok postępowania w drugiej instancji. Z kolei poseł Stapiński uznał owe, przyznane Ministrowi Skarbu kompetencje za „rozległe i dla praw Sejm niebezpieczne. W tym paragrafie mówimy, że prawo rekursu i prawo instancji może być przez Ministra zmienione bez odwoływania się do Wysokiego Sejmu. To uważam za przepis idący za daleko i to może mieć przykre następstwa” Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 8 kwietnia 1919 r., ł. 4 i ł. 10.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 12 kwietnia 1919 r. w celu wykonania ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. (Dz. P.P.P. nr 31, poz. 261) w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. P. 1919, nr 39, poz. 287).

spożywczych, oraz wymiarem opłat stemplowych („należytości”), 4) Krajową Dyрекcyję Skarbu we Lwowie działającą jako II instancja, 5) służbę celną, podlegającą dyrekcyjom okręgów skarbowych, a w II instancji Krajowej Dyrekcyj Skarbu we Lwowie<sup>20</sup>.

W dniu 3 lipca 1919 r. Minister Skarbu przesłał Sejmowi Ustawodawczemu projekt ustawy o organizacji władz i urzędów skarbowych<sup>21</sup>. Minister Skarbu podkreślił, iż zmierza on do „zaprowadzenia ładu i jednolitego systemu w zarządzie spraw skarbowych”. Proponowaną organizację władz i urzędów skarbowych oparto na następujących wytycznych: 1) całkowite oddzielenie władz skarbowych od władz administracyjnych, 2) utworzenie kilkunastu (12-14), dość rozległych okręgów skarbowych, z izbami skarbowymi na czele, jako władzami II instancji, podległymi bezpośrednio Ministerstwu Skarbu, 3) wyposażenie izb skarbowych w kompetencje na tyle szerokie, by odciążyć Ministerstwo Skarbu i zwolnić je od konieczności wnikania w szereg spraw „mniej doniosłego znaczenia”, które z większą korzyścią mogą być załatwiane na miejscu, 4) nadanie izbom skarbowym charakteru władz obejmujących (w obrębie okręgu), administrację wszystkich podatków i opłat (z wyjątkiem cel) oraz monopolu państwowych; a także „ześrodkowujących” sprawy kasowości, 5) podział czynności skarbowych, ze względów praktycznych, między trzy podległe izbie skarbowej, lecz odrębne od siebie, urzędy skarbowe I instancji: do spraw podatków i opłat, do spraw akcyzowych i monopolowych oraz do spraw kasowych.

Projekt zakładał zatem, że trzy rodzaje danin: podatki bezpośrednie, podatki pośrednie i opłaty skarbowe powinny być traktowane z jednakową dbałością. Dlatego, choć ze względów technicznych ich wymiar i pobór powierzono zróżnicowanym, odrębnym urzędom, to jednak nadzór we wszystkich tych sprawach skupiono w izbach skarbowych<sup>22</sup>. Przyjęty ustrój administracji skarbowej wychodził naprzeciw wzrastającej roli podatków bezpośrednich, która wymagała budowy instytucji sprawnego ich wymiaru i poboru<sup>23</sup>.

Minister Skarbu podkreślał, iż zaprojektowana organizacja władz i urzędów skarbowych odznacza się „na ogół zupełną prostotą”. Nie przeczyło jej (jego zdaniem), utworzenie na najniższym szczeblu trzech, odrębnych urzędów skarbowych („miejscowych”), zamiast jednego, ogólnego urzędu I instancji. Wska-

<sup>20</sup> Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 2749, s. 2.

<sup>21</sup> Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 783.

<sup>22</sup> Z kompetencji izb skarbowych wyodrębniono jednak zarząd cel. W ówczesnej sytuacji, (długie, otwarte granice, niemal całkowity brak administracji celnej), sprawy celne wymagały kierownictwa scentralizowanego w skali państwa. Zob. B. Markowski, op. cit., s. 92-93.

<sup>23</sup> Zob. I. Bolkowiak, *Aparat skarbowy w Polsce w latach 1918–1982*, Ministerstwo Finansów 1998, s. 10.



zywał, iż są to urzędy przede wszystkim natury wykonawczej, różniące się wzajemnie charakterem i techniką swych czynności. Dwa z nich: urząd podatków bezpośrednich i opłat oraz kasa skarbową winny obejmować mniejsze tereny (powiaty, bądź rewiry większych miast), zaś właściwość terytorialna trzeciego mogła być większa, lub mniejsza, zależnie od liczby zakładów produkujących przedmioty podlegające opłatom akcyzowym, lub objęte monopolem państwowym.

Prostoty przedłożonej Sejmowi Ustawodawczemu organizacji władz i urzędów skarbowych nie zakłócało również (zdaniem Ministra Skarbu), wyodrębnienie zarządu ceł z kompetencji izb skarbowych. Wyjaśniał on bowiem, iż wobec tego, że urzędy celne muszą istnieć na granicach państwa, to w razie podporządkowania ich Izdom Skarbowym, istniałyby dwa rodzaje izb: z wydziałami celnymi oraz bez wydziałów i spraw celnych.

Minister Skarbu podnosił również, że utworzenie z Izb Skarbowych władz II instancji i wyposażenie ich w szerszy zakres kompetencji, spowoduje załatwianie większości spraw skarbowych na miejscu, bez konieczności częstego odwoływania się do władzy centralnej, co wobec rozległego terytorium państwa byłoby uciążliwe i opóźniające bieg spraw. Ta okoliczność oraz większa łatwość bezpośredniego nadzoru wykonywanego przez izby skarbowe (a nie odległe Ministerstwo Skarbu) nad czynnościami urzędów skarbowych, miały „dostatecznie” gwarantować sprawność administracji skarbowej. Minister Skarbu spodziewał się także, że w ramy zaproponowanej organizacji władz i urzędów skarbowych, będzie można ująć, „bez nadmiernych trudności”, istniejące wówczas odrębne struktury organów administracji skarbowej w poszczególnych, pozaborskich dzielnicach państwa<sup>24</sup>.

Ustawa o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych została uchwalona jednogłośnie w dniu 31 lipca 1919 r.<sup>25</sup> Komisja Administracyjna rozpatrująca projekt rządowy na posiedzeniu w dniu 18 lipca 1919 r., uznała go za „pożądany krok naprzód”. Stwierdziła jednocześnie, że nosi on „wszelkie znamiona tymczasowości”, co winno znaleźć wyraz w tytule ustawy<sup>26</sup>. Sejm Ustawodawczy podzielił to stanowisko. Komisja podkreśliła nadto, iż projekt wychodzi naprzeciw konieczności wprowadzenia jednolitej organizacji władz skarbowych, wciąż odmiennej w różnych częściach kraju, oraz potrzebie jej stworzenia, a przynajmniej uzupełnienia, tam, gdzie (jak w byłym zaborze rosyjskim) bądź w ogóle jej nie ma, bądź też jest niedostatecznie rozwinięta.

<sup>24</sup> Sejm Ustawodawczy 191–1922, druk nr 783, s. 7-8.

<sup>25</sup> (Dz. P.P. P. 1919, nr 65, poz. 391).

<sup>26</sup> Sejm Ustawodawczy 191–1922, druk nr 915, s. 1. Ową „tymczasowość” usunięto z tytułu ustawy w wyniku jej nowelizacji przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz.U. 1934 nr 110, poz. 976).

Oba te cele pozostawały w łączności z względami fiskalnymi. Komisja wspominała bowiem w swym sprawozdaniu, że Minister Skarbu wyjaśniając przyczyny niedoborów we wpływach podatkowych z terenu byłego zaboru rosyjskiego, wskazywał przede wszystkim na brak należytego aparatu skarbowego<sup>27</sup>. Komisja podzieliła stanowisko projektodawcy ustawy, że decentralizacja administracji skarbowej przez wprowadzenie (nieistniejących dotąd w byłym zaborze rosyjskim) władz skarbowych II instancji, spowoduje znaczne odciążenie Ministerstwa Skarbu, a nadto przyczyni się do sprawniejszego funkcjonowania nadzorowanych przez nie organów skarbowych I instancji. Przypomnijmy, że działające tam (od końca 1918 r.) delegacje Ministerstwa Skarbu, nie były władzami skarbowymi II instancji, lecz pełniły jedynie funkcje instruktorskie. Komisja podkreśliła jednocześnie, że projekt intencjonalnie ma wszelkie cechy ustawy ramowej, gdyż nie określa dokładnie zakresu działania, kompetencji oraz wzajemnych relacji poszczególnych władz i urzędów skarbowych. Było to bowiem następstwem różnorodności systemów podatkowych, obowiązujących w poszczególnych częściach kraju. Ustawa miała zatem na celu stworzyć szkielet organizacyjny, który będzie się wypełniał coraz bardziej, w miarę ujednociania prawa skarbowego materialnego i formalnego. Uznano, że ustawa spełni pokładane w niej nadzieje, jeśli stworzony przezeń aparat skarbowy pozwoli na sprawny wymiar i pobór danin publicznych, ustanowionych przez ustawodawstwo przyjęte po odzyskaniu niepodległości<sup>28</sup>.

W art. 1 ustawy zapisano, że „Naczelną władzą kierowniczą, nadzorczą i w ostatniej instancji orzekającą<sup>29</sup> na całym obszarze Państwa, jest Ministerstwo Skarbu”<sup>30</sup>. Zapowiedziano jednocześnie, że ustrój Ministerstwa Skarbu określają osobne przepisy.

Zarząd skarbowy w poszczególnych częściach obszaru państwa sprawowały: 1) izby skarbowe, 2) urzędy skarbowe, a mianowicie: urzędy podatków i opłat skarbowych, urzędy akcyz i monopolów państwowych, tudzież kasy skarbowe, oraz) odrębne urzędy celne, których organizację miały określić osobne przepisy.

<sup>27</sup> Występując w trakcie posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, w imieniu Komisji Administracyjnej, poseł Kiernik stwierdził, iż projekt musiał usunąć podnoszone wielokrotnie przez Ministra Skarbu „żale, że dla braku aparatu odpowiednich władz skarbowych, wpływy podatkowe pozostawiają wiele do życzenia, do tego stopnia, że w Królestwie Polskim w ogóle o ściąganiu podatków prawie mowy być nie może”. Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r., ł. 73.

<sup>28</sup> Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 915, s. 1-2.

<sup>29</sup> Ministerstwo Skarbu orzekało w ostatniej instancji, gdy z mocy poszczególnych ustaw stanowiło instancję odwoławczą, bądź, gdy sprawa „nie przenosiła się” na drogę sądową.

<sup>30</sup> W wyniku nowelizacji ustawy (w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej), art. 1 stanowił, iż „Naczelné kierownictwo i nadzór nad administracją skarbową należy do Ministra Skarbu”.

Izby skarbowe podlegały bezpośrednio Ministerstwu Skarbu i były władzą przełożoną dla urzędów skarbowych. Tworzył je Minister Skarbu w poszczególnych okręgach skarbowych, obejmujących pewną liczbę powiatów administracyjnych<sup>31</sup>.

Urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych oraz kasy skarbowe były tworzone zasadniczo w każdym powiecie administracyjnym. Minister Skarbu mógł jednak tworzyć je na obszar dwóch lub więcej powiatów administracyjnych; mógł też utworzyć dwa lub więcej urzędów (kas) w obrębie jednego powiatu, bądź większego miasta, a także łączyć je w jeden urząd pod kierownictwem osobnego naczelnika urzędu.

Zauważmy, iż ustawa nie wprowadzała hierarchicznej zależności kas skarbowych od urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych. Były podporządkowane bezpośrednio izbom skarbowym<sup>32</sup>.

Z kolei urzędy skarbowe akcyz i monopolów państwowych miały być tworzone „w miarę potrzeby”<sup>33</sup>.

Na czele izby skarbowej, urzędu skarbowego podatków i opłat skarbowych, urzędu skarbowego akcyz i monopolów państwowych oraz kasy skarbowej stali odpowiednio: dyrektor, naczelnik skarbowy, naczelnik akcyzowy i skarbnik<sup>34</sup>.

Liczbę urzędników i innych pracowników w izbach i urzędach skarbowych, wymagane od nich kwalifikacje, oraz należne im wynagrodzenie miał określić w drodze rozporządzenia Minister Skarbu<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Powierzenie Ministrowi Skarbu określania okręgów skarbowych było niezbędne w sytuacji, gdy nie mogły się one opierać na innych, nieustalonych jeszcze podziałach terytorialnych. Minister Skarbu podkreślał, iż jest to rozwiązanie, które winno obowiązywać i w przyszłości. Ułatwienie zmiany obszaru i granic okręgów skarbowych, miało służyć ich dostosowywaniu do faktycznych czynności urzędów skarbowych, zależnych od rozwoju życia gospodarczego. Minister Skarbu zapowiadał, iż będzie się porozumiewał w tych sprawach z zainteresowanymi ministrami. Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 783, s. 9.

<sup>32</sup> Minister Skarbu zapowiadał, iż niezbędną łączność między urzędami skarbowymi podatków i opłat skarbowych oraz kasami skarbowymi, wynikającą stąd, że urzędy wymierzają podatki, kontrolują ich wpływ i przymusowo ściągają zaległości, a kasy skarbowe pobierają podatki (obok innych dochodów państwowych), uregulują przepisy wykonawcze. Ibidem, s. 10.

<sup>33</sup> Minister Skarbu informował, że będą obejmowały większe rewiry (2-3 powiaty), a ich funkcjonariusze będą rozmieszczeni w odpowiednich miejscowościach rewiru. Ibidem.

<sup>34</sup> Projekt ustawy zakładał, iż na czele urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych, oraz akcyz i monopolów państwowych będą stali odpowiednio inspektor skarbowy i inspektor akcyzowy, co miało akcentować specyfikę ich zajęć służbowych, polegającą głównie na sprawowaniu nieustannego nadzoru. Ibidem.

<sup>35</sup> Urzędników izb i urzędów skarbowych mianował, zwalniał od służby i przenosił Minister Skarbu. Uprawnienie to nie obejmowało urzędników trzech najniższych kategorii płac, których mianowali, zwalniali i przenosili (w granicach swoich okręgów) dyrektorzy izb skarbowych. Naczelnikom urzędów skarbowych powierzono takie czynności w stosunku do personelu pomocniczego. Dla osób, które czuły się „pokrzywdzone” zwolnieniem ich z urzędów, ustawa przewidywała prawo odwołania się do przełożonych władz wyższych instancji. Projekt ustawy nie dawał im tego uprawnienia.

Do zakresu działania Izb Skarbowych należało: 1) wykonywanie nadzoru nad czynnościami podległych im urzędów skarbowych, a w szczególności czuwanie nad prawidłowym i terminowym wymierzaniem, uiszczaniem i ściąganiem podatków i opłat oraz przychodów z akcyz i monopolów państwowych<sup>36</sup>; 2) spełnianie czynności związanych z wykonywaniem budżetu państwowego poruczonych przez właściwe przepisy i rozporządzenia Ministerstwa Skarbu; 3) wykonywanie nadzoru nad czynnościami kas skarbowych bezpośrednio, oraz za pośrednictwem podległych urzędów skarbowych; 4) orzekanie w I instancji – w sprawach niezastrzeżonych Ministerstwu Skarbu, ani nienależących do zakresu działania urzędów skarbowych, oraz w II i ostatniej instancji – w sprawach należących do zakresu działania podległych im urzędów skarbowych, w szczególności przy udziale komisji podatkowych (apelacyjnych, względnie rekursowych), w przypadkach przewidzianych w ustawach podatkowych.

Urzędem skarbowym podatków i opłat skarbowych powierzono: 1) wymiar podatków bezpośrednich i opłat skarbowych, przy współudziale (w przypadkach przewidzianych ustawami podatkowymi) komisji podatkowych<sup>37</sup> oraz kontrolę i przymusowe ich ściąganie, 2) bezpośredni nadzór nad podatkami i opłatami, obliczanymi i uiszczanymi przez osoby opodatkowane oraz inne osoby lub urzędy do tego powołane, 3) czuwanie nad przestrzeganiem ustaw podatkowych i stemplowych oraz wymierzanie kar za ich przekroczenia, gdy nie należało to do władz sądowych.

Zakres działania urzędów akcyz i monopolów państwowych obejmował: 1) bezpośredni nadzór nad produkcją, transportem, handlem i składami przedmiotów podlegających opłatom akcyzowym lub stanowiącym monopol państwowy, 2) nadzór nad prawidłowym obliczaniem i uiszczaniem należnych Skarbowi Państwa przychodów z akcyz i monopolów państwowych, 3) czuwanie nad przestrzeganiem ustaw akcyzowych i monopolowych i pociąganie winnych do odpowiedzialności.

Kasy skarbowe miały pobierać i przechowywać pieniądze i inne wartości na rachunek Skarbu Państwa, dokonywać wypłat na podstawie właściwych poleceń, i prowadzić rachunkowość wpływów i wydatków funduszy państwo-

<sup>36</sup> Projekt ustawy stanowił w tym miejscu, że Izby Skarbowe „czuwają nad tym, aby podatki i opłaty, tudzież przychody z akcyz i monopolów państwowych były prawidłowo i we właściwym czasie wymierzone, płacone i ściągane”. Poprawka naniesiona przez Komisję Administracyjną silnie uwydatniła istotę stosunku władz II instancji do urzędów skarbowych. Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 915, s. 2.

<sup>37</sup> W projekcie ustawy jest mowa o wymiarze podatków „przy ewentualnym” współudziale komisji podatkowych. Zmianę zaproponowała Komisja Administracyjna, by zaakcentować udział czynnika obywatelskiego przy wymiarze podatków bezpośrednich. Ibidem.

<sup>38</sup> Projekt ustawy nie zawierał tego upoważnienia. Zaproponowała go Komisja Administracyjna. Uważała bowiem, że w aktualnym stadium organizacji administracji skarbowej, to „życie i doświadczenie” winny wskazywać rządowi kierunek właściwych zmian. Ibidem.

<sup>39</sup> Sejm Ustawodawczy 191–1922, druk nr 783, s. 12.

wych. Ustawa zezwoliła na powierzanie kasom skarbowym z ramienia Banku Polskiego, niektórych czynności bankowych.

Ustawa zakładała, iż szczegółowe określenie czynności izb i urzędów skarbowych nastąpi w drodze rozporządzenia Ministra Skarbu. Organizację kasowości i rachunkowości Minister Skarbu miał ustalić w porozumieniu z Najwyższą Izbą Kontroli Państwa i Bankiem Polskim.

Na podobieństwo ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej, Minister Skarbu został upoważniony, by „ze względów organizacyjnych”, w drodze rozporządzenia, tymczasowo ograniczać lub zmieniać tok instancji, przewidziany przez obowiązujące przepisy prawne oraz zmieniać kompetencję władz i urzędów skarbowych do rozstrzygania spraw<sup>38</sup>.

Minister Skarbu miał też oznaczyć terminy wprowadzania w życie ustawy w poszczególnych częściach państwa. Zdawano sobie bowiem sprawę, iż nie można z góry określić jednolitego terminu dla całego państwa. Za najpilniejsze uznano wprowadzenie nowej organizacji skarbowej na obszarze byłego zaboru rosyjskiego. W miarę „terytorialnej konsolidacji państwa”, ustawa miała stopniowo rozszerzać swój zasięg obowiązywania<sup>39</sup>.

Wraz z ustawą o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych Sejm Ustawodawczy uchwalił trzy rezolucje, wzywające Rząd, aby: 1) „jak najrychlej” przedłożył projekt ustawy o organizacji Ministerstwa Skarbu oraz o zakresie działania, kompetencji i toku instancji władz i urzędów skarbowych, 2) w najbliższym czasie przedłożył projekty ustaw podatkowych, mających na celu zaprowadzenie jednolitego systemu podatkowego na całym obszarze państwa, 3) równocześnie z ogłoszeniem ustawy o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych, wydał w drodze rozporządzenia przepisy, określające szczegółowo kwalifikacje wymagane od kandydatów do służby we władzach i urzędach skarbowych wszystkich instancji oraz usunął z urzędów tych, którzy z powodu braku kwalifikacji i zawodowego wykształcenia, nie byli zdolni należycie spełniać swych obowiązków<sup>40</sup>.

Wzywając Ministerstwo Skarbu do przedłożenia projektu ustawy o organizacji Ministerstwa Skarbu, Sejm Ustawodawczy oczekiwał, że postąpi ono tak, jak Ministerstwo Robót Publicznych, które już 29 kwietnia 1919 r. opierało swą działalność na podstawie odrębnej ustawy<sup>41</sup>. Do końca Polski międzywojennej takiej ustawy jednak nie uchwalono.

<sup>40</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r., ł. 76.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych (Dz. P. P. P. 1919, nr 39, poz. 283). Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r., ł. 76.

Organizację Ministerstwa Skarbu regulowały początkowo wewnętrzne zarządzenia kolejnych Ministrów Skarbu. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r., w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw<sup>42</sup>, wydane na podstawie dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelných w Królestwie Polskim<sup>43</sup>, regulujące jednolicie ramową organizację ministerstw, stanowiło, iż statut organizacyjny i etat osobowy ministerstwa zatwierdza Rada Ministrów. Na tej podstawie ministrowie mieli dokonać szczegółowego podziału czynności w ministerstwach. Jednocześnie wszyscy ministrowie zostali zobowiązani do przedstawienia statutów organizacyjnych i etatów osobowych podległych im ministerstw, do dnia 1 grudnia 1920 r. Pierwszy, dostosowany do tych wymogów statut organizacyjny Ministerstwa Skarbu został zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 18 marca 1921 r.<sup>44</sup>

Ministerstwo Skarbu dzieliło się na sześć departamentów: administracyjny, kredytowy, budżetowy, ceł<sup>45</sup>, podatków i opłat<sup>46</sup>, akcyz i monopolów państwowych<sup>47</sup> oraz odrębny wydział przydzielny.

Wprowadzanie w życie postanowień ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych zaczęło się dopiero w kwietniu 1920 r.<sup>48</sup>, na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, warszawskiego i w mieście stołecznym Warszawie<sup>49</sup>.

Z dniem 1 kwietnia 1920 r. zostały „otwarte” tam izby skarbowe i równocześnie zaprzestały działalności dotychczasowe delegacje Ministerstwa Skarbu. Z kolei w miejsce istniejących dotąd inspektoratów skarbowych, utworzono

<sup>42</sup> (Mon. Pol. 1920, nr 251).

<sup>43</sup> (Dz. P. K. P. 1918, nr 1, poz. 1).

<sup>44</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 r. w przedmiocie statutów organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych; Mon. Pol. 1921, nr 74, poz. 115. Zob. też Dz. Urz. Ministerstwa Skarbu 1921, nr 13-14, poz. 154. Kolejne zmiany struktury organizacyjnej Ministerstwa Skarbu omawia B. Markowski, op. cit., s. 83-89.

<sup>45</sup> Departament ceł składał się z pięciu wydziałów: organizacyjnego, prawnego, taryfowego, kontroli celnej, straży celnej.

<sup>46</sup> Departament podatków i opłat składał się z sześciu wydziałów: organizacyjno-egzekucyjnego, podatków majątkowych, podatków przemysłowych i handlowych, podatków od nieruchomości, podatku dochodowego, opłat skarbowych. Na podstawie zarządzenia Ministra Skarbu z dnia 4 czerwca 1921 r. w sprawie organizacji Departamentu Podatków i Opłat (Dz. Urz. MS 1921, nr 22-23, poz. 256) wydział opłat skarbowych przekształcony został w samodzielną sekcję IV opłat skarbowych.

<sup>47</sup> Departament akcyz i monopolów państwowych składał się z czterech wydziałów: organizacyjno-inspekcyjnego, spirytusowego, akcyz i podatków pośrednich oraz rachuby.

<sup>48</sup> Przepis wprowadzający z dnia 30 stycznia 1920 r. do ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz.U. 1920 nr 15, poz. 80).

<sup>49</sup> Województwa te zostały utworzone na mocy ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. P.P.P. 1919, nr 65, poz. 395). Miasto Warszawa stanowiło odrębną jednostkę administracyjną.

urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych, a dotychczasowe powiatowe kasy skarbowe zastąpiły kasy skarbowe. Nadto, Zarządy skarbowe miast Warszawy i Łodzi otrzymały nazwy: „Urząd skarbowy podatków i opłat skarbowych na okręg miasta Warszawy” i „Urząd skarbowy podatków i opłat skarbowych na okręg miasta Łodzi”.

Natomiast przewidziane w ustawie urzędy skarbowe akcyz i monopolów państwowych miały rozpocząć działalność stopniowo, w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 1920 r.

W dniu 30 stycznia 1920 r. Minister Skarbu wydał również rozporządzenie wykonawcze do ustawy o organizacji władz i urzędów skarbowych na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego<sup>50</sup>. Regulowało ono: „rozmieszczenie” władz i urzędów skarbowych, organizację i zakres działania Izb Skarbowych, urzędów podatków i opłat skarbowych, urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych, oraz kas skarbowych.

W szczególności Izby Skarbowe dzieliły się na 4 wydziały: I ogólny, II podatków bezpośrednich, obejmujący również opłaty skarbowe, III kasowy, IV akcyz i monopolów państwowych. Z dniem 15 marca 1921 r. wydzielono z zakresu czynności wydziału II sprawy dotyczące opłat skarbowych i utworzono dla nich odrębny wydział V<sup>51</sup>. Wydziały dzieliły się na oddziały, których liczbę wyznaczało Ministerstwo Skarbu, na wniosek dyrektora izby.

Oddzielne rozporządzenia określiły organizację urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych na obszarze miasta Warszawy<sup>52</sup> oraz Łodzi i powiatu łódzkiego<sup>53</sup>. Regulowały one dokładnie „rozmieszczenie” owych urzędów, zaś w pozostałych sprawach, dotyczących zakresu ich działania, odsyłały do odpowiednich przepisów rozporządzenia wykonawczego z dnia 30 stycznia 1920 r.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Skarbu z 20 grudnia 1920 r. w przedmiocie utworzenia izb skarbowych na obszarze ziem, objętych umową o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze 12 października 1920 r.<sup>54</sup>, tymczasowo, na obszarze każdego, wyodrębnionego tam okręgu

<sup>50</sup> Rozporządzenie wykonawcze z dnia 30 stycznia 1920 r. do ustawy o organizacji władz i urzędów skarbowych na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego, wydane na zasadzie art. 12, 13 i 15 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. (Dz. P.P. 1919, nr 65, poz. 391); (Dz.U. 1920 nr 15, poz. 81).

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 stycznia 1921 r. w przedmiocie utworzenia wydziału V w Izbach Skarbowych (Dz.U. 1921 nr 26, poz. 150).

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 21 maja 1920 r. w przedmiocie organizacji urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych na obszarze miasta Warszawy (Dz.U. 1920 nr 45, poz. 278).

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 11 czerwca 1920 r. w przedmiocie organizacji urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych na obszarze miasta Łodzi i powiatu łódzkiego (Dz.U. 1920 nr 50, poz. 310).

<sup>54</sup> (Dz.U. 1921 nr 5, poz. 25).

administracyjnego (wołyńskiego, poleskiego i nowogródzkiego<sup>55</sup>), utworzono Izbę Skarbową. Ich organizację regulowały wskazane dokładnie przepisy rozporządzenia wykonawczego z 30 stycznia 1920 r. do ustawy z 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych. Natomiast tymczasowy zakres działania utworzonych Izb Skarbowych normowały, obowiązujące na tych ziemiach, rozporządzenia byłego Tymczasowego Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, względnie rozporządzenia b. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich oraz byłego Zarządu Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego.

Powyższe rozporządzenie zostało uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 kwietnia 1921 r.<sup>56</sup> Utworzyło ono Izby Skarbowe w Brześciu – dla województw nowogródzkiego i poleskiego oraz w Łucku, obejmującą województwo wołyńskie<sup>57</sup>. Ich organizacja i zakres działania nie uległy zmianie.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r.<sup>58</sup> rozciągnęło moc obowiązującą ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych, na ziemie przyłączone do obszaru Rzeczypospolitej, na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze w dniu 12 października 1920 r. Wynikła stąd w szczególności potrzeba utworzenia, na obszarze istniejących już Izb Skarbowych, Urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych, w miejsce dotychczasowych inspektoratów akcyzowych<sup>59</sup>. Ich organizację normowało rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 31 lipca 1919 r., zaś tymczasowy zakres działania – wciąż obowiązujące na tych terenach rozporządzenia byłego Tymczasowego Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, względnie rozporządzenia byłego Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich oraz byłego Zarządu Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z 27 kwietnia 1921 r.<sup>60</sup> utworzyło Izby Skarbowe w Krakowie (obejmowała województwo krakowskie) i we Lwowie dla

<sup>55</sup> Utworzone zostały na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1920 r. w przedmiocie utworzenia władz administracyjnych drugiej instancji, na obszarze ziem, objętych umową o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze w dniu 12 października 1920 r. (Dz.U. 1920 nr 115, poz. 760).

<sup>56</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 kwietnia 1921 r. w przedmiocie utworzenia Izb Skarbowych na obszarze ziem, objętych umową o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 39, poz. 243).

<sup>57</sup> Województwa te utworzyła ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego, na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 16, poz. 93).

<sup>58</sup> Dz.U. 1921 nr 35, poz. 205.

<sup>59</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 3 lipca 1921 r. w przedmiocie utworzenia Urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych na obszarze województw nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego (Dz.U. 1921 nr 64, poz. 408).

<sup>60</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 27 kwietnia 1921 r. w przedmiocie utworzenia Izb Skarbowych na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. 1921 nr 41, poz. 254).



województw: lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego<sup>61</sup>. Zostały one zorganizowane według wskazanych przepisów rozporządzenia wykonawczego z dnia 30 stycznia 1920 r. do ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych, z pewnymi jednak zmianami. Każda z tych izb dzieliła się na sześć wydziałów: I ogólny, II podatków bezpośrednich, III kasowy, IV podatków pośrednich i monopolów państwowych, V należności stemplowych i bezpośrednich, VI celny. W szczególności do wydziału VI należała bezpośrednia administracja celi, a nadto ochrona granic i bezpośrednio zwierzchnictwo nad strażą skarbową. Tymczasowy zakres działania izb skarbowych w Krakowie oraz we Lwowie normowały bowiem dotychczasowe przepisy o zakresie działania Dyrekcji Skarbu we Lwowie.

W dniu 25 października 1921 r. z zakresu działania wydziału III Izby Skarbowej we Lwowie wydzielono sprawy emerytalne i utworzono dla nich wydział VII emerytalny<sup>62</sup>. Z kolei w dniu 31 marca 1922 r. Minister Skarbu wyłączył z zakresu działania Izby Skarbowej we Lwowie, przydzielone jej czasowo na obszarze działania Izby Skarbowej w Krakowie, sprawy dotyczące archiwum map katastralnych i oddziałów dla rekonstrukcji operatów katastralnych (oraz sprawy osobowe urzędników miernictwa), i przekazał je Izbie Skarbowej w Krakowie<sup>63</sup>.

Tworząc Izby Skarbowe w Krakowie i Lwowie, w miejsce dotychczasowej Dyrekcji Skarbu we Lwowie, utrzymano jednak ustrój dotychczasowych władz i urzędów skarbowych I instancji. Ich ujednolicanie rozpoczęto od 1 stycznia 1922 r., tworząc kasy skarbowe na obszarze izb skarbowych krakowskiej i lwowskiej<sup>64</sup>. Zakończenie procesu unifikacji władz i urzędów skarbowych na obszarze Izb Skarbowych w Krakowie i Lwowie nastąpiło w 1925 r.<sup>65</sup>

Z kolei rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 23 września 1921 r. w przedmiocie organizacji władz i urzędów skarbowych w byłej dzielnicy pruskiej<sup>66</sup>, które niemal w całości odwzorowało rozwiązania ustawy z 31 lipca

<sup>61</sup> Województwa te zostały utworzone na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. 1920 nr 117, poz. 768).

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 października 1921 r. o utworzeniu wydziału VII w Izbie Skarbowej we Lwowie (Dz.U. 1921 nr 94, poz. 696).

<sup>63</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1922 r. o zmianie zakresu działania Izby Skarbowej w Krakowie (Dz.U. 1922 nr 30, poz. 248).

<sup>64</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 4 stycznia 1922 r. o utworzeniu Kas Skarbowych na obszarze Izb Skarbowych we Lwowie i Krakowie (Dz.U. 1922 nr 6, poz. 46). Zastąpiły one dotychczas istniejące urzędy podatkowe. Sprawy „należnościowe”, należące do zakresu działania urzędów podatkowych, przekazano do inspektoratów skarbowych.

<sup>65</sup> Zob. B. Markowski, op. cit, s. 96-99.

<sup>66</sup> (Dz.U. 1921 nr 101, poz. 724). W świetle rozporządzenia zarząd skarbowy byłej Dzielnicy Pruskiej należał do Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej, które wykonywało go przez: Izby Skarbowe, urzędy skarbowe podatków bezpośrednich i opłat skarbowych, oraz kasy skarbowe.

1919 r. i wydanego na jej podstawie rozporządzenia wykonawczego z 30 stycznia 1920 r., stało się podstawą działalności Izb Skarbowych: wielkopolskiej w Poznaniu (na obszar województwa poznańskiego) i pomorskiej w Grudziądzu (na obszar województwa pomorskiego)<sup>67</sup>, które przekazano Ministrowi Skarbu z dniem 1 stycznia 1922 r.<sup>68</sup>

Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 czerwca 1922 r. rozciągnęło na Ziemię Wileńską moc obowiązującą m.in. ustawy z 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych<sup>69</sup>. Na tej podstawie Minister Skarbu wydał w dniu 11 lipca 1922 r. rozporządzenie w przedmiocie utworzenia Izby Skarbowej i Urzędów skarbowych na obszarze Ziemi Wileńskiej<sup>70</sup>, obejmującym 4 powiaty, a od 1 stycznia 1923 r. dalsze 4 powiaty, które wyłączono spod kompetencji Izby Skarbowej w Brześciu n /Bugiem<sup>71</sup>. Rozporządzenie stanowiło, iż tymczasowo zakres działania Izby Skarbowej w Wilnie oraz podległych jej urzędów normują ustawy i rozporządzenia obowiązujące na ziemi Wileńskiej.

Proces unifikacji systemu podatkowego doprowadzono w 1926 r. na tyle daleko, że możliwe stało się ujednoczenie struktury wewnętrznej aparatu wymiarowo-poborowego<sup>72</sup>. Dokonało tego rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 czerwca 1927 r. o organizacji i zakresie działania Izb i Urzędów skarbowych<sup>73</sup>.

Na czele Izby Skarbowej stał prezes, podległy pod względem osobowym i służbowym Ministrowi Skarbu. Izba Skarbowa dzieliła się na wydziały: I ogólny, II podatków bezpośrednich, III rachunkowo-kasowy, IV akcyz i monopolów państwowych oraz V opłat skarbowych. W skład Izb Skarbowych w Krakowie, Poznaniu i Warszawie wchodził nadto wydział VI emerytur i rent, a we Lwowie wydział VI emerytalny. Wydziały dzieliły się na oddziały.

<sup>67</sup> Województwa poznańskie i pomorskie zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1919 nr 64, poz. 385).

<sup>68</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1921 r. w sprawie przekazania Ministrowi Skarbu administracji skarbowej na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 4, poz. 19).

<sup>69</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 1922 r. w przedmiocie tymczasowego ustroju władz skarbowych na Ziemi Wileńskiej i rozciągnięcia na tę Ziemię niektórych ustaw i rozporządzeń (Dz.U. 1922 nr 51, poz. 458).

<sup>70</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 11 lipca 1922 r. w przedmiocie utworzenia izby skarbowej i urzędów skarbowych na obszarze Ziemi Wileńskiej (Dz.U. 1922 nr 58, poz. 522). Utworzono w szczególności 4 urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych, 1 urząd skarbowy akcyz i monopolów państwowych i 3 kasy skarbowe.

<sup>71</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 listopada 1922 r. w przedmiocie wyłączenia powiatów: brasławskiego, dziśnieńskiego, duniłowiczowskiego i wilejskiego spod kompetencji Izby Skarbowej w Brześciu n/B i włączenia ich do okręgu administracyjnego Izby Skarbowej w Wilnie (Dz.U. 1922 nr 112, poz. 1020).

<sup>72</sup> Zob. T. Dietrich, *Organizacja aparatu skarbowego*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*, s. 449.

<sup>73</sup> (Dz.U. 1927, nr 66, poz. 588). Kolejne przeobrażenia wprowadziły rozporządzenia Ministra Skarbu: z dnia 13 sierpnia 1931 r. organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1931 nr 77, poz. 613) oraz z dnia 23 lutego 1939 r. o organizacji i zakresie działania Izb Skarbowych oraz podległych im urzędów i organów wykonawczych (Dz.U. 1939 nr 18, poz. 118).

Wydział I ogólny dzielił się na 2 oddziały: osobowy oraz gospodarczy.

W wydziale II podatków bezpośrednich było 5 oddziałów: administracyjny<sup>74</sup>; podatku przemysłowego; podatku dochodowego, wojskowego i majątkowego oraz od kapitałów i rent; podatków realnych; bilansowy. W okręgach izb skarbowych, w których istniały ewidencje katastru podatku gruntowego, względnie urzędy katastralne, w skład wydziału II wchodził jeszcze oddział katastralny.

Wydział III rachunkowo-kasowy podzielony był na 5 oddziałów: asygnowań, kontroli podatków, dochodów budżetowych, rozchodów budżetowych, oraz sum obcych i obrotowych. W Izbach Skarbowych prowadzących sprawy: zaopatrzeń emerytalnych (cywilnych funkcjonariuszy państwowych, osób wojskowych i ich rodzin) i innych zaopatrzeń wypłacanych ze Skarbu Państwa, oraz sprawy zaopatrzenia pieniężnego inwalidów wojennych i pozostałych po nich rodzin, wydziały rachunkowo-kasowe posiadały osobne oddziały, zajmujące się ich likwidowaniem, przekazywaniem i cenzurą.

W drodze zarządzenia Ministra Skarbu, w wydziałach II i III Izb Skarbowych, o mniejszej właściwości terytorialnej (względnie o mniejszej liczbie agend), można było łączyć czynności poszczególnych oddziałów oraz zmieniać ich liczbę.

W wydziale IV akcyz i monopolów państwowych funkcjonowały 4 oddziały: administracyjny, akcyzowo-monopolowy, karny, oraz kontroli.

Wydział V opłat stemplowych dzielił się na 2 oddziały: opłat stemplowych oraz podatku spadkowego i od darowizn.

W wydziale VI emerytur i rent przewidziano 2 oddziały: emerytur oraz rent. W Izbie Skarbowej we Lwowie nie załatwiał on spraw wchodzących w zakres zaopatrzeń inwalidów wojennych i nie dzielił się na oddziały.

Każdy wydział obsługiwała kancelaria wydziałowa.

Czynności urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych, kierowanych przez naczelników, należało „o ile możliwości” grupować w odrębnych działach: 1) podatku przemysłowego; 2) podatków: dochodowego, wojskowego, majątkowego, oraz od kapitałów i rent, 3) podatków realnych, 4) opłat stemplowych oraz podatku spadkowego i od darowizn.

<sup>74</sup> W skład oddziału administracyjnego wchodziło biuro informacyjne, którego zakres działania określiła instrukcja Ministra Skarbu dla biur informacyjnych z dnia 22 grudnia 1927 r. (Dz. Urz. MS 1928, nr 4, poz. 40). Obejmował on 1/ śledzenie przejawów życia gospodarczego, niezbędnych do prawidłowego ujęcia wymiarów podatkowych, prowadzenie w tym kierunku ścisłej ewidencji i komunikowanie zebranych danych statystycznych władzom wymiarowym, 2/ zbieranie i przyjmowanie ze wszystkich dostępnych źródeł na terenie Izby Skarbowej informacji i materiałów, dotyczących obrotów i dochodów płatników, oraz segregowanie i terminowe rozsyłanie tych danych właściwym urzędom skarbowym, 3/ czuwanie nad celowym, szczegółowym i terminowym zbieraniem i rozsyłaniem informacji i materiałów o obrotach i dochodach płatników przez podległe urzędy skarbowe, 4/ dostarczanie fachowym oddziałom wydziału II materiałów potrzebnych do lustracji urzędów skarbowych.

Urzędy skarbowe akcyz i monopolów państwowych, kierowane przez naczelników, obejmowały 4 działy: 1) administracyjny, 2) akcyzowo-monopolowy, 3) karny, 4) rachunkowy.

Czynnościami kasy skarbowej kierowali naczelnik kasy i księgowy, odpowiedzialni solidarnie za wszystkie czynności kasowe. Przy kasach skarbowych mogły być otwierane kasy pomocnicze.

Jak już sygnalizowałem, ustawa z 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych, przewidując powołanie urzędów celnych, wyłączała jednak zarząd ceł z kompetencji Izb Skarbowych. W ówczesnej sytuacji (długie, otwarte granice; zróżnicowane, pozaborcze taryfy celne; niemal całkowity brak administracji celnej), sprawy celne wymagały bowiem kierownictwa scentralizowanego w skali państwa.

Dekret z 7 lutego 1919 r.<sup>75</sup> stanowił, że przywóz wszelkich towarów do państwa i ich wywóz z państwa oraz przewóz tranzytowy przez obszar państwa bez osobnego zezwolenia jest zabroniony. Pozwoleń na wywóz, przewóz i wywóz towarów miała udzielać, utworzona przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu, Komisja dla wywozu, przewozu i wywozu towarów, z udziałem przedstawicielstw Ministerstw: Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Apropowizacji, i Skarbu. Na podstawie pozwoleń Komisji Ministerstwo Skarbu miało wydawać odnośne polecenia dla urzędów celnych i władz skarbowych<sup>76</sup>.

W dniu 27 lipca 1919 r. Komisja Przemysłowo-Handlowa przedłożyła Sejmowi wniosek, by wezwał rząd do przedstawienia Sejmowi projekt taryfy celnej oraz, by upoważnił Rząd do niezwłocznego, prowizorycznego uregulowania stosunków celnych<sup>77</sup>. Na podstawie niepublikowanej uchwały Sejmu z dnia 1 sierpnia 1919 r., Ministrowie Skarbu oraz Przemysłu i Handlu wydali w dniu 4 listopada 1919 r. rozporządzenie o taryfie celnej<sup>78</sup>. Stanowiło ono w szcze-

<sup>75</sup> Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o wywozie towarów za granicę, przywozie z zagranicy i przewozie tranzytowym (Dz. P. P. P. 1919, nr 15, poz. 216).

<sup>76</sup> Dekret ten uchylili i zastąpiła ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą (Dz.U. 1920 nr 79, poz. 527). Stanowiła ona, iż obrotem towarowym z zagranicą kierują: Główny Urząd Przywozu i Wywozu, oraz izby i okręgowe urzędy przywozu i wywozu. Minister Skarbu został upoważniony do ustalania opłat wywozowych na poszczególne towary.

<sup>77</sup> Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 943. Uchwała Sejmu z dnia 1 sierpnia 1919 r. zawierała wytyczne dla tych prac, wymieniając na pierwszym miejscu konieczność natychmiastowego przygotowania jednolitej dla całego państwa taryfy celnej, w miejsce dotychczasowych, pozaborczych. Miała ona „zabezpieczać” produkcję krajową, zaś surowce i instalacje potrzebne do odbudowy warsztatów pracy, artykuły pierwszej potrzeby, a przede wszystkim obuwię i ubranie, zboże oraz narzędzia rolnicze miały być zwolnione z opłat celnych przez 3 miesiące. Bardzo wysokim, wręcz prohibicyjnym cłom miały natomiast podlegać „przedmioty zbytku”. Sprawozdanie stenograficzne z 83 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 1 sierpnia 1919 r., ł. 18-39.

gólności, iż do wymiaru i poboru ceł oraz do wszelkich czynności przy odprawie celnej towarów, powołane są urzędy celne. Równocześnie uchyliło ono moc obowiązującą taryf celnych pozaborczych<sup>79</sup>.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1921 r.<sup>80</sup> wyłączyło zarząd spraw celnych z kompetencji Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej i przekazało go Ministrowi Skarbu. Sprawowanie bezpośredniego zarządu ceł na obszarze byłej dzielnicy pruskiej powierzono w II instancji Dyrekcji Ceł w Poznaniu, z prezesem na czele. Szczegółowy podział kompetencji między Ministrem Skarbu, Dyrekcją Ceł w Poznaniu i urzędem celnym, określiło rozporządzenie z dnia 29 kwietnia 1921 r.<sup>81</sup>

Dla sprawowania zarządu ceł na obszarze województwa śląskiego<sup>82</sup>, utworzono w czerwcu 1922 r. Dyrekcję Ceł w Mysłowicach, jako władzę celną II instancji, przełożoną nad urzędami celnymi i organami straży celnej, podległą Ministrowi Skarbu<sup>83</sup>.

Dopiero w dniu 11 października 1922 r. ustanowiono trzy Dyrekcje Ceł, jako władze celne II instancji na obszarach: byłego zaboru rosyjskiego (z siedzibami w Warszawie i Wilnie) oraz byłego zaboru austriackiego (we Lwowie). Z chwilą utworzenia Dyrekcji Ceł we Lwowie sprawy celne zostały wyłączone spod kompetencji Izb Skarbowych we Lwowie i Krakowie<sup>84</sup>. Dyrekcje ceł były władzami

<sup>78</sup> (Dz.U. 1919 nr 95, poz. 510). Dopełnił je przepis wykonawczy Ministra Skarbu z dnia 4 listopada 1919 r. do rozporządzenia z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej (Dz.U. 1919, nr 95, poz. 511). Został on uchylony i zastąpiony przez rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym (Dz.U. 1921 nr 11, poz. 64).

<sup>79</sup> Wkrótce zostało ono zastąpione przez rozporządzenie Ministra Skarbu i Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej (Dz.U. 1920 nr 51, poz. 314), które podtrzymało dotychczasowe rozwiązanie, iż do wymiaru i poboru ceł oraz do wszelkich czynności przy odprawie celnej towarów powołane są urzędy celne.

<sup>80</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1921 r. w przedmiocie przekazania Ministrowi Skarbu zarządu spraw celnych na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1921 nr 9, poz. 44).

<sup>81</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem byłej Dzielnicy Pruskiej w przedmiocie tymczasowego ustroju władz i urzędów celnych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1921 nr 39, poz. 244).

<sup>82</sup> Tworzenie województwa śląskiego zapoczątkowała ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. 1920 nr 73, poz. 497). Zob. J. Ciągwa, *Autonomia Śląska w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Warszawa 1990, s. 221-222.

<sup>83</sup> Ustawa z dnia 16 czerwca 1922 r. o rozciągnięciu na ziemie górnośląskie województwa śląskiego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw oraz w przedmiocie zmian w ustawodawstwie, na tych ziemiach obowiązującym (Dz.U. 1922 nr 46, poz. 388).

<sup>84</sup> Jak pamiętamy, wydziały celne w Izbach Skarbowych we Lwowie i w Krakowie istniały na podstawie ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej.

przełożonymi nad urzędami celnymi oraz organami straży celnej, i podlegały bezpośrednio Ministerstwu Skarbu.

Jednolitą podstawę prawną, regulującą ustrój zarządu celi stworzyła ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o uregulowaniu stosunków celnych<sup>85</sup>. Stanowiła ona w szczególności, iż „obszar polityczny Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jeden obszar celny, jednolity pod względem ustawodawstwa celnego, obrotu towarowego z zagranicą, celnej ochrony granic i ustroju organów celnych”. Zarząd celi na całym obszarze celnym sprawował Minister Skarbu za pośrednictwem: 1) odrębnych urzędów celnych jako władz I instancji, 2) okręgowych władz celnych II instancji, 3) straży celnej, jako organu wykonawczego, powołanego do ochrony granic i zapobiegania nielegalnemu przekraczaniu granicy<sup>86</sup>.

Urzędy celne, władze celne II instancji i straż celną tworzył Minister Skarbu, z tym że urzędy celne graniczne – w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Na początku 1921 r. w organach administracji skarbowej I i II instancji zatrudnionych było 11 900 pracowników (w tym: 6286 na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej, 5190 w byłego Królestwie Polskim, 424 na terenie Izb Skarbowych w Brześciu i Łucku). Z kolei Ministerstwo Skarbu liczyło 450 osób.

Warto zauważyć, iż w 1914 r. etat osobowy administracji skarbowej w Galicji opiewał na 6 905 posad. Przed wojną zatrudniała ona 730 urzędników

<sup>85</sup> (Dz.U. 1924 nr 80, poz. 777). Przypomnijmy, że rozporządzenie z 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej oraz późniejsze rozporządzenia celne wydane zostały na podstawie niepublikowanej uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 1 sierpnia 1919 r. Nie opierały się zatem na podstawie prawnej, przewidzianej w Konstytucji z 1921 r. (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267). W szczególności art. 126 Konstytucji wymagał, aby wszelkie istniejące przepisy, niezgodne z jej postanowieniami, były najpóźniej do roku przedstawione Sejmowi do uzgodnienia „w drodze prawodawczej”. Projekt ustawy o uregulowaniu stosunków celnych Minister Skarbu przedłożył Sejmowi w dniu 14 kwietnia 1922 r. Czytamy w nim m.in., że „Rozporządzenia w sprawach celnych wydane na podstawie upoważnienia Sejmu Ustawodawczego, udzielonego uchwałą z dnia 1 sierpnia 1919 r., zachowują moc prawną”. Sejm Ustawodawczy, druk nr 3481. Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. stanowiła, że owe rozporządzenia „otrzymują moc prawną od daty wydania”. Ostateczny kształt ustroju celnego w Polsce międzywojennej określony został w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym (Dz.U. 1933 nr 84, poz. 610).

<sup>86</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji straży celnej (Dz.U. 1926 nr 18, poz. 105). Stanowiło ono, iż ma zastosowanie do urzędowania służby ochrony granic na całej polskiej granicy celnej, z wyjątkiem granic z Rosją, Litwą i Łotwą, dopóki ochrona tych granic należy do zakresu działania ministra spraw wewnętrznych. Wydane na podstawie ustawy karnej skarbowej z dnia 2 sierpnia 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 105, poz. 609) rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 6 grudnia 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 122, poz. 708) upoważniło urzędy celne do przeprowadzania śledztw i rozstrzygania spraw, o przestępstwa podlegające ukaraniu według art. 45-56 u. k. s., określając zarazem ich właściwość terytorialną.

z wykształceniem prawniczym, a w 1921 r. było ich 470. Mimo to, ta część państwa prezentowała się najlepiej pod względem obsady administracji skarbowej. Jeden funkcjonariusz skarbowy przypadła tu na 1272 osoby, gdy w byłym Królestwie Polskim – na 2464 osoby.

Informując Sejm Ustawodawczy o stanie kadrowym administracji skarbowej na początku 1921 r., Minister Skarbu podkreślił, iż „do obecnych zadań nie jest dostatecznie przygotowana”. W byłym zaborze austriackim była osłabiona wskutek odpływu urzędników do innych dzielnic; tam zaś aparat skarbowy był „nowy i zupełnie nie przygotowany”<sup>87</sup>. Zauważył zarazem, iż w porównaniu ze stanem sprzed wojny, zadania administracji skarbowej znacznie wzrosły. Minister Skarbu podkreślał zatem konieczność zwiększenia liczby pracowników skarbowych, zapewniając jednocześnie, iż nie będzie to oznaczać obciążenia dla budżetu, gdyż wydatek na ten cel „opłaca się dziesięciokrotnie i to natychmiast”. Był bowiem przekonany, że z powodu braków kadrowych, wiele podatków nie było wcale, bądź należycie wymierzonych i ściągniętych. Zastrzegł zarazem, iż nie proponuje zbyt wielkiego powiększenia etatu administracji skarbowej, gdyż chcąc natychmiast wypełnić wszystkie luki, należałoby zatrudnić również kandydatów nieprzygotowanych, którzy staliby się „dla urzędów ciężarem, a dla społeczeństwa utrapieniem”. Minister Skarbu poinformował Sejm Ustawodawczy także o wysiłkach podejmowanych na rzecz szkolenia urzędników skarbowych i kandydatów do służby w skarbowości (periodyczne zjazdy urzędników skarbowych I instancji, odbywane w siedzibach izb skarbowych; dwumiesięczne kursy skarbowe; Szkoła Straży Celnej w Wieluniu)<sup>88</sup>.

## Bibliografia

### Akty normatywne

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. P. K. P. 1918, nr 1, poz. 1).

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 12 listopada 1918 r. o organizacji władz na obszarze c. i k. Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego (Dz. P. K. P. 1918, nr 15, poz. 33).

<sup>87</sup> Minister Skarbu zilustrował to na przykładzie okręgu Izby Skarbowej w Kielcach, gdzie zatrudnionych było łącznie 460 urzędników, z czego 18 legitymowało się wykształceniem wyższym, 67 – gimnazjalnym, 267 – „półgimnazjalnym”, a 113 – niższym. Z kolei zaledwie 20% owego personelu miało za sobą doświadczenie urzędnicze. Minister Skarbu podkreślał, iż w okręgach innych izb skarbowych sytuacja kadrowa administracji skarbowej jest jeszcze trudniejsza. Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk 2749, s. 3-4.

<sup>88</sup> Sejm Ustawodawczy 1919–1922, druk nr 2749, s. 4-5.

- Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Skarbu z dnia 12 listopada 1918 r. w przedmiocie tymczasowej mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów z zakresu prawa skarbowego na obszarze byłej okupacji austriacko-węgierskiej (Mon. Pol. 1918, nr 205).
- Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Skarbu z dnia 12 listopada 1918 r. w przedmiocie tymczasowej mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów z zakresu prawa skarbowego na obszarze byłej okupacji niemieckiej (Mon. Pol. 1918, nr 205).
- Dekret z 7 stycznia 1919 r. w przedmiocie przepisów skarbowych dla obszarów Polski, które podlegały byłemu cesarsko-niemieckiemu dowódcy na wschodzie (Dz. P. P. P. 1919, nr 7, poz. 104).
- Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o wywozie towarów za granicę, przywozie z zagranicy i przewozie tranzytowym (Dz. P. P. P. 1919, nr 15, poz. 216).
- Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. P.P.P. 1919, nr 31, poz. 261).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 12 kwietnia 1919 r. celem wykonania ustawy z 8 IV 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej Monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. P.P.P. 1919, nr 39, poz. 287).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych (Dz. P. P. P. 1919, nr 39, poz. 283).
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz. P.P.P. 1919, nr 65, poz. 391).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz. P.P.P. 1919, nr 64, poz. 385).
- Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. P.P.P. 1919, nr 65, poz. 395).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą (Dz.U. 1920 nr 79, poz. 527).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej (Dz.U. 1919 nr 95, poz. 510).
- Przepis wykonawczy Ministra Skarbu z dnia 4 listopada 1919 r. do rozporządzenia z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej (Dz.U. 1919, nr 95, poz. 511).
- Przepis wprowadczy z dnia 30 stycznia 1920 r. do ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz.U. 1920 nr 15, poz. 80).
- Rozporządzenie wykonawcze z dnia 30 stycznia 1920 r. do ustawy o organizacji władz i urzędów skarbowych na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego, wydane na zasadzie art. 12, 13 i 15 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. (Dz. P.P.P. 1919, nr 65, poz. 391; Dz.U. 1920 nr 15, poz. 81).



- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 21 maja 1920 r. w przedmiocie organizacji urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych na obszarze m. Warszawy (Dz.U. 1920 nr 45, poz. 278).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 11 czerwca 1920 r. w przedmiocie organizacji urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych na obszarze m. Łodzi i powiatu łódzkiego (Dz.U. 1920, nr 50, poz. 310).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu i Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej (Dz.U. 1920 nr 51, poz. 314).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. 1920 nr 73, poz. 497).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r., w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw (Mon. Pol. 1920, nr 251).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1920 r. w przedmiocie utworzenia władz administracyjnych drugiej instancji, na obszarze ziem objętych umową o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze w dniu 12 października 1920 r. (Dz.U. 1920 nr 115, poz. 760).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. 1920 nr 117, poz. 768).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym (Dz.U. 1921 nr 11, poz. 64).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z 20 grudnia 1920 r. w przedmiocie utworzenia izb skarbowych na obszarze ziem, objętych umową o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 5, poz. 25).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1921 r. w przedmiocie przekazania Ministrowi Skarbu zarządu spraw celnych na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1921 nr 9, poz. 44).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 stycznia 1921 r. w przedmiocie utworzenia wydziału V-go w izbach skarbowych (Dz.U. 1921 nr 26, poz. 150).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego, na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 16, poz. 93).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 r. w przedmiocie statutów organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych (Mon. Pol. 1921, nr 74, poz. 115).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji

- władz i urzędów skarbowych, na ziemi przyłączone do obszaru Rzeczypospolitej, na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze w dniu 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 35, poz. 205).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 27 kwietnia 1921 r. w przedmiocie utworzenia izb skarbowych na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. 1921 nr 41, poz. 254).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 kwietnia 1921 r. w przedmiocie utworzenia izb skarbowych na obszarze ziem, objętych umową o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 39, poz. 243).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem b. Dzielnicy Pruskiej w przedmiocie tymczasowego ustroju władz i urzędów celnych na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1921 nr 39, poz. 244).
- Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 4 czerwca 1921 r. w sprawie organizacji Departamentu Podatków i Opłat (Dz. Urz. MS 1921, nr 22-23, poz. 256).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 3 lipca 1921 r. w przedmiocie utworzenia urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych na obszarze województw nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego (Dz.U. 1921, nr 64, poz. 408).
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 23 września 1921 r. w przedmiocie organizacji władz i urzędów skarbowych w b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1921 nr 101, poz. 724).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 października 1921 r. o utworzeniu wydziału VII w Izbie Skarbowej we Lwowie (Dz.U. 1921 nr 94, poz. 696).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1921 r. w sprawie przekazania Ministrowi Skarbu administracji skarbowej na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 4, poz. 19).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 4 stycznia 1922 r. o utworzeniu kas skarbowych na obszarze izb skarbowych we Lwowie i Krakowie (Dz.U. 1922 nr 6, poz. 46).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu wydane w porozumieniu z Ministrem b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 22 stycznia 1922 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. 1922 nr 11, poz. 101).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1922 r. o zmianie zakresu działania Izby Skarbowej w Krakowie (Dz.U. 1922 nr 30, poz. 248).
- Ustawa z dnia 16 czerwca 1922 r. o rozciągnięciu na ziemi górnośląskie województwa śląskiego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw oraz w przedmiocie zmian w ustawodawstwie, na tych ziemiach obowiązującym (Dz.U. 1922 nr 46, poz. 388).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 1922 r. w przedmiocie tymczasowego ustroju władz skarbowych na Ziemi Wileńskiej i rozciągnięcia na tę Ziemię niektórych ustaw i rozporządzeń (Dz.U. 1922 nr 51, poz. 458).

- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 listopada 1922 r. w przedmiocie wyłączenia powiatów: brasławskiego, dziśnieńskiego, duniłowiczowskiego i wilejskiego spod kompetencji Izby Skarbowej w Brześciu n/B i włączenia ich do okręgu administracyjnego Izby Skarbowej w Wilnie (Dz.U. 1922 nr 112, poz. 1020).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 11 lipca 1922 r. w przedmiocie utworzenia izby skarbowej i urzędów skarbowych na obszarze Ziemi Wileńskiej (Dz.U. 1922 nr 58, poz. 522).
- Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o uregulowaniu stosunków celnych (Dz.U. 1924 nr 80, poz. 777).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji straży celnej (Dz.U. 1926 nr 18, poz. 105).
- Ustawa karna skarbowa z dnia 2 sierpnia 1926 r. (Dz.U. 1926 nr 105, poz. 609).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 6 grudnia 1926 r. w sprawie upoważnienia urzędów celnych do przeprowadzania śledztw i rozstrzygania spraw karnoskarbowych oraz ustalenia okręgów ich terytorialnej właściwości (Dz.U. 1926 nr 122, poz. 708).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 czerwca 1927 r. o organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1927 nr 66, poz. 578).
- Instrukcja Ministra Skarbu dla biur informacyjnych z dnia 22 grudnia 1927 r. (Dz. Urz. MS 1928, nr 4, poz. 40).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 sierpnia 1931 r. organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1931 nr 77, poz. 613).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz.U. 1934 nr 110, poz. 976).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 lutego 1939 r. o organizacji i zakresie działania izb skarbowych oraz podległych im urzędów i organów wykonawczych (Dz.U. 1939 nr 18, poz. 118).

### **Źródła**

- Sejm Ustawodawczy 1919-1922, druk nr 163
- Sejm Ustawodawczy 1919-1922, druk nr 783.
- Sejm Ustawodawczy 1919-1922, druk nr 915.
- Sejm Ustawodawczy 1919-1922, druk nr 943.
- Sejm Ustawodawczy 1919-1922, druk nr 2749.
- Sejm Ustawodawczy 1919-1922, druk nr 3481.
- Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 8 kwietnia 1919 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 83 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 1 sierpnia 1919 r.

## Literatura

- Bolkowiak I., *Aparat skarbowy w Polsce w latach 1918-1982*, Warszawa 1998.
- Ciągwa J., *Autonomia Śląska w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Warszawa 1990.
- Dietrich T., *Organizacja aparatu skarbowego*, [w:] *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*.
- Grzybowski K., *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, red. J. Bardach, t. IV, Warszawa 1982.
- Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Kraków 1998.
- Markowski B., *Administracja skarbowa w Polsce*, Kielce 2001.
- Suleja W., *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998.
- Tomczyk R., *Od namiestnika do wojewody. Likwidacja zaborczego systemu prawno – administracyjnego w Galicji w okresie budowy II Rzeczypospolitej (1918-1921). Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” Seria Prawnicza 2010, z. 64.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1934.
- Winnicki Z. J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991.
- Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, oprac. J. Piwocki, t. II, Lwów 1913.

## STRESZCZENIE

### Budowa administracji skarbowej w pierwszych latach Polski międzywojennej

Prace nad organizacją przyszłej skarbowości, w tym modelu administracji skarbowej, podjął już Departament Skarbu przy Tymczasowej Radzie Stanu. Kontynuowano je w Ministerstwie Skarbu funkcjonującym w ramach Rządu Królewsko-Polskiego, utworzonego przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego. Pod koniec września 1918 r. utworzona została Komisja Organizacyjna, z zadaniem opracowania planu przejścia urzędów skarbowych od okupantów. W grudniu 1918 r. Ministerstwo Skarbu rozciągało swą władzę na obszar byłego Królestwa Kongresowego, a od kwietnia 1919 r. na ziemię byłego zaboru austriackiego. Były zabór pruski Ministerstwo Skarbu objęło od 1 stycznia 1922 r. (do tej pory poddany był Ministerstwu byłej Dzielnicy Pruskiej). Przejmowanie administracji skarbowej na terenach byłego zaboru rosyjskiego, objętych działaniami wojennymi, następowało wraz z ich wcieleniem do odrodzonego państwa i zakończyło się powołaniem w lipcu 1922 r. Izby Skarbowej i urzędów skarbowych na Wileńszczyźnie. Podstawowe ramy organizacyjne dla administracji skarbowej w Polsce międzywojennej stworzyła ustawa z 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych, która początkowo obowiązywała jedynie na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego,

lubelskiego, łódzkiego, warszawskiego i w mieście stołecznym Warszawie. W 1926 r. obowiązywała już na terenie całego państwa. W myśl ustawy „Naczelną władzą kierowniczą, nadzorczą i w ostatniej instancji orzekającą na całym obszarze Państwa” było Ministerstwo Skarbu. Zarząd skarbowy w poszczególnych częściach obszaru państwa sprawowały: 1) izby skarbowe, 2) urzędy skarbowe, a mianowicie: urzędy podatków i opłat skarbowych, urzędy akcyz i monopolów państwowych, tudzież kasy skarbowe, oraz 3) odrębne urzędy celne, których organizację miały określić osobne przepisy. Izby Skarbowe podlegały bezpośrednio Ministerstwu Skarbu i były władzą przełożoną dla urzędów skarbowych. Z kompetencji izb skarbowych wyodrębniono jednak zarząd ceł. Początkowo uznano, iż specyfika sytuacji (długie, otwarte granice; zróżnicowane, pozaborcze taryfy celne; niemal całkowity brak administracji celnej) wymaga, by sprawy celne poddane były kierownictwu scentralizowanemu w skali państwa. Proces budowy trzystopniowej administracji celnej zakończono w 1922 r, a jednolitą podstawę prawną, regulującą ustrój zarządu ceł stworzyła ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o uregulowaniu stosunków celnych. Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. ujedyniła ustrój władz i urzędów skarbowych. Ich struktura wewnętrzna (zależna od systemów podatkowych i związanych z nimi gałęzi prawa obowiązujących w poszczególnych częściach państwa) pozostawała zróżnicowana. Proces unifikacji systemu podatkowego doprowadzono w 1926 r. na tyle daleko, że możliwe stało się ujednoczenie struktury wewnętrznej aparatu wymiarowo-poborowego. Dokonało tego rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 czerwca 1927 r. o organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych.

## SUMMARY

### **Building the fiscal administration in the first years of interwar Poland**

Works focusing on the organisation of the future fiscal system, including the model of fiscal administration, were initiated by the department of treasury attached to the Provisional Council of State. The efforts were continued by the Ministry of the Treasury which was part of the Government of the Kingdom of Poland, established by the Regency Council of the Kingdom of Poland. Created in late September of 1918, the Organisational Commission was to develop a plan for taking over revenue offices from the invaders. In December 1918, the authority of the Ministry of the Treasury extended into the former Congress Poland and from April 1919 into the territory previously under Austrian rule. Control over the former Prussian Partition was acquired by the Ministry of Treasury on 1 January 1922 (earlier the area was controlled by the Ministry for the Former Prussian District). Control over fiscal administration in the former Russian Partition was gained gradually as the areas involved in warfare were incorporated into the revived state; the process was completed in July 1922 when the tax chamber and tax offices were established in the Vilnius Region. The basic organisational structure of the fiscal administration in the interwar Poland was defined by the Act of July 31, 1919, on the temporary organisation of tax authorities

and offices; initially it was only enforced in the territory of the Białystok, Kielce, Lublin, Łódź, Warszawa Regions, and in the capital city of Warsaw. In 1926 it was effective in the territory of the whole country. According to the Act, "The highest management, supervisor, and institution in the last instance adjudicating over the entire territory of the State" was the Ministry of the Treasury. The tax administration in individual parts of the territory of the state was exercised by: 1/ tax chambers, 2/ fiscal offices, namely: tax and fiscal fee offices, excise and state monopoly offices, as well as fiscal tills and 3/ separate customs offices, the organisation of which was to be determined by separate regulations. Tax chambers were subordinate directly to the Ministry of the Treasury and were the superior authority for tax offices. However, the management of customs was separated from the competence of the tax chambers. Initially, it was recognised that the specificity of the situation (long, open borders; diversified, post-partition customs tariffs; the almost complete absence of customs administration) requires the customs matters to be subject to centralised management at the state level. The process of building a three-stage customs administration was completed in 1922, and the uniform legal basis regulating the system of customs administration was created by the Act of July 31, 1924, on the regulation of customs relations. The Act of July 31, 1919, unified the system of authorities and tax offices. Their internal structure (depending on tax systems and related branches of law in force in individual parts of the country) remained diversified. The process of unifying the tax system was carried out in 1926 so far that it became possible to unify the internal structure of the assessing and collecting apparatus. This was done by the decree of the Minister of the Treasury of June 20, 1927, on the organisation and scope of activities of tax chambers and offices.