Monopole skarbowe
w polityce podatkowej
Drugiej Rzeczypospolitej

Paweł Grata

Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2009

Recenzował
prof. zw. dr hab. STEFAN KOWAL

Opracowanie techniczne, redakcyjne i korekta
ELŻBIETA KOT

Projekt okładki
GRZEGORZ FRYDRYK

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2009

ISBN 978-83-7338-483-5

513

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 017 872 13 69, tel./fax 017 872 14 26
e-mail: wydaw@univ.rzeszow.pl; http://wydawnictwo.univ.rzeszow.pl
Wydanie I; Format B5; Ark. wyd. 31; Ark. druk. 34; Zlec. red. 33/09

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Wstęp 7

Rozdział I
Polski system podatkowy w latach 1918–1939 25

1. Dziedzictwo zaborów 25
2. Unifikacja i rozwój polskiego systemu podatkowego do 1926 roku 41
3. Ewolucja systemu podatkowego w latach 1926–1939 76

Rozdział II
Budowa i uwarunkowania prawne systemu monopoli skarbowych w Polsce 106

1. Geneza monopolowych zasad opodatkowania na ziemiach polskich 106
2. Początki systemu monopolowego w niepodległej Polsce 120
3. Rozbudowa systemu monopolowego w latach 1922–1925 142
4. Podstawy prawne przedsiębiorstw monopolowych 167

Rozdział III
Uwarunkowania organizacyjne przedsiębiorstw monopolowych 190

1. Struktury zarządzające 190
2. Organizacja produkcji i zaopatrzenia 200
3. Zatrudnienie w przedsiębiorstwach monopolowych 236

Rozdział IV
Wykonywanie uprawnień handlowych 250

1. Zasady i organizacja sprzedaży wyrobów monopolowych 250
2. Polityka handlowa monopoli skarbowych 270
3. Problemy z egzekucją uprawnień monopolowych Skarbu 303

Rozdział V
Wytwórczość i zbyt wyrobów monopolowych 324

1. Produkcja wyrobów monopolowych 324
2. Sprzedaż artykułów monopolowych 364

Rozdział VI
Wyniki fiskalne i ekonomiczne monopoli skarbowych 407

1. Monopole skarbowe w gospodarce budżetowej do 1924 roku 407
2. Miejsce monopoli w dochodach budżetowych w latach 1925–1939 426
3. Wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw monopolowych 463

Zakończenie 500

Wykaz wykorzystanych źródeł archiwalnych, drukowanych i opracowań 507

Spis tabel 535

Spis wykresów 537

Indeks osób 538

Wstęp

Polityka podatkowa odrodzonej po ponadwiekowej niewoli Rzeczypospolitej natrafiła na wiele nierozwiązywalnych niemalże problemów. Cały bagaż obciążeń wynikających z wcześniejszej przynależności ziem polskich do trzech różnych systemów skarbowych państw zaborczych, doraźne, *stricte* wojenne zmiany wprowadzane w czasie okupacji Królestwa Polskiego przez państwa centralne, trudności związane z budową jednolitego aparatu skarbowego pociągające za sobą niską skuteczność działań fiskalnych, a także przestarzały charakter obowiązujących, zwłaszcza na obszarze byłego zaboru rosyjskiego, przepisów to tylko najważniejsze przeszkody, z jakimi musiało się zmierzyć młode państwo w dziedzinie podatków. Proces budowy własnego systemu podatkowego nie tylko wiązał się zatem z unifikacją dotychczas obowiązujących zasad, ale również oznaczał konieczność pokonywania wielu niespotykanych w normalnych warunkach barier będących w mniejszym lub większym stopniu dziedzictwem zaborów. Nawet przezwyciężenie w pierwszych latach niepodległości najbardziej szkodliwych zjawisk, a więc dokonanie zasadniczej części procesu unifikacji podatkowej państwa, budowa względnie skutecznego aparatu skarbowego, stabilizacja waluty i urealnienie wpływów podatkowych, nie oznaczało wobec tak ukształtowanego bilansu otwarcia pełnego sukcesu.

Nieusuwalne już do końca okresu międzywojennego niedomagania (skomplikowany charakter systemu, nierównomierne obciążenie podatkowe różnych warstw społecznych, wąska podstawa społeczna opodatkowania dochodów) przywoływały niezmiennie w dyskusji polityczno-ekonomicznej potrzebę przeprowadzenia gruntownej reformy podatkowej, która jednak wciąż pozostawała raczej w sferze *idée fixe*. Wprowadzane do systemu modyfikacje z reguły miały charakter kosmetycznych poprawek, a nie kompleksowych rozwiązań najbardziej palących problemów, podjęta zaś w końcu lat trzydziestych tzw. mała reforma podatkowa zapoczątkowała jedynie zakrojone na znacznie szerszą skalę zmiany, których realizację uniemożliwiła agresja niemiecka we wrześniu 1939 roku. W ten sposób system podatkowy Rzeczypospolitej z jednej strony stał się efektem wielkiego wysiłku organizacyjnego, prawodawczego i politycznego pierwszej połowy lat dwudziestych, z drugiej zaś stanowił pewnego rodzaju „byt niedokończony", którego liczne wady

podnoszone były w debacie publicznej do ostatnich niemal dni przed wybuchem II wojny światowej[1].

Ten nie w pełni ukształtowany system danin publicznych składał się z wielu podatków, ceł i opłat, a niezmiennie ważne miejsce zajmowały w nim stanowiące specyficzny sposób opodatkowania konsumpcji monopole skarbowe, czyli nowoczesne „regalia" oparte na wyłączności państwa na handel i (lub) produkcję artykułów konsumpcji masowej (zarówno tych pierwszej potrzeby, jak i używek). Mimo że były jedną z form podatków pośrednich, wyraźnie się spośród nich wyodrębniały, choćby w sposobie poboru takiego podatku (opłata monopolowa zamiast akcyzy), ale również w konstrukcji zapisów w kolejnych ustawach budżetowych. Z punktu widzenia zaś interesów fiskusa monopole, jak to ujmuje jedna z bardziej współczesnych definicji, pozwalały na *uzyskanie wpływów ze sprzedaży wyrobów monopolowych po cenach wyższych od cen produkcji, ponieważ wyrobom tym nie zagraża konkurencja na rynku*[2].

Instytucja monopolu skarbowego stała się w sposób nieomal naturalny trwałym elementem budowanego w pierwszych latach niepodległości systemu danin publicznych Rzeczypospolitej. Tradycje monopolowe monarchii austro-węgierskiej, niewiarygodnie wręcz wydajny rosyjski monopol wódczany, ale również wcześniejsze, wywodzące się jeszcze z czasów przedrozbiorowych, próby naśladowania merkantylistycznych rozwiązań monopolowych podejmowane w okresie reform skarbowych lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XVIII wieku od pierwszych dni niepodległości odciskały swój ślad na kreowaniu nowego ustroju podatkowego. Ostatecznie w jego skład weszło pięć uprawnień monopolowych państwa obejmujących takie artykuły, jak tytoń, spirytus, sól, zapałki i loterię. Monopole nie tylko były w nim obecne, ale również uniwersalizowały wszystkie podstawowe cechy ówczesnej skarbowości polskiej, stając się z czasem symbolem zawartego w jej ramach kompromisu między ambitnymi i opartymi na naukowych podstawach zamierzeniami budowy nowoczesnego systemu skarbowego a realnymi możliwościami opodatkowania ubogiej w dużej mierze ludności Rzeczypospolitej[3].

---

[1] Na temat artykułowanych w 1939 roku planów reformy podatkowej zob. np. Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1939/40* (cyt. SKB MS 1939/40), s. 2–3; *Realność przewidywań preliminarza zapewnia utrzymanie równowagi budżetowej. Referat posła B. Sikorskiego w komisji budżetowej Sejmu*, „Czas" 1939, nr 38, s. 2.

[2] Cyt. za: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 495; inne definicje pojęcia monopolu skarbowego zob. np. S. Głąbiński, *Nauka skarbowości z dodatkiem o skarbowości Austryi i Galicyi,* Lwów 1911, s. 277–278; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 334–336.

[3] O tradycjach monopolowych na ziemiach polskich zob. np. I. Baliński, *Loterie publiczne w Polsce. Szkic historyczny*, Warszawa 1918; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa Rosji, Niemiec i Austro-Węgier na ziemiach polskich w czasie Wielkiej Wojny* [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny* pod red. M. Handelsmanna, t. 4: *Finanse*, Warszawa 1939; J. Kernbaum, *W sprawie prawa*

Problematyka miejsca monopoli skarbowych w polityce podatkowej międzywojennej Polski stanowiła przedmiot zaciekłego sporu politycznego podejmowanego zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości. Stała się również ważnym elementem toczącej się z różnym natężeniem do końca lat trzydziestych debaty między zwolennikami i przeciwnikami obecności państwa w gospodarce. Monopole w sposób oczywisty traktowano jako pole bitwy z etatyzmem, jednak była to arena bardzo specyficzna, gdyż pojawiali się na niej zarówno nieprzejednani wrogowie ingerencji państwa w gospodarkę – choćby piszący w kontekście monopoli o *unifikacji na podstawie największego etatyzmu* Adam Krzyżanowski – jak i przeciwnicy etatyzmu skłonni jednakże łaskawszym okiem na tę jego formę spojrzeć. Klasycznym przykładem takiej postawy były poglądy Władysława Grabskiego, który wyraźnie odróżniał obcy mu etatyzm gospodarczy od jak najbardziej słusznego z punktu widzenia państwa etatyzmu fiskalnego. Niejednoznacznie oceniała ten element systemu skarbowego również opinia publiczna – powszechne było wprawdzie przyzwolenie na wykorzystywanie przez monopole ludzkich słabości, czyli monopolowe opodatkowanie używek, równocześnie jednak wyraźny sprzeciw budziło obejmowanie przez monopole artykułów pierwszej potrzeby, co w polskim prawie podatkowym miało przecież swoje miejsce[4].

---

państwowego monopolu tytuniowego w Polsce, „Ekonomista" 1919, t. 1; S. Majewski, *Sól polska w początkach panowania austriackiego w Galicyi*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy" 1914, nr 13; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskiem*, t. 1: *1815–1830*, Warszawa 1907; R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Warszawa 1937; na temat struktury oraz poziomu zamożności ludności międzywojennej Polski zob. np. Mały Rocznik Statystyczny (cyt. MRS) 1937, s. 61; L. Landau, *Gospodarka światowa. Produkcja i dochód społeczny w liczbach*, Warszawa 1939; J. Żarnowski, *Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1973.

[4] *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski po wojnie*, ułożył w listopadzie 1920 r. minister skarbu Władysław Grabski, Warszawa 1920, s. 29–30; L. Caro, *Ingerencja państwa w sprawach gospodarczych*, „Rozprawy i Sprawozdania Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego we Lwowie" 1924, z. 1, s. 5–21; A. Krzyżanowski, *Etatyzm w Polsce* [w:] tenże, *Polityka i gospodarstwo*, Kraków 1931, s. 458; S. Starzyński, *Rola państwa w życiu gospodarczem. Odczyt wygłoszony w Poznaniu w dniu 15 grudnia 1928 roku*, Warszawa 1929, s. 14–17; nt. dyskusji wokół problemów etatyzmu zob. np. *Zagadnienie etatyzmu w Polsce. Stenogramy przemówień wygłoszonych na zebraniach u posła Janusza Radziwiłła w dniach 12 grudnia 1928 i 10 stycznia 1929 r.*, Warszawa 1929; S. Duda, *Liberalizm a etatyzm – dyskusja o gospodarczej roli państwa w Polsce w okresie międzywojennym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 1998/1999, sectio H, s. 35–54; K. Dziewulski, *Spór o etatyzm 1919–1939*, Warszawa 1981; J. Gołębiowski, *Spór o etatyzm wewnątrz obozu sanacyjnego w latach 1926–1939*, Kraków 1978; A. Jarosz, *Problem etatyzmu w ujęciu przedstawicieli Klubu Gospodarki Narodowej*, „Gospodarka Narodowa" 2001, nr 4; J. Kofman, *Lewiatan a podstawowe zagadnienia ekonomiczno-społeczne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1986, s. 43–68; Ł. Lisiecka, *Wielki kapitał wobec roli państwa w gospodarce Polski międzywojennej*, „Zarządzanie i Edukacja" 2000, nr 6; J. Nowicki, *Teoria ekonomii II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988; J. Rakowski, *Ideologia gospodarcza epoki Józefa Piłsudskiego*, Londyn 1948; W. Roszkowski, *Gospodarcza rola państwa w polskiej teorii i publicystyce ekonomicznej oraz społeczno-politycznej lat 1918–1924*, „Ekonomista" 1978, nr 3; R. Rybarski, *Podsta-*

Wyrazistą egzemplifikacją ambiwalentnego w dużej mierze stanowiska wobec instytucji monopolu skarbowego były w okresie międzywojennym poglądy jednego z najwybitniejszych ówczesnych ekonomistów prof. Stanisława Głąbińskiego. Mimo że był powszechnie uznawany za zwolennika wartości liberalnych w gospodarce, mimo że politycznie związany był z wrogim monopolom obozem narodowo-demokratycznym, to w licznych wypowiedziach potwierdzał przydatność w warunkach polskich takiego sposobu opodatkowania. W jego postawie ogniskowały się wszystkie elementy monopolowego aspektu dyskusji wokół etatyzmu, czyli poglądy naukowe, polityczne, potrzeby skarbowe, warunki społeczno-gospodarcze oraz, równie istotne, pochodzenie jej uczestników. Najczęściej bowiem pozytywnie monopole oceniali ekonomiści i politycy z doświadczeniami z austriackiego systemu skarbowego, dla którego były one trwałym i w większości przypadków skutecznym źródłem wpływów podatkowych. Zasadniczo przeciwni monopolom byli zaś autorzy związani z nieznającym tej formy opodatkowania byłym zaborem pruskim oraz zbyt dobrze zaznajomieni z powszechnie krytykowanym za rozpijanie społeczeństwa rosyjskim monopolem wódczanym dawni poddani carscy[5].

Gorącą w pierwszych latach niepodległości dyskusję polityczną wokół przydatności tej formy opodatkowania na ziemiach polskich zakończyły reformy Władysława Grabskiego i centralne niemal umiejscowienie wpływów monopolowych w gospodarce budżetowej państwa. Od połowy lat dwudziestych monopole regularnie przynosiły bowiem Skarbowi około 1/3 wszystkich przychodów podatkowych, co przekreślało niemalże jakiekolwiek próby podważenia ich racji bytu w systemie fiskalnym. W latach Wielkiego Kryzysu stały się zaś najważniejszym spośród wszystkich źródeł podatkowych, corocznie gwarantując określony i stosunkowo wysoki kontyngent wpływów do budżetu. W związku z tym postulaty zastąpienia monopoli podatkiem akcyzowym stawały się w coraz mniejszym stopniu słyszalne (i słuchane). Kolejne zaś preliminarze budżetowe i odpowiednie sprawozdania komisji budżetowych obu izb parlamentu zawierały nie tylko zapisy o poziomie zakładanych wpływów z tego źródła, ale również przypomnienie ich wagi dla gospodarki skarbowej państwa[6].

---

wy narodowego programu gospodarczego, Warszawa 1934, s. 43–49; S. Starzyński, *Myśl państwowa w życiu gospodarczem*, Warszawa 1928; A. Wierzbicki, *Zagadnienie etatyzmu i neoetatyzmu w Polsce*, Warszawa 1929.

[5] S. Głąbiński, *Etatyzm a gospodarstwo narodowe*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1922, s. 465–469; tenże, *Polskie prawo skarbowe*, Lwów 1928, s. 91–93; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 287; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1919, s. 159–162; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 336–338; T. Wolski, *Skarbowość*, Warszawa 1926, s. 80–82; szerzej o debacie politycznej na ten temat zob. rozdział II.

[6] Struktura wpływów budżetowych i udział w niej monopoli skarbowych, zob. np. MRS 1931, s. 150; 1935, s. 241; 1939, s. 380; Rocznik Ministerstwa Skarbu 1927–1930 (cyt. RMS), Warszawa 1931, s. 74–75; opinie na temat znaczenia budżetowego monopoli zob. np. Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym monopoli na okres od 1 kwietnia 1938 r. do 31 marca 1939 r.* (cyt. SKB Monopole 1938/39), s. 1.

Już samo znaczenie budżetowe monopoli skarbowych, jak i kumulujący się wokół nich wysoki potencjał konfliktu politycznego powinny stanowić wystarczający powód do podjęcia badań nad miejscem monopoli w polityce podatkowej odrodzonej Rzeczypospolitej, a nie były to jedyne czynniki sprzyjające takiej decyzji. Funkcjonowanie rozbudowanego systemu monopolowego łączyło się bowiem również z prowadzeniem przez państwo kilku stosunkowo dużych przedsiębiorstw produkcyjno-handlowych. Stąd też przedmiotem niniejszej pracy jest zarówno dosłownie rozumiane miejsce monopoli skarbowych w polityce podatkowej międzywojennej Polski, jak i pozostałe zjawiska polityczne, ekonomiczne i społeczne z tym związane. Proces budowy systemu monopolowego, jego uwarunkowania prawne, zasięg oddziaływania gospodarczego poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych, ich uprawnienia wytwórcze i handlowe, prowadzona przez nie polityka gospodarcza, handlowa, zatrudnienia, problemy związane z egzekucją uprawnień monopolowych państwa oraz wymierne (gospodarcze, finansowe, ale i społeczne) efekty ich wykonywania – wszystko to złożyło się na rozbudowany katalog spraw wchodzących w zakres badań będących podstawą niniejszej rozprawy.

Kolejnym ważnym uzasadnieniem podjęcia tak szeroko zarysowanych dociekań naukowych stał się niezbyt zrozumiały brak zainteresowania problematyką monopolową ze strony polskiej historiografii powojennej. Jedyną do niedawna próbą podjęcia tej tematyki były odpowiednie fragmenty wydanej w 1982 roku pracy Wojciecha Roszkowskiego pt. *Kształtowanie podstaw polskiej gospodarki państwowej w przemyśle i bankowości w latach 1918–1924* oraz będący wynikiem prowadzonych przez niego badań artykuł *Monopole skarbowe w Polsce w latach 1918–1924* opublikowany rok wcześniej. Tematykę monopolową podjął dopiero w ostatnich latach autor niniejszego opracowania, publikując kilka artykułów i monografię na temat znaczenia monopoli w reformie skarbowej Władysława Grabskiego. Wyrazem zmiany sposobu patrzenia na zagadnienie monopoli skarbowych stało się również wyraźne ich umiejscowienie w wydanej w 2008 roku z okazji 90. rocznicy odzyskania niepodległości pracy Wojciecha Morawskiego *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*[7].

---

[7] P. Grata, *Miejsce monopoli skarbowych w reformie stabilizacyjnej Władysława Grabskiego (1923–1925)*, Rzeszów 2008, passim; tenże, *Monopol loteryjny w Polsce 1920–1939*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 15, Rzeszów 2005, s. 129–147; tenże, *Państwowy Monopol Spirytusowy jako element reform skarbowych Władysława Grabskiego*, „Prace Historyczno-Archiwalne" t. 18, Rzeszów 2006, s. 81–98; tenże, *Państwowy Monopol Zapałczany w Polsce w latach 1925–1939*, „Kresy Południowo-Wschodnie. Historia i Tradycja. Rocznik Przemyskiego Centrum Kultury i Nauki »Zamek«", R. V/VI, Przemyśl 2007/2008, s. 151–172; W. Morawski, *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 91–92; W. Roszkowski, *Kształtowanie podstaw polskiej gospodarki państwowej w przemyśle i bankowości w latach 1918–1924*, Warszawa 1982, s. 210–227; tenże, *Monopole skarbowe w Polsce latach 1918–1924* [w:] *Najnowsza historia gospodarcza Polski*, cz. 2, Warszawa 1981, s. 25–36; pewne odniesienia do okresu międzywojennego zawiera poświęcona jednak głównie problematyce solnej po zakończeniu II wojny światowej praca M. Niesiołowskiego, *Polski Monopol Solny w finansowo-gospodarczym życiu odrodzonej Polski*, Toruń 1949.

Nie podjęli kwestii monopolowych inni autorzy piszący o gospodarce międzywojennej Polski, a o skali zaniedbań badawczych w tym względzie najlepiej chyba świadczy fakt, że w monumentalnej skądinąd *Encyklopedii historii gospodarczej Polski do 1945 r.* odpowiednie hasła zawierają błędy rzeczowe ewidentnie wynikające z braku literatury przedmiotu (np. umieszczenie wśród monopoli skarbowych – za przedwojennymi krytykami systemu monopolowego – tzw. monopolu gazowego, który stanowił jedynie handlową wyłączność państwa na przesył gazu ziemnego). Nieścisłości zawierają również niektóre opracowania pisane w pierwszych dziesięcioleciach po zakończeniu wojny [np. *Rola państwa w gospodarce Polski (1918–1928)* Tadeusza Grabowskiego z 1967 roku oraz *Przyczynek do zagadnienia kapitału państwowo-monopolistycznego w Polsce 1918–1939* Ryszarda Gradowskiego z 1965 r.). Znakomita większość publikacji traktowała jednak problematykę monopolową, łagodnie mówiąc, bardzo oględnie[8].

Monopole skarbowe pozostały również poza głównym nurtem zainteresowań badawczych najobszerniej zajmujących się problematyką gospodarczą okresu międzywojennego Zbigniewa Landaua oraz Jerzego Tomaszewskiego. Chociaż pisząc wspólnie o obcych kapitałach w Polsce, autorzy ci omawiali krajowe inwestycje dzierżawiącego Państwowy Monopol Zapałczany koncernu zapałczanego Kreugera [*Anonimowi władcy. Z dziejów kapitału obcego w Polsce (1918–1939)*], Zbigniew Landau zajmował się głównie problematyką pożyczek zagranicznych w Polsce, z którymi związane były losy większości monopoli (*Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*), zaś Jerzy Tomaszewski swoją uwagę skupił na reformie stabilizacyjnej Władysława Grabskiego będącej dziełem konstytutywnym dla całego systemu monopolowego (*Stabilizacja waluty w Polsce 1924–1925*). Nie podjęli jednak dokładniejszych badań w tym kierunku[9].

---

[8] T. Grabowski, *Rola państwa w gospodarce Polski (1918–1928)*, Warszawa 1967, s. 173–174; R. Gradowski, *Podstawowe zagadnienia historii gospodarczej Polski okresu międzywojennego (1918–1939)*, Warszawa 1965, s. 96–97; tenże, *Przyczynek do zagadnienia kapitału państwowo-monopolistycznego w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1965, s. 35–36; L. Grosfeld, *Państwo przedwrześniowe w służbie monopoli kapitalistycznych*, Warszawa 1951, s. 109–113; *Materiały do badań nad gospodarką Polski*, cz. 1: *1918–1939*, Warszawa 1956, s. 114–115; L. Pauli, *Monopol* [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 r.*, t. 1, Warszawa 1981, s. 566–567; próby łącznego traktowania monopolu przesyłu gazu z uprawnieniami fiskalnymi, ale raczej w kontekście rozszerzania etatyzmu, zob. A. Heydel, *Dążności etatystyczne w Polsce*, Lublin 1930, s. 119; A. Krzyżanowski, *Etatyzm w Polsce*..., s. 463.

[9] Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961, passim; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Anonimowi władcy. Z dziejów kapitału obcego w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1968, s. 115–142; J. Tomaszewski, *Stabilizacja waluty w Polsce 1924–1925*, Warszawa 1961, passim; zob. też Z. Landau, *Działalność koncernu Kreugera w Polsce*, „Przegląd Historyczny" (cyt. „Przegl. Hist.") 1957, z. 1, s. 91–120; tenże, *Pożyczka tytoniowa*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki" 1956, z. 3, s. 61–80; tenże, *Pożyczki zagraniczne państwa polskiego 1918–1939*, „Finanse" 1969, nr 6, s. 1–14; tenże, *Władysław Grabski a pożyczki zagraniczne*, „Kwartalnik Historyczny" (cyt. „Kwart. Hist.") 1959, nr 4, s. 1185–1205; J. Tomaszewski, *Polityka stabilizacyjna Władysława Grabskiego*, Warszawa 1958, passim.

Nie może to jednak dziwić, skoro podobnie potraktowana została w okresie powojennym cała sfera polityki podatkowej. Najbardziej obszernym opracowaniem dotyczącym fiskalnych aspektów dwudziestu lat niepodległości wciąż pozostaje wydana jeszcze w 1958 roku i co zrozumiałe, nieco już przestarzała praca Karola Ostrowskiego *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*. Poza nim o kwestiach podatkowych, ale tylko w niewielkim, adekwatnym do potrzeb publikowanych rozpraw wymiarze pisali również w każdym z czterech tomów *Gospodarki Polski międzywojennej 1918–1939* Zbigniew Landau i Jerzy Tomaszewski, a także Zenobia Knakiewicz (*Deflacja polska 1930–1935*), Małgorzata Łapa (*Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*), Wojciech Morawski (obok wspomnianej już pracy także *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*), Marian M. Drozdowski (*Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*), Janusz Szpunar (*Polityka podatkowa Polski w okresie kryzysu w latach 1929–1933*) oraz w kilku artykułach Zbigniew Landau. Taki stan badań w zakresie szeroko rozumianych kwestii podatkowych z góry determinował również założenia konstrukcyjne niniejszej pracy, która musiała uwzględnić bardzo obszerny z punktu widzenia założeń metodologicznych wstępny rozdział traktujący właśnie o polityce podatkowej lat 1918–1939[10].

Podstawę źródłową pracy stanowią dokumenty archiwalne zgromadzone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie oraz w Archiwum Państwowym w Krakowie. Szeroko wykorzystano zwłaszcza zasoby stworzone przez poszczególne instytucje monopolowe (zespoły *Państwowy Monopol Spirytusowy 1924–1939*,

---

[10] M.M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*, Warszawa 1963, s. 233–239; Z. Knakiewicz, *Deflacja polska 1930–1935*, Warszawa 1967, s. 201–226; Z. Landau, *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse" 1969, nr 10, s. 36–45; tenże, *Skarbowość Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939)*, „Finanse" 1978, nr 12, s. 48–55; tenże, *Skarbowość polska w latach 1918–1920*, „Finanse" 1966, nr 2, s. 18–29; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939*, t. 1: *W dobie inflacji 1918–1923*, Warszawa 1969, s. 251–275; t. 2: *Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924–1929*, Warszawa 1971, s. 209–229; t. 3: *Wielki Kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982, s. 258–279; t. 4: *Lata interwencjonizmu państwowego (1936–1939)*, Warszawa 1989, s. 364–378; M. Łapa, *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Łódź 2002, s. 179–187; W. Morawski, *Od marki do złotego...*, s. 76–77, 91–92, 136–141, 194–196; tenże, *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*, Warszawa 1990, s. 44, 63–64, 103–105; K. Ostrowski, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958, s. 70–90, 125–132, 160–164, 184–201, 250–263; tenże, *Finanse i prawo finansowe* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1 pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 272–276, 284–285, 290–291, 301–303, 314–316; J. Szpunar, *Polityka podatkowa Polski w okresie kryzysu w latach 1929–1933*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", t. 20: 1958, s. 225–269; na temat stanu badań i źródeł do dziejów polskich finansów i skarbowości okresu międzywojennego por. Z. Landau, *Historia finansów II Rzeczypospolitej w publikacjach powojennych*, „Finanse" 1970, nr 3, s. 49–60; tenże, *Pamiętniki ministrów skarbu II Rzeczypospolitej jako źródło do badań nad historią finansów*, „Finanse" 1979, nr 4, s. 31–40; A. Witkowski, *Dorobek badań nad skarbowością Polski międzywojennej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego", t. 8, Lublin – Łódź 2003, s. 79–90.

Polski Monopol Loteryjny w Warszawie 1936–1939, 1945–1981, *Polski Monopol Tytoniowy. Dyrekcja w Warszawie 1918–1940* w Archiwum Akt Nowych oraz przechowywany w Krakowie zespół *Polski Monopol Solny 1925–1939*), jak i dokumenty pochodzące z instytucji centralnych prowadzących politykę gospodarczą państwa (zespoły *Ministerstwo Skarbu 1918–1939*, *Prezydium Rady Ministrów Komitet Ekonomiczny 1920–1939*, *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937*) stanowiące nieocenione źródło wiedzy na temat kształtowania szeroko rozumianej polityki podatkowej Rzeczypospolitej. Poza nimi wykorzystano jeszcze inne, chociaż już mniej znaczące z punktu widzenia potrzeb pracy, zespoły stworzone przez instytucje państwa bądź też stanowiące spuściznę któregoś z jego ważnych urzędników (np. *Akta Stanisława Kauzika 1919–1939*)[11].

Obok dokumentów przechowywanych w archiwach znaczącą pozycję wśród wykorzystanych źródeł zajmują akta zgromadzone w Bibliotece Jagiellońskiej, Bibliotece Sejmowej oraz Bibliotece Polskiej Akademii Nauk ze szczególnym uwzględnieniem znajdujących się w Bibliotece Sejmowej diariuszów posiedzeń Komisji Skarbowo-Budżetowej (później Komisji Budżetowej) Senatu z lat trzydziestych będących odzwierciedleniem monopolowych wątków debat budżetowych komisji parlamentarnej. Źródło to jest cenne tym bardziej, że podobne sprawozdania z posiedzeń Komisji Budżetowej Sejmu nie przetrwały wojny. Wyraźnie mniejsze znaczenie dla całokształtu pracy miały przywoływane w niej zbiory rękopisów (Eugeniusza Kwiatkowskiego, Jerzego Michalskiego, Władysława Grabskiego) przechowywane w archiwach pozostałych wymienionych bibliotek, jednak w kontekście dążenia do możliwie pełnej prezentacji dostępnego materiału archiwalnego także stały się elementem szeroko rozumianej podstawy źródłowej pracy[12].

Równie ważne jak dokumenty archiwalne okazały się w procesie badawczym liczne wykorzystane w pracy źródła drukowane. Do najważniejszych należały obrazujące proces kształtowania systemu monopoli skarbowych i ich późniejsze miejsce w polityce budżetowej państwa sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu i Senatu, druki sejmowe i senackie, w tym niezmiernie cenne

---

[11] Archiwum Akt Nowych w Warszawie (cyt. AAN), *Akta Stanisława Kauzika 1919–1939* (cyt. Kauzik); tamże, *Ministerstwo Skarbu 1918–1939*; tamże, *Państwowy Monopol Spirytusowy 1924–1939* (cyt. PMS); tamże, *Polski Monopol Loteryjny w Warszawie 1936–1939, 1945–1981* (cyt. PML); tamże, *Polski Monopol Tytoniowy. Dyrekcja w Warszawie 1918–1940* (cyt. PMT); tamże, *Prezydium Rady Ministrów Komitet Ekonomiczny 1920–1939* (cyt. PRM KE); tamże, *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937* (cyt. Protokoły posiedzeń…); Archiwum Państwowe w Krakowie (cyt. APK), *Polski Monopol Solny 1925–1939* (cyt. PM Solny).

[12] Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego (cyt. AUJ), *Akta Eugeniusza Kwiatkowskiego* (cyt. Kwiatkowski); tamże, *Akta Jerzego Michalskiego* (cyt. Michalski); Archiwum Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, W. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej i inne dokumenty*; Biblioteka Sejmowa (cyt. BS), Diariusze Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu (cyt. DKSBS) 1930/31–1935/36 oraz Diariusze Komisji Budżetowej Senatu (cyt. DKBS) 1936/37–1938/39.

z punktu widzenia potrzeb rozprawy coroczne sprawozdania komisji budżetowych obu izb parlamentarnych, publikowane drukiem preliminarze budżetowe na kolejne lata, zamknięcia rachunków państwowych, a także teksty odpowiednich ustaw oraz regulujące funkcjonowanie poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych rozporządzenia i okólniki ministerialne. Nie można w tym miejscu pominąć dwóch wydanych drukiem sprawozdań z działalności Polskiego Monopolu Tytoniowego (za lata 1926/1927 i 1927/28–1928/29) oraz corocznych sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli z czynności kwitujących działalność instytucji państwowych, a więc i monopoli skarbowych[13].

Kolejną kategorię istotnych dla pracy źródeł drukowanych stanowią liczne wydawnictwa statystyczne obrazujące zarówno zamiary i wyniki polityki skarbowo-budżetowej państwa, jak i szczegółowe umiejscowienie w niej monopoli skarbowych i finansowe rezultaty ich działalności, ale również szeroko rozumiane tło społeczno-gospodarcze funkcjonowania systemu monopolowego. Obok najbardziej ogólnych wydawnictw, jak roczniki statystyczne („Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej", „Mały Rocznik Statystyczny") wymienić należy w tym miejscu „Rocznik Ministerstwa Skarbu", publikacje Głównego Urzędu Statystycznego („Statystyka Polski", „Wiadomości Statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego", „Statystyka Pracy") oraz wykorzystane w celu ukazania wyjątkowości polskiego systemu monopolowego wydawnictwa statystyczne Ligi Narodów („Annuaire Statistique International", „Annuaire Statistique La Société de Nations") i innych krajów europejskich wykorzystujących w swej skarbowości instytucję monopolu skarbowego („Annuaire Statistique. Statistique Générale de la France", „Manuel Statistique de la République Tchéchoslovaque", „Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich")[14].

---

[13] Druki Sejmowe 1919–1939; Druki Senatu 1922–1939; Dziennik Praw Państwa Polskiego (cyt. Dz. Praw) 1919; Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu (cyt. Dz. Urz. Min. Skarbu) 1919–1939; Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (cyt. DzURP) 1919–1939; „Monitor Polski" (cyt. „MP") 1918–1937; Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej (PBRP) 1921–1939/40; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi 1926–1927*, Warszawa 1928; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności za lata 1927/28 i 1928/29*, Warszawa 1931; *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (cyt. SS Sejm) 1919–1939; *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (cyt. SS Senat) 1922–1939; *Sprawozdanie z czynności Najwyższej Izby Kontroli* (cyt. NIK) 1921–1937/38; Zamknięcie rachunków państwowych (cyt. Zamknięcie rachunków...) za rok 1923–1936/37; *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków i dochodów Rzeczypospolitej Polskiej do 1920 roku oraz zestawienie prowizoryczne wydatków i dochodów za rok 1921*, Warszawa 1922; o zadaniach i funkcjonowaniu NIK zob. L. Kurowski, *Zadania kontroli państwowej w gospodarstwie budżetowem* [w:] *Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*, t. 2, Wilno 1934, s. 45–83; R. Szawłowski, *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej: Najwyższa Izba Kontroli Państwa 1919–1921 i Najwyższa Izba Kontroli 1921–1939*, Warszawa 2004, s. 55–246.

[14] Annuaire Statistique. Statistique Générale de la France 1933, 1939; Annuaire Statistique International 1926–1929; Annuaire Statistique La Société de Nations 1935/36, 1936/37; MRS 1931–1939; Manuel Statistique de la République Tchéchoslovaque 1928; RMS 1924, 1924–1927,

Istotnymi dla odtworzenia procesów prowadzących do kreowania polskiej polityki podatkowej oraz budowy systemu monopolowego źródłami były także liczne wykorzystane w pracy wspomnienia, relacje, wywiady oraz teksty przemówień ważnych dla polskiej skarbowości polityków, a ponadto wydawane drukiem zarówno już w okresie międzywojennym, jak i po wojnie dokumenty. Wśród pierwszych wymienić należy zwłaszcza wspomnienia Władysława Grabskiego *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924–1925)* oraz opublikowane w paryskiej „Kulturze" *Wspomnienia z pracy w Ministerstwie Skarbu (od grudnia 1936 do października 1939)* wiceministra Kajetana Morawskiego kierującego sprawami monopolowymi w resorcie skarbu w II połowie lat trzydziestych. Żywy obraz prowadzonej w całym okresie międzywojennym polityki podatkowej przynosi wiele opublikowanych w tym czasie tekstów wystąpień publicznych zarówno jej moderatorów, jak i krytyków (Gabriela Czechowicza, Stanisława Głąbińskiego, Władysława Grabskiego, Eugeniusza Kwiatkowskiego, Ignacego Matuszewskiego, Jerzego Michalskiego, Romana Rybarskiego czy Władysława Zawadzkiego)[15].

Niezastąpionym źródłem wiedzy o badanej epoce niezmiennie pozostaje prasa i nie inaczej było w przypadku problematyki monopolowej. W pracy wykorzystano kilkadziesiąt tytułów, których zawartość w sposób mniej lub bardziej szczegółowy odzwierciedlała zarówno bieżące kwestie polityki monopolowej państwa, jak i percepcję społeczną codziennego funkcjonowania przedsiębiorstw monopolowych. Dzięki niektórym tytułom prasowym udało się również odtworzyć przebieg dyskusji na odbywających się corocznie z okazji prac budżeto-

---

1927–1930; Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej (cyt. RS) 1920/1922–1930; Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1929–1931, 1936–1938; „Statystyka Polski" (cyt. „Stat. Pol."), serie B, C, Warszawa 1933–1937; „Statystyka Pracy" (cyt. „Stat. Pracy") 1928–1939; „Wiadomości Statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego" (cyt. „Wiad. Stat.") 1926–1930.

[15] Zob. np. G. Czechowicz, *Exposé Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 13 listopada 1926 roku*, Warszawa 1926; S. Głąbiński, *Naprawa Skarbu dziełem narodu. Mowa posła prof. St. Głąbińskiego, Prezesa Klubu Związku Ludowo-Narodowego, w rozprawie nad budżetem dn. 11 czerwca 1924 r.*, Warszawa 1924; W. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924–1925)*, Warszawa 1927; tenże, *Równowaga budżetowa w świetle sytuacji gospodarczej. Exposé Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone na plenarnem posiedzeniu Sejmu w dniu 10 czerwca 1924 roku*, Warszawa 1924; J. Michalski, *Exposé Ministra Skarbu dra Jerzego Michalskiego wygłoszone w dniu 28 marca r. 1922 w Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy w Ministerstwie Skarbu (od grudnia 1936 do października 1939)*, „Kultura", Paryż 1950, nr 2–3, s. 151–189; wśród opublikowanych jeszcze przed wojną zbiorów dokumentów wymienić można: *Dokumenty i materiały w sprawie zapałczanej*, Warszawa 1926; *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów rządowych i sejmowych*, wydał J. Nosek, Warszawa 1927, zaś z wydawnictw powojennych zob. np. *Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego*, wstęp, wybór i opracowanie M.M. Drozdowski przy współpracy E. Kwiatkowskiej-Obrąpalskiej, Warszawa 2002; *Kapitały obce w Polsce 1918–1939. Materiały i dokumenty*, oprac. Z. Landau, J. Tomaszewski, Warszawa 1964.

wych posiedzeniach komisji budżetowej Sejmu poświęconych sprawom monopolowym. Wśród wydawnictw codziennych najbardziej przydatne okazały się krakowski „Czas", „Dziennik Poznański", „Gazeta Handlowa" (później „Codzienna Gazeta Handlowa"), „Gazeta Polska", „Gazeta Warszawska", „Ilustrowany Kurier Codzienny", „Kurier Warszawski" oraz „Rzeczpospolita"[16].

Wśród bardziej specjalistycznych tygodników szczególnie ważne miejsce zajęły quasi-urzędowe „Przemysł i Handel", a później „Polska Gospodarcza", a także reprezentujące interesy różnych sfer gospodarczych i kupieckich „Przegląd Gospodarczy", „Przegląd Kupiecki", „Przemysł Rolny" oraz „Tygodnik Handlowy". Poza wydawnictwami bieżącymi duże znaczenie w przygotowywaniu pracy uzyskały również wydawnictwa periodyczne publikujące teksty bardziej naukowe niż publicystyczne, a wśród nich „Czasopismo Skarbowe", „Ekonomista", „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" oraz „Sprawy Podatkowe" (późniejszy „Przegląd Skarbowy")[17].

W rozprawie wykorzystano stosunkowo dużą jak na wskazany stan badań liczbę opracowań i artykułów. Większość z nich pochodzi z okresu międzywojennego, gdyż jedynie wtedy monopole skarbowe znajdowały względne zainteresowanie autorów. Najbardziej obszernym, chociaż bardzo ogólnym opracowaniem z tego okresu jest wydana tuż przed wojną praca Wiktora Mateńki *Zagadnienie monopolów skarbowych w Polsce*. Drugą *stricte* „monopolową" pozycją pozostaje ogłoszona drukiem w 1929 roku analiza funkcjonowania systemu monopolowego przygotowana przez ówczesnego sprawozdawcę Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu Józefa Dawidsohna (*Polskie monopole państwowe*). O monopolach pisał również u progu niepodległości Jan Bobrzyński analizujący w 1919 roku w pracy *Monopole w Polsce* ówczesne plany tworzenia tego typu uprawnień fiskalnych państwa[18].

Poza tymi trzema pozycjami ogólnymi spinającymi pewnego rodzaju klamrą cały okres międzywojenny istnieje kilkanaście publikacji o charakterze promo-

---

[16] „Czas" 1920–1939; „Dziennik Poznański" (cyt. „Dz. Pozn.") 1921–1939; „Gazeta Handlowa" (cyt. „Gaz. Handl.") 1926–1932; „Codzienna Gazeta Handlowa" (cyt. „Codz. Gaz. Handl.") 1936–1939; „Gazeta Polska" (cyt. „Gaz. Pol.") 1930–1939; „Gazeta Warszawska" (cyt. „Gaz. Warsz.") 1919–1932; „Ilustrowany Kurier Codzienny" (cyt. „IKC") 1920–1926; „Kurier Warszawski" (cyt. „Kur. Warsz.") 1921–1932; „Rzeczpospolita" 1921–1926.

[17] „Czasopismo Skarbowe" 1927–1939; „Ekonomista" 1904, 1919, 1922, 1927, 1939; „Polska Gospodarcza" (cyt. „Polska Gosp.") 1930–1939; „Przegląd Gospodarczy" (cyt. „Przegl. Gosp.") 1920–1939; „Przegląd Kupiecki" (cyt. „Przegl. Kup.") 1920–1933; „Przegląd Skarbowy" 1926–1929; „Przemysł i Handel" (cyt. „PiH") 1922–1929; „Przemysł Rolny" (cyt. „Prz. Rol.") 1924–1939; „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1926–1939; „Sprawy Podatkowe" 1921/22–1925; „Tygodnik Handlowy" (cyt. „Tyg. Handl.") 1920–1938.

[18] J. Bobrzyński, *Monopole w Polsce*, Kraków 1919; J. Dawidsohn, *Polskie monopole państwowe*, Warszawa 1929; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów skarbowych w Polsce*, Warszawa 1939; A. Wakar, *Wiktor Mateńko: Zagadnienie monopolów skarbowych w Polsce* (rec.), „Ekonomista" 1939, t. 2, s. 90–93.

cyjnym dotyczących dwóch największych monopoli, czyli tytoniowego oraz spirytusowego i wydanych przez władze obu przedsiębiorstw monopolowych. Najważniejszymi z nich były stosunkowo obszerne opracowania podsumowujące pierwsze lata funkcjonowania obu uprawnień państwa (*Państwowy Monopol Spirytusowy w Polsce 1924–1926* oraz *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925*). Poza nimi ukazywały się również inne krótkie broszury traktujące o poszczególnych aspektach ich działania wydawane zwłaszcza przez Polski Monopol Tytoniowy. Dość obszernej literatury doczekał się też związany z działalnością monopolu skarbowego polski przemysł solny[19].

Obok opracowań poświęconych bezpośrednio sprawom monopolowym wykorzystano wiele prac traktujących o kwestiach podatkowych, chociaż w tym przypadku, podobnie zresztą jak w kontekście funkcjonowania monopoli skarbowych, większość pozycji powstała w latach dwudziestych. W dekadzie następnej zaś autorzy koncentrowali się raczej na opisie systemu podatkowego, mniej zajmując się analizą polityki fiskalnej, która musiałaby się przecież wiązać z dużą dawką krytyki pod adresem obozu rządzącego. Kształtowanie polityki podatkowej najpełniej omawiali Jerzy Lubowicki w wydanej w 1927 roku *Polityce podatkowej Polski*, Paweł Michalski (*Podatki bezpośrednie w Polsce w okresie pięciolecia 1918–1923*) oraz Edward Taylor (*Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej* z 1929 r.). Wśród najważniejszych opracowań poświęconych zasadom polskiego prawa i systemu skarbowego wymienić należy *Naukę skarbowości* Stanisława Głąbińskiego, wydane pod identycznym tytułem prace Adama Krzyżanowskiego z 1923 roku, Henryka Radziszewskiego z 1919 r., Romana Rybarskiego z 1935 r. i Edwarda Strasburgera z 1924 r. oraz dwutomowe *Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej* Edwarda Taylora z 1920 r.[20]

Ze względu na niewielką liczbę publikacji zwartych dotyczących bezpośrednio monopoli skarbowych oraz z uwagi na stopień ważności dla konstrukcji pracy do kategorii opracowań zaliczono również ważniejsze, z reguły obszerne, artykuły publikowane w ówczesnej prasie gospodarczej. Przynoszą one bowiem

---

[19] *Państwowy Monopol Spirytusowy w Polsce 1924–1926*, Warszawa 1928; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925*, Warszawa 1926; zob. też: K. Bukowski, A. Jackiewicz, *Sól i saliny polskie*, Warszawa 1926; *Państwowy Monopol Spirytusowy w Polsce*, Warszawa, b.d.w.; *Polski Monopol Tytoniowy. Produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce*, Warszawa 1929; *Polski Monopol Tytoniowy. Uprawa tytoniu w Polsce*, Warszawa 1929; *Polski Monopol Tytoniowy jako pracodawca*, Warszawa 1929; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo i przemysł solny w Polsce*, Kraków 1932; *Zakład Uprawy Tytoniu w Jagielnicy*, Warszawa 1938; nie udało się autorowi natomiast dotrzeć do pracy *X lat działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego 1924–1935*, Warszawa 1938.

[20] S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*, Lwów – Warszawa 1925; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa Polski*, Poznań 1927; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie w Polsce w okresie pięciolecia 1918–1923*, Warszawa 1924; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości…*; R. Rybarski, *Nauka skarbowości…*; E. Strasburger, *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Warszawa 1924; E. Taylor, *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1929; tenże, *Prawo skarbowe Rzeczypospolitej Polskiej*, cz. 1–2, Poznań 1920.

wiele niedostępnych w innych miejscach informacji o funkcjonowaniu zarówno całego systemu monopolowego, jak i poszczególnych jego elementów. Są również ważnym źródłem wiedzy na temat ocen jego działania formułowanych przez różne środowiska gospodarcze, polityczne czy też społeczne. Podobne znaczenie mają liczne wykorzystane w monografii tego typu teksty traktujące o polityce podatkowej i budżetowej państwa, które są znakomitym uzupełnieniem wiedzy czerpanej ze źródeł i opracowań[21].

W stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystano, jak już zaznaczono, opracowania i artykuły publikowane po II wojnie światowej. Abstrahując od braku realnego zainteresowania powojennej historiografii problematyką monopolową, wspomnieć należy z jednej strony o pracach dotykających spraw okołomonopolowych, czyli przywoływanych już tekstach Zbigniewa Landaua i Jerzego Tomaszewskiego na temat pożyczek tytoniowej oraz zapałczanej, a także o kwestiach związanych z łamaniem przepisów monopolowych, np. pracy Stanisława Galarskiego *Nielegalne gorzelnictwo w świetle prawa i praktyki w latach 1919–1962* podejmującej bardzo ważny w okresie międzywojennym problem prawny, społeczny i skarbowy. Generalnie publikacje powojenne okazywały się przydatne raczej przy omawianiu kwestii drugorzędnych z punktu widzenia tematyki pracy, czego przykładem ich wykorzystywanie we wstępnych częściach rozdziałów I i II czy też przy relacjonowaniu szeroko rozumianych społecznych i gospodarczych skutków prowadzonej przez monopole skarbowe polityki cen. Wymienić można tutaj prace rejestrujące poziom życia i zarobków ludności wiejskiej i miejskiej w okresie międzywojennym (zwłaszcza w latach kryzysu) oraz publikowane stosunkowo często, także ze względów propagandowych, zbiory wspomnień i relacji żyjących w tym okresie ludzi. Z drugiej strony teksty traktujące o zagadnieniach podatkowych okazały się przydatne jedynie przy opracowywaniu najbardziej ogólnych, właśnie wstępnych informacji dotyczących kształtowania polskiego systemu skarbowego czy też reform Władysława Grabskiego[22].

---

[21] Np. K. Dziewanowski, *Działalność Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego w kampanii 1930/31*, „Prz. Rol." 1931, nr 11–12, 303–341; S. Głąbiński, *Preliminarz budżetu na r. 1922*, „Gaz. Warsz." 1922, nr 96, s. 1–2, nr 101, s. 3; T. Grodyński, *Bieżąca sytuacja budżetowa*, „Polska Gosp." 1936, z. 38, s. 1090–1093; A. Jackiewicz, *Ankieta solna*, „PiH" 1927, z. 23, s. 766–769; J. Kączkowski, *Etatyzm wobec polskiej wytwórczości sacharynowej*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 8, s. 297–298; J. Nowak, *Pożyczka zapałczana*, „Polska Gosp." 1930, z. 51, s. 2215–2217, A. Wierzbicki, *W sprawie monopolu tytoniowego*, „Przegl. Gosp." 1922, nr 11, s. 397–399, nr 12, s. 436–442.

[22] *Obraz własny życia w Polsce międzywojennej*, wybór i oprac. D. Poliński, Warszawa 1986; *Pamiętniki bezrobotnych*, Warszawa 1967; *Wieś polska w czasach Wielkiego Kryzysu 1929–1935. Materiały i dokumenty*, oprac. J. Ciepielewski, Warszawa 1963; S. Galarski, *Nielegalne gorzelnictwo w świetle prawa i praktyki w latach 1919–1962*, Warszawa 1967; Z. Landau, *Płace w Polsce w okresie kryzysu gospodarczego lat 1930–1935*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" t. 30: 1969; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1971; M. Mieszczankowski, *Rolnictwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1983; J. Orczyk, *Wpływ przemysłu rolno-spożywczego na kształtowanie się dochodów na wsi w Polsce w latach*

Z opracowań bliżej związanych z tematyką monopolową wymienić można monografię dziejów przemysłu gorzelniczego autorstwa Pawła Graty (*Przemysł gorzelniczy w II Rzeczypospolitej*) oraz względnie liczne prace omawiające losy polskiego przemysłu i rynku solnego. Szczególną rolę odgrywają tutaj artykuły publikowane w „Studiach i Materiałach do Dziejów Żup Solnych w Polsce". Koncentrują się one jednak, podobnie jak publikowane na ten temat prace zwarte (np. *Prusy a handel solą w Rzeczpospolitej w latach 1772–1795* Radosława Gazińskiego z 2007 roku), przede wszystkim na czasach przedrozbiorowych oraz okresie do 1918 roku, stąd też nie wszystkie zostały w niniejszej rozprawie wykorzystane. Istnieje również grupa wydawnictw monograficznych związanych z podległymi w okresie międzywojennym monopolom zakładami produkcyjnymi. Przygotowywano je najczęściej z pobudek okolicznościowych. Ich przydatność, ze względu na taki właśnie charakter, również była z punktu widzenia potrzeb pracy niewielka (np. prace A. Jodłowskiego, *Żupa solna w Wieliczce*; B. Majewskiego, *Historia solarstwa w Inowrocławiu*; L. Mazana, *Od C.K. Cygar-Fabryki i krakowskiej Carmen do Philip Morris Polska SA, czyli 125 lat Zakładów Tytoniowych w Krakowie*)[23].

Konstrukcja rozprawy ma układ problemowo-chronologiczny. Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, zakończenia, spisu tabel statystycznych i wykresów oraz wykazu wykorzystanych źródeł i opracowań, do których zaliczono najważniejsze z punktu widzenia omawianych kwestii artykuły publikowane w przedwojennej prasie gospodarczej (pominięto wiele tekstów mniej znaczących). Objętość poszczególnych rozdziałów jest zbliżona, zaś pewne zaistniałe pod tym względem różnice są zamierzone i wynikają z potrzeb merytorycznych. Najobszerniejsze części pracy dotyczą kwestii zasadniczych dla jej treści, czyli polityki podatkowej państwa oraz go-

---

1929–1935 [w:] *Rozwój przemysłu rolno-spożywczego na ziemiach polskich w XIX i XX w. (materiały z sesji naukowej)*, Poznań 1970; J. Tomaszewski, *Przemyt i handel sacharyną w Polsce w latach 1930–1938*, Warszawa 1958; nt. kwestii podatkowych por. przypis 10.

[23] „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce" (cyt. „Studia i Materiały...") 1996–2007; R. Gaziński, *Prusy a handel solą w Rzeczpospolitej w latach 1772–1795*, Warszawa 2007; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy w II Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2002; A. Jodłowski, *Żupa solna w Wieliczce*, Wieliczka 2000; M. Lisiecki, *Kopalnia wczoraj i dziś. Zarys dziejów Kopalni Soli w Wapnie (1911–1991)*, Wapno 2007; B. Majewski, *Historia solarstwa w Inowrocławiu*, Inowrocław 2004; L. Mazan, *Od C.K. Cygar-Fabryki i krakowskiej Carmen do Philip Morris Polska SA, czyli 125 lat Zakładów Tytoniowych w Krakowie*, Kraków 2001; nie wykorzystano w pracy A. Pilch, *Początki organizowania się robotników salinarnych w Zachodniej Galicji (do 1918 roku)*, „Studia i Materiały..." t. 19: 1996, s. 189–195; z tego typu przedwojennych opracowań wymienić zaś można: R. Rybarski, *Wielkie Żupy Solne w latach 1497–1594*, Warszawa 1932; z oczywistych względów nie wykorzystano również *stricte* syntetycznych opracowań traktujących o dziejach gospodarczych międzywojennej Polski, np. M. Jabłonowski, *Z dziejów gospodarczych Polski lat 1918–1939*, Warszawa 1992; J. Kaliński, Z. Landau, *Gospodarka Polski w XX wieku*, Warszawa 1998; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, wyd. 6 uzup., Warszawa 1999; J. Żarnowski, *Polska 1918–1939. Praca – technika – społeczeństwo*, wyd. 2 uzup., Warszawa 1999.

spodarczych i fiskalnych efektów funkcjonowania systemu monopolowego, natomiast nieco krócej opracowano zagadnienia pomocnicze w stosunku do wymienionych, co dotyczy zwłaszcza rozdziałów poświęconych uwarunkowaniom organizacyjnym przedsiębiorstw monopolowych i częściowo z tym związanym problemom prowadzonej przez nie polityki handlowej[24].

Wyraźne proporcje w konstruowaniu narracji starano się również zachować w obrębie poszczególnych rozdziałów, choć nie wszędzie było to ze względów merytorycznych możliwe (np. w rozdziale III). Dążeniu do możliwie syntetycznej prezentacji określonych zagadnień towarzyszyła zasada przestrzegania hierarchii ważności poszczególnych przedsiębiorstw w ramach systemu monopolowego, ale również specyfika różnych związanych z ich działalnością kwestii. Najwięcej miejsca przeznaczono zatem, zwłaszcza w częściach bezpośrednio odnoszących się do spraw monopolowych, na omówienie funkcjonowania dwóch wielkich przedsiębiorstw, czyli Polskiego Monopolu Tytoniowego oraz Państwowego Monopolu Spirytusowego, z założenia mniej zajmując się działalnością Polskiego Monopolu Solnego oraz Polskiego Monopolu Loteryjnego. Stosunkowo najmniej uwagi poświęcono zaś Państwowemu Monopolowi Zapałczanemu, którego prowadzenie władze skarbowe oddały prywatnej spółce, pozbywając się w ten sposób realnego wpływu na jego funkcjonowanie. Monopol ten nie tylko pozostawał na marginesie całego systemu monopolowego, ale z reguły nie przystawał również do dokonywanych porównań z innymi tego typu uprawnieniami[25].

Rozdział I rozprawy poświęcony został szerokiej prezentacji procesu kształtowania i struktury polskiego systemu podatkowego. Wychodząc od charakterystyki obowiązujących na ziemiach polskich przed I wojną światową systemów fiskalnych państw zaborczych oraz zasadniczych nieraz zmian w nich wprowadzanych w okresie Wielkiej Wojny, podjęto w nim próbę ukazania skomplikowanej i wieloetapowej ewolucji polskiej polityki podatkowej okresu międzywojennego. Podrozdział drugi osnuty jest wokół meandrów konstytutywnego dla kształtu systemu podatkowego okresu do 1926 roku, uwzględnia analizę formowanego w tym czasie systemu skarbowego i strukturę uzyskiwanych dzięki niemu wpływów budżetowych. Podrozdział kolejny natomiast, obejmujący lata 1926–1939, ukierunkowany został, obok prezentacji dalszej ewolucji ustroju podatkowego, na ukazanie niezisziczonych do końca postulatów i dążeń do przeprowadzenia reformy podatkowej, która miała podnieść jakość polskiego prawa

[24] Ze względu na często niejednoznaczny charakter wykorzystanych w rozprawie opracowań i artykułów pochodzących sprzed 1939 roku w wykazie wykorzystanych źródeł i opracowań wprowadzono podział tych ostatnich na materiały wydane przed wybuchem wojny (część z nich mogłaby w niektórych ujęciach spełniać wymogi stawiane źródłom drukowanym) oraz niebudzące już takich wątpliwości publikacje powojenne.

[25] Marginalnie – proporcjonalnie do znaczenia oraz okresu obowiązywania – potraktowane zostały w tekście jedynie czasowo istniejące uprawnienia monopolowe państwa, takie jak monopol cukrowy czy monopol sacharyny, zob. rozdział II.

skarbowego. Przeprowadzona w tej części pracy analiza doprowadzona została do pierwszych dni wojny obronnej Polski we wrześniu 1939 roku i stanowi kanwę opisu kształtowania się i rozwoju w ramach polskiego prawa podatkowego rozbudowanego systemu monopoli skarbowych.

Procesowi budowy tegoż systemu poświęcona została zasadnicza część rozdziału II. Przedstawiono w nim zarówno bogate tradycje monopolowe obecne na ziemiach polskich przed odzyskaniem niepodległości, jak i zabarwione gwałtownym nieraz sporem politycznym, ideologicznym i naukowym formowanie się polskiego systemu monopolowego. Wpływy ustawodawstwa państw zaborczych, poglądy kolejnych ministrów skarbu na problematykę monopolową, zmienne losy poszczególnych uprawnień fiskalnych państwa, debaty monopolowe w parlamencie, miejsce tego rodzaju opodatkowania w kolejnych programach sanacji polskiego skarbu i waluty oraz ostateczne ustalenie zakresu systemu monopolowego w okresie funkcjonowania rządu wielkiej reformy Władysława Grabskiego są przedmiotem zasadniczej części rozdziału. Ostatni z podrozdziałów prezentuje natomiast w sposób możliwie skondensowany podstawy prawne monopolowego sposobu opodatkowania w Polsce i ich trwającą do końca lat trzydziestych ewolucję.

Kolejny z rozdziałów, najmniej obszerny, przedstawia organizacyjne podstawy realizacji uprawnień monopolowych państwa. Poszczególne jego części poświęcone zostały strukturom zarządzającym, organizacji szeroko rozumianego aparatu wytwórczego, zaangażowanym w przedsiębiorstwach monopolowych kapitałom oraz rozmiarom i strukturze zatrudnienia w zakładach monopolowych. Poza tymi zasadniczymi z punktu widzenia realnych procesów produkcyjnych elementami zaprezentowano również w tej części pracy podstawowe informacje na temat mniej lub bardziej z przedsiębiorstwami monopolowymi związanych gałęzi przemysłu (prywatne zakłady gorzelnicze, rektyfikacyjne, wódczane, kopalnie soli), a także skomplikowanych stosunków pracy obowiązujących w fabrykach monopolowych.

Rozdział IV omawia handlowy wymiar działania systemu monopolowego, opartego wszak na wyłączności kupieckiej państwa. Kontynuując niejako wywód z rozdziału poprzedniego, przedstawiono w nim struktury handlowe poszczególnych monopoli zarówno te należące bezpośrednio do państwa, jak i prywatne, choć władzom skarbowym najczęściej podporządkowane. Składał się na nie skomplikowany nieraz system organizacyjny opartej na koncesjonowaniu i rejonizacji sprzedaży hurtowej i detalicznej z ważnym elementem całej polityki monopolowej (i społecznej) państwa, a więc funkcjonowaniem zasady uprzywilejowania w przydziałach koncesji monopolowych osób zasłużonych w walkach o niepodległość. Druga część rozdziału poświęcona została fundamentalnej z punktu widzenia skuteczności realizacji monopolowych uprawnień państwa kwestii kształtowania polityki handlowej przedsiębiorstw monopolowych, a zwłaszcza najważniejszemu jej składnikowi, czyli polityce cen. Dy-

namika cen, zasady ich ustalania, porównanie ze zmianami kosztów nabycia innych produktów oraz z dynamiką koniunktury i dochodów ludności pozwalają na określenie poziomu dostosowania taryf sprzedażnych do możliwości nabywczych konsumentów, a co za tym idzie, na określenie ich wpływu na wyniki sprzedaży i dochody monopolowe. Z tym ostatnim zagadnieniem łączy się treść kolejnego podrozdziału poruszającego nie do końca uchwytne kwestie związane z szarą strefą okołomonopolową, czyli całą gamą przestępstw przeciw uprawnieniom fiskalnym państwa. Na podstawie licznych źródeł i opracowań udało się stosunkowo dobrze zrekonstruować dynamikę związanych z tym zjawisk, jak i zidentyfikować najważniejsze wynikające z tego problemy (z przyczyn oczywistych trudno było natomiast o szczegółowe dane liczbowe – statystyki obrazują wszak jedynie liczbę przestępstw wykrywanych, a nie dokonywanych).

Produkcyjne i handlowe efekty funkcjonowania przedsiębiorstw monopolowych przedstawione zostały w rozdziale V. Rozmiary wytwórczości tytoniu i papierosów, spirytusu, wódek, denaturatu i innych niekonsumpcyjnych rodzajów spirytusu, soli i zapałek stanowią treść pierwszego podrozdziału, a obok tego obszernie omówione zostały w nim kwestie związane z realizacją przez monopole skarbowe szeroko rozumianych zadań ogólnogospodarczych. Zaliczano do nich zarówno prowadzoną przez Polski Monopol Tytoniowy politykę zakupów surowca i rozwoju ważnej dla rolnictwa uprawy tytoniu, jak i pełne uzależnienie rozmiarów produkcji gorzelniczej od polityki Państwowego Monopolu Spirytusowego czy też realizowaną również przez ten monopol oraz przedsiębiorstwo solne politykę zakupu materiałów pomocniczych. Podrozdział kolejny poświęcony został natomiast wynikom handlowym uzyskiwanym w całym omawianym okresie przez poszczególne przedsiębiorstwa. Dynamika sprzedaży, jej struktura i przemiany nie tylko stanowiły bowiem podstawę kształtowania się poziomu wpływów skarbowych, ale odpowiadały również na pytanie o zależność różnych objętych monopolami produktów od zjawisk koniunkturalnych czy też zapadających najczęściej w Ministerstwie Skarbu decyzji cenowych. W połączeniu z wcześniej omówionymi kwestiami związanymi z przestępczością monopolową pozwalało to na próbę odpowiedzi na pytania dotyczące racjonalności prowadzonej przez władze skarbowe polityki cen, ale również wskazywało na zachodzące pod jej wpływem zmiany w upodobaniach konsumentów oraz jej skutki społeczne.

Ostatni z rozdziałów, stanowiący pewnego rodzaju klamrę spinającą całość pracy, poświęcony został skuteczności finansowej systemu monopolowego w Polsce. Pierwsze dwa jego podrozdziały ukazują wyniki fiskalne monopoli skarbowych na tle całości gospodarki budżetowej państwa, natomiast w trzecim podjęto próbę analizy rentowności samych przedsiębiorstw monopolowych w oparciu o różnie formułowane kryteria. W części poświęconej znaczeniu fiskalnemu monopoli wprowadzono kontrowersyjną pozornie cezurę czasową. Pierw-

szy podrozdział obejmuje bowiem okres do 1924 roku włącznie, natomiast drugi lata 1925–1939, zatem wbrew większości uznawanych periodyzacji pierwszy rok reformy skarbowo-walutowej Grabskiego zaliczono do wcześniejszego okresu gospodarki inflacyjnej. Stało się tak jednak ze względów merytorycznych, gdyż z punktu widzenia systemu monopolowego właściwą cezurą podziału stał się właśnie dopiero rok 1925, gdy swą działalność rozpoczęły monopole spirytusowy oraz zapałczany, wskutek czego stosunki roku 1924, gdy zasięg monopolowego opodatkowania był względnie ograniczony, mogły być porównywane pod względem udziału monopoli w dochodach Skarbu jedynie z latami wcześniejszymi[26].

Pokazanie znaczenia dochodów z monopoli dla polityki skarbowej państwa pozwoliło, w porównaniu z wcześniejszymi informacjami o ich działalności oraz z danymi na temat ich wyników finansowych, na odpowiedź na pytanie o rzeczywiste miejsce monopoli skarbowych w polityce podatkowej Rzeczypospolitej, ale również na urealnienie formułowanych na podstawie różnych, często sprzecznych ze sobą danych, ocen ich funkcjonowania (także tych uwzględniających realizację zadań gospodarczych przedsiębiorstw monopolowych). Ostateczne sprecyzowanie wyprowadzonych w ten sposób wniosków nastąpiło w podsumowującym pracę zakończeniu, wciąż zaś pojawiające się elementy polityczne, fiskalne, gospodarcze i społeczne oceny funkcjonowania systemu monopolowego w Polsce obecne są w toku całej narracji, przynosząc kontrowersyjne nieraz tezy stawiane w zależności od przyjmowanych założeń. W ten sposób zawarte w tytule pracy zasadnicze pytanie o miejsce monopoli skarbowych w polityce podatkowej międzywojennej Polski znalazło wiele różnych odpowiedzi wychodzących często daleko poza sferę wąsko pojętej skarbowości, a każda z nich mogłaby stać się podstawą kolejnych badań i opracowań. Tak wyraźna wielowątkowość podjętej w pracy problematyki wymusiła, mimo jej obszerności, wspomniany już syntetyczny charakter narracji oraz konieczność poszukiwania wielorakich porównań i analogii między poszczególnymi, bardzo różnymi w swej specyfice przedsiębiorstwami monopolowymi, a równocześnie mogła stać się źródłem trudnych do uniknięcia drobnych powtórzeń.

[26] Pewne problemy w opracowywaniu materiału statystycznego pojawiły się w związku z zachodzącymi wraz z ewolucją gospodarki budżetowej i systemu podatkowego zmianami w strukturze i klasyfikacji danin publicznych oraz w sposobie ich statystycznego ujmowania, z drugiej strony między niektórymi z zaprezentowanych w pracy tablic statystycznych zachodzą drobne nieścisłości wynikające zarówno z konieczności zaokrąglania danych przy prezentacji poszczególnych struktur, jak i wspomnianych już zmian w statystyce danin publicznych, por. MRS 1936, s. 267; RMS 1927–1930, s. 40.

ROZDZIAŁ I

Polski system podatkowy w latach 1918–1939

1. Dziedzictwo zaborów

Proces kształtowania systemu podatkowego odradzającej się Rzeczypospolitej odbywał się w niezwykle trudnych warunkach. Wyznaczały je wciąż toczące się walki zbrojne, nie do końca określony kształt terytorialny państwa, konieczność budowy niemal od podstaw administracji skarbowej, ale przede wszystkim skomplikowane stosunki fiskalne odziedziczone po trzech mocarstwach zaborczych dodatkowo jeszcze zagmatwane w okresie okupacji Królestwa Polskiego przez państwa centralne. Diametralnie nieraz różne zasady podatkowe byłych zaborców stać się musiały, przynajmniej w pierwszym okresie istnienia państwa polskiego, obowiązującym prawem, a twórcy polskiego systemu danin publicznych już od jesieni 1918 roku musieli dokonywać zasadniczych wyborów między utrzymaniem dotychczasowych reguł, próbami częściowej chociażby unifikacji opodatkowania oraz tworzeniem własnych, zupełnie nowych projektów i rozwiązań systemowych. Ze zrozumiałych względów w pierwszych latach istnienia państwa dominowała pierwsza z opcji, stąd też tak istotne dla analizy polityki podatkowej i obowiązującego w tym okresie systemu danin publicznych jest nakreślenie obrazu polityki fiskalnej prowadzonej na ziemiach polskich przez trzy mocarstwa zaborcze.

Ukształtowane w głównej mierze w XIX stuleciu systemy podatkowe Rosji, Austrii oraz Prus bardzo wyraźnie się od siebie różniły, a ich kształt w dużej mierze był konsekwencją poziomu rozwoju gospodarczego tych krajów. W naturalny zatem sposób za najmniej nowoczesne uznawano oparte na tradycyjnych podatkach spożywczych rosyjskie prawo fiskalne, zaś za najbardziej zbliżone do wzorców krajów zachodniej Europy – rozwiązania niemieckie, które traktowano nawet na początku XX stulecia jako jeden z modelowych, obok angielskiego i francuskiego, systemów podatkowych[1].

---

[1] J. Lubowicki, *Polityka podatkowa*..., s. 2, 9; E. Strasburger, *Nauka skarbowości*..., s. 252–257; E. Taylor, *Prawo skarbowe*..., cz. 1, s. 2–6; T. Wolski, *Skarbowość*, Warszawa 1926, s. 57; współczesne opinie na temat systemów podatkowych i ich historycznego rozwoju, zob. np. P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*..., s. 441–554; A. Komar, *Finanse publiczne*, Warszawa 1994, s. 101–204; Z. Nowak, *Polityka podatkowa* [w:] *Polityka ekonomiczna* pod red. A. Fajferka, Kraków 1999,

Podstawowym kryterium przyjmowanym w tego rodzaju klasyfikacjach była materialna i dochodowa struktura obowiązującego w poszczególnych państwach prawa podatkowego, a najbardziej powszechny spośród wielu używanych ówcześnie sposobów usystematyzowania danin publicznych był uwzględniający przede wszystkim cechy zewnętrzne podział na podatki bezpośrednie – obciążające wprost osobę podatnika i jego majątek, oraz podatki pośrednie (spożywcze) – nakładane na wymianę i wytwórczość. Do pierwszej kategorii zaliczano zazwyczaj podatki gruntowe, od nieruchomości, przemysłowe, dochodowe, spadkowe, majątkowe, kapitałowe i obrotowe, natomiast do drugiej należały wszelkie opłaty nakładane przez aparat państwa na konsumpcję oparte zarówno na akcyzie, jak i wywodzących się jeszcze z czasów regaliów królewskich monopolach skarbowych (do podatków pośrednich wielu autorów zaliczało także cła). Podział ten, mimo że był krytykowany oraz uznawany za nieprzejrzysty i nieoddający zasadniczych różnic pomiędzy poszczególnymi rodzajami danin, w większości krajów zarówno przed, jak i po zakończeniu pierwszej wojny światowej niezmiennie stanowił podstawową metodę analizy porównawczej różnych systemów podatkowych. Uznawane natomiast za znacznie bardziej odpowiadające rzeczywistości ekonomicznej początków XX stulecia klasyfikacje dzielące podatki na przychodowe, obrotowe i pośrednie czy też na osobiste i rzeczowe wciąż pozostawały domeną raczej teoretycznych opracowań z zakresu ekonomii niż praktyki skarbowej[2].

Na początku XX stulecia za najlepiej rozwinięty uznawano w Europie brytyjski system podatkowy. Traktowano go jako niedoścignionego wzór rozwiązań prawnych w tym zakresie. O takiej jego ocenie przesądzał zarówno wysoki udział we wpływach podatków bezpośrednich, jak i decydujące wśród nich znaczenie najnowocześniejszych i wchodzących dopiero na przełomie XIX i XX stulecia do powszechnego stosowania podatków opartych na dochodzie. To one były bowiem uznawane za najbardziej sprawiedliwą formę opodatkowania społeczeństwa i to właśnie ich waga w systemie podatkowym w największym stopniu określała poziom jego rozwoju. Generalnie podatki bezpośrednie przynosiły przed wojną około 45% wszystkich wpływów podatkowych brytyjskiego budżetu, czyli zdecydowanie więcej niż we Francji, Austrii czy Włoszech, gdzie dawały zaledwie 25–30% tego rodzaju dochodów. Jeszcze wyraźniejsze były różnice w dziedzinie podatków dochodowych, które w Anglii przynosiły aż 55% wpłat z tytułu wszystkich podatków bezpośrednich, podczas gdy we Francji i Austrii – zaledwie 21%. Porównywalne z rozwiązaniami brytyjskimi było znaczenie po-

---

s. 126–127; M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 1996, s. 9–35; P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 2, Warszawa 1996, s. 260–281.

[2] S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*..., s. 228–229; E. Strasburger, *Prawo skarbowe Polski*, Warszawa 1922, s. 6–7; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*..., s. 119–129; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*..., s. 204–209; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*..., s. 189–195.

datków bezpośrednich we wpływach podatkowych Cesarstwa Niemieckiego, gdzie stanowiły one zasadniczą część tego typu dochodów państw związkowych, zaś podatek dochodowy uczestniczył w nich w stopniu nawet wyższym, niż miało to miejsce na Wyspach Brytyjskich (ponad 60%). Wyraźnie niższe były jednak wpływy z tego źródła, zarówno globalne jak i liczone *per capita*, a sam system podatkowy odgrywał zdecydowanie mniejszą rolę w dochodach budżetowych Rzeszy (najwięcej, bo około 40% wpływów generowały cła)[3].

Mocarstwa zaborcze panujące od ponad wieku na ziemiach dawnej Rzeczypospolitej prezentowały się na tle ówczesnych tendencji podatkowych bardzo różnie. Najnowocześniejszy system skarbowy, chociaż bardzo skomplikowany i wciąż ewoluujący, wypracowała, jak już zaznaczono, II Rzesza Niemiecka. Ze względu na ustrój polityczny monarchii obowiązywały w niej faktycznie dwa różne systemy. Podstawą dochodów cesarstwa były wprawdzie przede wszystkim podatki konsumpcyjne, cła, dochody z przedsiębiorstw i majątków państwowych, niewielki podatek spadkowy oraz danina matrykularna (obowiązkowa wpłata finansowa wnoszona do skarbu państwa przez kraje związkowe), jednak już w przypadku budżetów krajowych dominowały wśród danin podatki bezpośrednie, a zwłaszcza dochodowy[4].

Przepisy austriackie bardzo wyraźnie łączyły elementy nowoczesności (podatek dochodowy) i odrzucanej już powoli tradycji (uprzywilejowanie rolnictwa, duże znaczenie podatków spożywczych, a zwłaszcza monopoli skarbowych). Mimo porównywalnego z Francją udziału podatków bezpośrednich we wpływach oraz obecności wśród nich podatku dochodowego osobistego, głównym źródłem wpływów z podatków bezpośrednich były tzw. podatki przychodowe, czyli obciążające wartość majątku (gruntowy, budynkowy, przemysłowy), a nie preferowane przez ówczesnych specjalistów podatki dochodowe uzależnione od wzrostu przychodu.

Rosja natomiast wciąż preferowała anachroniczną już wtedy, ale adekwatną do poziomu jej rozwoju gospodarczego strukturę wpływów opartych na podatkach spożywczych. Przynosiły one bowiem aż około 85% wpływów podatkowych tego państwa, podatki bezpośrednie dawały zaś zaledwie kilkanaście procent dochodów, co więcej, wpływy z danin bezpośrednich oparte były głównie na podatkach przychodowych, a rosyjski system fiskalny w za-

---

[3] L. Caro, *Problemy skarbowe państwa polskiego*, Kraków 1919, s. 39, 49, 61; T. Grodyński, *Dziwactwa podatkowe*, Kraków 1934, s. 5, 9; Cz. Łuczak, *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1945*, Poznań 1984, s. 47; E. Strasburger, *Nauka skarbowości...*, s. 252–253; obliczenia własne; łączny udział wpływów z danin, ceł i monopoli we wszystkich dochodach do budżetu wyraźnie przekraczał w Niemczech poziom 80%, czyli był porównywalny do osiąganego w Wielkiej Brytanii (81%), Francji (89%) oraz wyraźnie wyższy niż w Austro-Węgrzech (63%) i Rosji (68%).

[4] J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 6–7; Cz. Łuczak, *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1990*, t. 1: *Druga Rzesza i Republika Weimarska*, Poznań 2004, s. 53–54; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, Poznań 1929, s. 7.

sadzie nie znał jeszcze nawet instytucji podatku dochodowego (za jego wątpliwy surogat uznawano podatek mieszkaniowy przynoszący zaledwie kilka procent wpływów z tej grupy obciążeń)[5].

Niewątpliwie zróżnicowane systemy podatkowe państw zaborczych obowiązywały oczywiście także na podległych im terenach polskich, komplikując niezmiernie późniejsze procesy unifikacyjne w okresie tworzenia niepodległego państwa. Trudno byłoby nawet jednoznacznie przyporządkować do któregoś z ówczesnych modeli funkcjonujące przed wojną na ziemiach polskich zasady fiskalne, zwłaszcza w sytuacji gdy największy terytorialnie obszar znajdował się pod panowaniem rosyjskiego systemu podatkowego będącego w dużym stopniu przeżytkiem feudalnych jeszcze tradycji skarbowych. Z drugiej strony najbardziej rozwinięty system niemiecki funkcjonował na stosunkowo niewielkim obszarze, a wspomniane nowoczesne elementy austriackiego prawa skarbowego obecne były w Galicji w znacznie mniejszym stopniu niż w całej monarchii. W dodatku niektóre z obciążeń (lub ich form) były całkowicie nieznane w jednej z dzielnic, inne zaś występowały tylko na niewielkiej części terytorium, które wejść miało po wojnie w skład odrodzonej Rzeczypospolitej.

Mimo tych zastrzeżeń można jednak podjąć pewną próbę analizy porównawczej występujących na ziemiach polskich zasad podatkowych. We wszystkich zaborach poddani opłacali podatki bezpośrednie i pośrednie, a system danin publicznych uzupełniały różnego rodzaju opłaty skarbowe (stemplowe) oraz cła. Do najważniejszych obciążeń bezpośrednich na początku XX stulecia należały bezsprzecznie podatki gruntowe, od nieruchomości, przemysłowe, dochodowe, kapitałowe oraz funkcjonująca w II Rzeszy danina matrykularna. Tradycyjnie zaliczane do świadczeń przychodowych podatki gruntowe funkcjonowały we wszystkich trzech zaborach, jednak w dzielnicy pruskiej podatek ten, oparty na ustawach z 1861 oraz 1893 roku, właśnie w roku 1893 przekazany został samorządom i to ich konto zasilały wpływy z tego tytułu, podczas gdy w zaborze rosyjskim (ustawy z 1866, 1868, 1872 oraz 1884 r.) oraz austriackim (1869, 1881, 1883) stanowił on domenę władzy centralnej. W zaborach pruskim i austriackim wymiar podatku gruntowego oparto na katastrze, natomiast w rosyjskim był w dużej mierze oderwany od rzeczywistych dochodów płynących z ziemi i nosił cechy stanowe. Poszczególne kategorie gruntów (dworskie, włościańskie, leżące w osadach) miały odrębne rodzaje obciążeń, poza tym podatek połączony był

[5] Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego (cyt. RSKP) 1913, Warszawa 1914, s. 235, 246–247; J. Bloch, *Finanse Rosji w XIX wieku*, Warszawa 1883–1884, s. 39–40, 91–105; L. Caro, *Problemy skarbowe...*, s. 49, 61; H. Diamand, *Położenie gospodarcze Galicyi przed wojną*, Lipsk 1915, s. 8–10; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości z dodatkiem...*, s. 628–640; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 8–15; 20–24; E. Taylor, *Skarbowość* [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej* pod red. S.L. Zaleskiego, t. 2, Poznań 1929, s. 263–267; W. Żukowski, *Dochody i wydatki państwowe w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1907, s. 16–30.

tam z podymnym opłacanym od wiejskich budynków mieszkalnych znajdujących się na podlegających mu gruntach[6].

Podymne, mimo że integralnie powiązane z podatkiem gruntowym, zaliczyć już można do kategorii podatków od nieruchomości. Poza nim zabudowania mieszkalne podlegały w zaborze rosyjskim uznawanemu za nowocześnie skonstruowany podatkowi od nieruchomości miejskich wspomaganemu przez mało znaczący i obciążający lokatorów podatek mieszkaniowy. W zaborze austriackim nieruchomości objęte były od roku 1882 trzema odrębnymi daninami – podatkiem domowo-czynszowym, domowo-klasowym oraz 5-procentowym podatkiem od nowych domów, zaś w zaborze pruskim obowiązywał od 1861 roku podatek od budynków wymierzany w oparciu o wartość użytkową nieruchomości i przez to, mimo podobieństw, niższy od obowiązujących w zaborze austriackim (w pozostałych zaborach podstawą wymiaru był dochód z wynajmu, względnie liczba izb mieszkalnych)[7].

Kolejnym istotnym z punktu widzenia organizacji systemu podatków bezpośrednich obciążeniem obecnym we wszystkich trzech zaborach był podatek przemysłowy nazywany tak zarówno w zaborze rosyjskim (ustawa z 1898 r.), jak i pruskim (1891), w Galicji zaś funkcjonujący jako podatek zarobkowy (1896). Opłacały go na ogół wszystkie przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, jednak sposób jego organizacji nie był jednolity. W zaborze rosyjskim składał się on z części zasadniczej polegającej na opłacaniu patentu (świadectwa) przemysłowego przez wszystkie przedsiębiorstwa oraz z podatku dodatkowego wymierzanego od zysku lub obrotu. W Galicji wszystkie przedsiębiorstwa opłacały powszechny, oparty na kontyngentowaniu podatek zarobkowy, zaś towarzystwa sprawozdawcze podlegały specjalnemu podatkowi wymierzanemu proporcjonalnie do wykazywanych zysków bilansowych. Zbliżony w swych zasadach do austriackiego modelu był podatek przemysłowy w zaborze pruskim, gdzie jednak, podobnie jak w przypadku budynkowego, podatek od przedsiębiorstw przekazany został pod koniec XIX stulecia na rzecz związków komunalnych; w rękach Skarbu pozostały natomiast wpływy z opodatkowania handlu i przemysłu wędrownego oraz zysków akcyjnych towarzystw kolejowych[8].

---

[6] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 13, *Posiedzenie Rady Ministrów z 23 marca 1921 r.*, załącznik 4, k. 676–680; J. Lubowicki, *Podatki bezpośrednie* [w:] *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931, s. 64; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 1, s. 24–47; przedstawione zasady podatku gruntowego obowiązywały jedynie na obszarze Królestwa Polskiego, w pozostałej części Rosji obciążał on wszelkie grunty użytkowe (ziemia rolna, łąki, pastwiska, lasy) według z góry ustalonych przez władze skarbowe norm dochodowych.

[7] J. Bloch, *Finanse Rosji...*, s. XXXIX–XLIII; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości z dodatkiem...*, s. 632–633; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, s. 56–71; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 11, 22; E. Taylor, *Skarbowość...*, s. 266; podatek od budynków w zaborze pruskim został od roku 1893 przekazany na rzecz samorządów.

[8] Druki Sejmowe, Sejm Ustawodawczy (cyt. SU), druk nr 3048, *Motywy do projektu ustawy w przedmiocie rozciągnięcia na obszar całej Rzeczypospolitej Polskiej mocy obowiązującej ustawy z dnia 6 lipca 1920 r. o ujednostajnieniu na obszarze b. zaboru rosyjskiego ustaw i rozporządzeń*

Podatek dochodowy, czyli zgodnie z doktryną klasyczną ówczesny symbol nowoczesności w systemie podatkowym, obowiązywał, jak już wspomniano, tylko w zaborach pruskim i austriackim. Władze rosyjskie mimo zaawansowanych prac studialnych nie zdążyły przed wybuchem wojny wprowadzić tego typu opodatkowania, a pewne jego cechy nosił wzorowany na francuskim i wprowadzony w 1893 roku podatek mieszkaniowy, któremu jednak podlegały raczej wydatki na komorne niż sam dochód. Właściwy podatek dochodowy obciążał w zaborze austriackim przychody osób fizycznych i tzw. spadki wakujące, w pruskim zaś dodatkowo podlegały mu osoby prawne. Podatek ten w obu krajach miał charakter progresywny. W Austrii wprowadzony w 1896 roku jako podatek osobistodochodowy posiadał 48-stopniową skalę i wynosił od 1,5 do 14,6% czystego dochodu, w Prusach zaś zgodnie z ustawą z 1906 roku skala rozciągała się między 0,66–0,57% a 4,5%, zaś obok właściwego podatku płatnicy musieli uiszczać uzupełniający podatek majątkowy wymierzany w zależności od wartości należącego do nich mienia ruchomego i nieruchomego (w obu krajach wolne od podatku były dochody równe wyznaczanemu przez ustawodawcę tzw. minimum egzystencji)[9].

Obraz obowiązujących przed wojną na ziemiach polskich bezpośrednich form opodatkowania uzupełniały podatki kapitałowe. Nieznane aż do 1919 roku w państwie pruskim, obciążały w okresie zaborów przychody z kapitałów w państwach rosyjskim (podatek od dochodu z kapitałów pieniężnych od 1885 r.) oraz austriackim (podatek rentowy wprowadzony w 1896 r.). W obu monarchiach przedmiotem opodatkowania były przychody z wszelkiego rodzaju papierów wartościowych, lokat, kapitałów wypożyczonych przez osoby prywatne lub instytucje oraz kredytów hipotecznych (tylko w Rosji), a sam podatek opłacany był przez uzyskującego dochód lub też, w przypadku pożyczek, przez samego dłużnika[10].

---

o państwowym podatku przemysłowym z 21 października 1921 r., s. 12; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 8; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 267–271; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 2.

[9] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 16, *Posiedzenie Rady Ministrów z 5 grudnia 1921 r.*, *Projekt ustawy w przedmiocie zmiany niektórych postanowień pruskiej ustawy o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r., obowiązującej w b. dzielnicy pruskiej*, k. 703; L. Caro, *Problemy skarbowe...*, s. 62; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 5–8; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, s. 118–120; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 1, s. 160–202; W.E. Zieliński, *Podatek dochodowy*, „Czasopismo Skarbowe" 1927, nr 6, s. 6.

[10] Cz. Łuczak, *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1945...*, s. 48; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, s. 103–106; tenże, *System podatkowy w okresie dziesięcioletnim i jego wydajność* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 1, Warszawa 1928, s. 53; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922, s. 99; do podatków bezpośrednich zaliczano też w Niemczech w XIX stuleciu daninę matrykularną, jednak jej miejsce w tej kategorii wpływów było czysto formalne i na początku XX wieku za podatek bezpośredni uznawana już nie była.

Podsumowując, należy stwierdzić, że systemy podatków bezpośrednich, którym podlegały na początku XX stulecia ziemie polskie, nie tylko były zróżnicowane, ale wyraźnie zauważalny był także ich ustawiczny rozwój. Większość obowiązujących w tej materii aktów prawnych pochodziła bowiem z przełomu wieków, część praw podatkowych nadal pozostawała w sferze zamierzeń, czego dowodem były zarówno rosyjskie plany wprowadzenia podatku dochodowego (sfinalizowane w roku 1916) czy też działania władz niemieckich zmierzające do rozbudowy systemu podatków bezpośrednich podejmowane zarówno w czasie I wojny światowej, jak i tuż po niej (z reformą Erzbergera z lat 1919–1920 na czele). Stąd też systemy podatków bezpośrednich każdego z mocarstw zaborczych borykały się z wyraźnymi brakami (*vide* podatek dochodowy w Rosji, kapitałowy w Prusach), występowaniem archaicznych już formuł niektórych obciążeń (podatek gruntowy i podymne w Rosji, dominujące znaczenie podatków przychodowych w Austrii) czy też skutkami zbyt dużej w opinii ówczesnych ekonomistów decentralizacji wpływów, co dotykało zarówno system niemiecko-pruski, jak i austriacki[11].

Wszystkie cechy charakteryzujące system podatków bezpośrednich znajdowały swoje odzwierciedlenie w znaczeniu poszczególnych rodzajów danin w dochodach skarbowych państw zaborczych. Generalnie podatki bezpośrednie nie odgrywały we wpływach mocarstw zaborczych znaczącej roli, jednak mimo zrozumiałych trudności w ścisłym określeniu dokładnych rozmiarów dochodów podatkowych z ziem polskich (zwłaszcza w zaborze pruskim) warto im się przyjrzeć w kontekście ich specyfiki oraz znaczenia przypisywanego właśnie tym daninom, także od strony dochodowej. W ostatnich latach przed wojną podatki bezpośrednie przynosiły w Rosji około 8% wpływów do budżetu państwa, w Austrii było to 12%. W przypadku II Rzeszy ze względu na odrębność skarbową krajów związkowych trudno o tego typu dokładne szacunki (w budżecie państwa podatki bezpośrednie dawały niespełna 20% wpływów, ale już w Prusach niewiele ponad 15%), jednak udział ten wskutek lepiej rozwiniętego systemu był bezsprzecznie najwyższy[12].

Na ziemiach polskich natomiast tuż przed wybuchem wojny udział podatków bezpośrednich w dochodach budżetowych wynosił łącznie niespełna 9,6% i był najwyższy, co zrozumiałe, w zaborze pruskim (11%), ale już Galicja (zaledwie 8%) ustępowała pod tym względem zaborowi rosyjskiemu, gdzie daniny bezpośrednie dawały niewiele ponad 10% wpływów budżetowych. Wyraźnie wskazywało to na wyższy niż w całej Rosji poziom obciążenia tego typu podatkami podległych jej ziem polskich oraz zjawisko odwrotne uwidaczniające się na terenach zaboru austriackiego (podobnie było w zaborze pruskim). W dużo większym stopniu różnice w organizacji systemów podatkowych poszczególnych państw odzwierciedlał stosunek wpływów z podatków bezpośrednich do

---

[11] W. Morawski, *Od marki do złotego*..., s. 22–27; E. Strasburger, *Nauka skarbowości*..., s. 256–257; E. Taylor, *Prawo skarbowe*..., cz. 1, s. 15–23; W.E. Zieliński, *Podatek dochodowy*..., s. 6.

[12] RSKP 1913, s. 244–245; 1914, s. 184–185; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa*..., s. 6–8; Cz. Łuczak, *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1990*..., s. 53; E. Taylor, *Polityka skarbowa*..., s. 2, 5.

samych dochodów z szeroko rozumianych danin publicznych (podatki, opłaty skarbowe, cła). W dzielnicy pruskiej podatki bezpośrednie uczestniczyły we wpływach z wszelkiego rodzaju danin publicznych w 27%, w Galicji – w 19%, a w zaborze rosyjskim – już tylko w 17%, przeciętna zaś dla wszystkich dzielnic osiągnęła w ostatnich latach pokoju, według szacunków Edwarda Taylora, około 19% (udział danin, podatków i ceł w całości dochodów budżetu wynosił w zaborach austriackim i niemieckim około 41%, zaś w rosyjskim – 60%)[13].

Najwyraźniej preferencje w polityce podatkowej mocarstw zaborczych ukazuje, rzecz jasna, struktura wpływów z podatków bezpośrednich. Widać w niej ewidentnie znaczenie podatku dochodowego w systemie pruskim, a częściowo i austriackim, przy słabości tego elementu w zaborze rosyjskim. Zdecydowanie dominował tam wprawdzie podatek przemysłowy, ale ponad połowę wpływów dawały podatki gruntowe i obciążające nieruchomości. Podobne zjawisko bardzo wyraźnie zarysowywało się także w strukturze wpływów z Galicji, gdzie mimo dwudziestoprocentowego udziału podatku dochodowego tradycyjne daniny przychodowe obciążające właśnie ziemię i budynki dawały aż 60% dochodów, czyli więcej nawet niż w zaborze rosyjskim. W zaborze pruskim natomiast zdecydowanie dominował podatek dochodowy, co z jednej strony wynikało z jego znaczenia w całym systemie podatkowym państwa, z drugiej zaś – było odzwierciedleniem stosunkowo niewysokich stawek pozostałych, przekazanych samorządom, danin bezpośrednich.

Tabela 1. Struktura wpływów z podatków bezpośrednich według zaborów w roku 1913

Podatki	Zabór rosyjski		Zabór austriacki		Zabór pruski	
	wpływy w tys. fr. zł	w % dochodu ogółem	wpływy w tys. fr. zł	w % dochodu ogółem	wpływy w tys. fr. zł	w % dochodu ogółem
Gruntowy	18 495	21	7 884	24	3 192	15
Od nieruchomości:						
– wiejskich	7 992	9	2 919	9	1 428	7
– miejskich	18 620	21	8 918	27	2 000	10
Przemysłowy	32 218	37	5 132	16	1 968	9
Dochodowy	5 852*	7	6 775	20	12 300	59
Od kapitałów	4 583	5	1 367	4	–	–
Razem	**87 760**	**100**	**32 995**	**100**	**20 888**	**100**

* podatek mieszkaniowy

Źródło: P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, s. 72–75, 81, 114–115; wkładka; obliczenia własne.

[13] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 21, cz. 2, *Posiedzenie Rady Ministrów z 2 marca 1923 r.*, załącznik 3, *Projekt ustawy o naprawie Skarbu Rzeczypospolitej*, k. 740; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 129; obliczenia własne; do podatków bezpośrednich wliczono w przypadku zaboru pruskiego daninę matrykularną, natomiast nie obejmują one dochodów oddanych przez państwo samorządom (podatki gruntowy, od nieruchomości i przemysłowy), łącznie z którymi udział danin bezpośrednich wynosił niespełna 1/3 ogółu wpływów (bez daniny matrykularnej zmniejszał się do około 1/4).

Generalnie na podległych zaborcom terenach polskich struktura wpływów z podatków bezpośrednich stanowiła odbicie różnorodności obowiązujących systemów. Ponad 1/4 przychodów przynosił najistotniejszy w obejmującym największe terytorium zaborze rosyjskim podatek przemysłowy (27% wszystkich wpływów), jednak aż połowę dochodów generowały tradycyjne podatki przychodowe (podatki od nieruchomości dawały 30%, zaś gruntowe – dalsze 20%). Podatek dochodowy przyniósł w 1913 roku tylko 17% wpływów z tego typu źródeł, co po raz kolejny wskazywało na niski poziom nowoczesności systemu podatków bezpośrednich na ziemiach polskich przed wybuchem I wojny światowej[14].

Podatki bezpośrednie, mimo że z punktu widzenia teorii podatkowej uznawane były na początku XX stulecia za ważniejsze od pozostałych rodzajów obciążeń fiskalnych, wciąż jednak w większości krajów przynosiły niewielką część wpływów z danin publicznych. Niezmiennie dominującym elementem systemu podatkowego pozostawały natomiast obciążające szeroko rozumiane spożycie podatki pośrednie, które nie tylko były wygodniejszym i prostszym sposobem uzyskiwania wpływów z punktu widzenia funkcjonowania administracji skarbowej, ale także stanowiły środek „łatwiejszy" w odbiorze społecznym. Był to bowiem podatek płacony w cenie towaru, a więc w zasadzie „niewidoczny", podczas gdy podatki bezpośrednie, jak sama nazwa wskazuje, były opłacane wprost przez podatnika. Podatki spożywcze, obciążając konsumpcję, nosiły cechy powszechności, bezpośrednie zaś ograniczał ich charakter – uiszczali je tylko posiadacze określonych dóbr lub dochodów. Nie bez znaczenia pozostawał w tym wypadku także kontekst społeczny obu form opodatkowania, gdyż z natury rzeczy w przypadku danin bezpośrednich wyższe były świadczenia zamożniejszych warstw społeczeństwa, natomiast podatki pośrednie płacili wszyscy konsumenci, a więc stosunkowo wyższe były oczywiście z tego tytułu obciążenia uboższych grup ludności.

Podatki pośrednie dominowały wśród wpływów skarbowych wszystkich trzech państw zaborczych i nie inaczej było na ziemiach polskich, gdzie w ostatnich latach przed wybuchem wojny przynosiły one około połowy wszystkich dochodów z danin publicznych. W zaborze rosyjskim w 1912 roku podatki spożywcze dały 49% wpływów, w Galicji zaś w 1913 r. – aż 55%, a stosunek wpłat z danin pośrednich i bezpośrednich w obu zaborach wynosił prawie trzy do jednego. Inaczej było tylko w dzielnicy pruskiej, gdzie udział podatków pośrednich był niewiele tylko wyższy od dochodów z podatków bezpośrednich i osiągnął rok przed wojną niespełna 1/3 wpływów ze wszystkich danin publicznych, co po

[14] RSKP 1915, Warszawa 1916, s. 304; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 25; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 7–8; na temat obszaru i ludności poszczególnych zaborów, zob. Annuaire Statistique Polonais, publie par E. Romer, I. Weinfeld, Cracovie 1917, s. 3; *Historia Polski w liczbach,* t. 1: *Ludność. Terytorium*, Warszawa 1993, s. 74–78.

raz kolejny wyraźnie potwierdzało odmienność niemiecko-pruskiego systemu podatkowego[15].

Podobnie jak w przypadku podatków bezpośrednich także system danin pośrednich był w każdym z państw zaborczych odmiennie zorganizowany. Materialna strona tych podatków była w swych ogólnych ramach podobna, zwłaszcza w przypadku zaborów pruskiego i austriackiego, jednak poważne komplikacje w kontekście późniejszych dążeń unifikacyjnych władz Rzeczypospolitej pojawiały się na poziomie przyjmowanego przez poszczególne rządy sposobu wybierania poszczególnych podatków pośrednich. W monarchiach zaborczych podlegało im łącznie kilkanaście rodzajów wyrobów (środków konsumpcji), z czego część (mniejsza) obowiązywała we wszystkich trzech zaborach, kilka znanych było w dwóch dzielnicach, a niektóre funkcjonowały w jednej tylko części podzielonej Polski. Na całym terytorium późniejszej Rzeczypospolitej podatkom pośrednim podlegały przed wojną tytoń, spirytus i jego przetwory, cukier oraz piwo, czyli z założenia zdecydowanie najbardziej dochodowe spośród pośrednich źródeł wpływów skarbowych. Poza nimi na obszarze przynajmniej dwóch zaborów funkcjonowały podatki od zapałek, soli, wina (Austria i Niemcy), kart do gry (Rosja, Niemcy) oraz od olejów mineralnych (nafty) i drożdży (Austria, Rosja), zaś tylko w jednym zaborze znane były podatki od mięsa (Galicja) oraz sztucznych środków słodzących, octu, środków świetlnych, taks automobilowych i biletów kolejowych (zabór pruski)[16].

Jeśli chodzi o sposób opodatkowania, to tylko w zaborze pruskim obowiązującą normę stanowiła akcyza obciążająca konsumpcję podlegających podatkowi artykułów. Austria i Rosja obok akcyzy stosowały natomiast w przypadku niektórych produktów formułę monopolu skarbowego polegającą na wyłączności państwa w zakresie wytwórczości i (lub) handlu określonym produktem. W Rosji monopolowemu uprawnieniu państwa podlegały handel i częściowo produkcja wyrobów wódczanych, w Austrii zaś – produkcja i handel solą i artykułami tytoniowymi, istniał także marginalny z punktu widzenia budżetu monopol pro-

---

[15] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 21, cz. 2, *Posiedzenie Rady Ministrów z 2 marca 1923...*, k. 740; S. Dziewulski, *Budżety państwowe Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *W sprawie reformy skarbowej w Polsce*, Warszawa 1923, s. 16–17; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 25; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 129; obliczenia własne; niektóre z klasyfikacji do podatków pośrednich zaliczały także cła, jednak w niniejszej pracy pojęcie to zostało zawężone do tzw. wewnętrznych podatków konsumpcyjnych noszących wyraźnie odmienne cechy materialne od obciążeń celnych (podobne rozróżnienie utrzymano w praktyce skarbowej międzywojennej Polski), zob. np. S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 445; R. Jabłoński, *Podatki pośrednie w Polsce* [w:] *Na froncie gospodarczym 1918–1928*, Warszawa 1928, s. 212; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 366–367.

[16] S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 381–445; W. Grabowski, *Podatki pośrednie* [w:] *Odrodzona skarbowość...*, s. 90–94; *Repetitorium ekonomii społecznej i skarbowości według dzieł L. Bilińskiego, S. Głąbińskiego, Ch. Gide'a i in.*, Lwów 1913, s. 144–151; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski*, t. 2: *Czasy porozbiorowe*, Poznań 1950, s. 386–391.

chu strzelniczego. Cechy monopolu nosiły również prowadzone przez Rosję, Austrię i Prusy (w Rzeszy było to uprawnienie krajów związkowych) loterie państwowe, które jednak często z punktu widzenia prawa skarbowego uznawano nie tyle za formę opodatkowania, ile raczej za przywilej skarbowy. Wskutek tych poważnych odmienności instytucjonalnych system podatków pośrednich na ziemiach polskich stawał się niezwykle skomplikowany, a opodatkowanie najważniejszych z punktu widzenia celów fiskalnych artykułów często było zupełnie różne. Konsekwencją tego miały być poważne trudności po zakończeniu I wojny światowej związane zarówno z ujednoliceniem diametralnie różnych sposobów opodatkowania, jak i przekonywaniem do wprowadzanych zmian nieznających wcześniej niektórych form obciążeń mieszkańców poszczególnych części ziem polskich[17].

Efekty fiskalne stosowanych przez państwa zaborcze na terenach polskich podatków pośrednich uzależnione były przede wszystkim od kilku zasadniczych czynników, takich jak poziom stawek akcyzowych, sposób opodatkowania, skłonność do konsumpcji poszczególnych artykułów oraz zdolność nabywcza społeczeństwa. O skali powstających w wyniku tych uwarunkowań różnic najdobitniej świadczy porównanie obciążenia dochodem z podatków pośrednich przypadającego na jednego mieszkańca przed I wojną światową w państwach zaborczych oraz w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Francji. Uboga Rosja potrafiła bowiem „wycisnąć" ze swych poddanych za pomocą sprawnego i skutecznego monopolu spirytusowego ponad 9 marek *per capita*, podczas gdy w Austrii i Niemczech dochód ten był trzykrotnie niższy i tylko Wielka Brytania uzyskiwała nieco więcej z opodatkowania wyrobów wódczanych. Z drugiej strony wpływy z akcyzy od tytoniu, cukru czy piwa były w Rosji wyraźnie niższe niż w Rzeszy i monarchii habsburskiej, która z kolei uzyskiwała, podobnie jak Francja, stosunkowo wysokie dochody z monopolowego opodatkowania tytoniu[18].

Ze względu na specyfikę niemieckiego systemu podatkowego, w którym podatki pośrednie stanowiły źródło dochodów skarbu Rzeszy, trudno o dokładne dane liczbowe obrazujące strukturę wpływów z tego typu danin w zaborze pruskim. W całym państwie niemieckim najistotniejszymi elementami wpływów z podatków pośrednich były w 1911 r. dochody z akcyzy od wódki (20%), cukru (17%), piwa (13%) oraz soli (6%), natomiast według dosyć ogólnych szacunków polskiego Ministerstwa Skarbu z początku lat dwudziestych XX wieku podatki od spirytusu, wina i piwa dały w roku 1913 łącznie blisko 60% wpływów z podatków pośrednich w zaborze pruskim (bez prowadzonej przez rząd krajowy loterii),

---

[17] I. Baliński, *Loterie publiczne*..., s. 34–38; L. Caro, *Problemy skarbowe*..., s. 51–56; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*..., s. 476; S. Majewski, *Polska polityka solna*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy" 1921, nr 6, s. 206–208; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*..., s. 321–343; T. Wolski, *Skarbowość*..., s. 79.

[18] RSKP 1915, s. 305, 308; L. Caro, *Problemy skarbowe*..., s. 50, 54.

22% przyniosła akcyza od cukru, 12% – podatek od soli, a zaledwie 4% – podatek od wyrobów tytoniowych[19].

Analiza struktury wpływów w pozostałych dwóch zaborach wskazuje na duże znaczenie monopoli skarbowych. W Galicji przynosiły one bowiem przed wojną ponad 1/3 wpływów (w 1913 r. monopol tytoniowy dał 28%, solny – 5%, a loteria – 4%), w zaborze rosyjskim zaś monopol spirytusowy stanowił źródło ponad połowy dochodów z opodatkowania konsumpcji. W zaborze austriackim przychód z podatku od spirytusu również był najistotniejszą pozycją w strukturze wpływów z danin pośrednich (około 35%). Ważne źródło wpływów skarbowych we wszystkich trzech zaborach stanowiła także dająca około 20% dochodu akcyza od cukru. Bardzo zróżnicowane było natomiast miejsce opodatkowania tytoniu wśród wpływów z podatków pośrednich. W Galicji monopol przynosił blisko 30% wszystkich wpłat, w zaborze rosyjskim udział ten sięgał jednak już tylko 10%, w pruskim zaś – zaledwie 4%, co w kontekście wspomnianych już zdecydowanie pozytywnych dla budżetu rosyjskiego skutków działania monopolu spirytusowego mogło odgrywać poważną rolę w podejmowanych po wojnie decyzjach związanych z wyborem najbardziej korzystnej formy opodatkowania spożycia[20].

Poza podatkami bezpośrednimi i pośrednimi na szeroko rozumiany system danin publicznych państw zaborczych składały się dochody z wszelkiego rodzaju opłat skarbowych (stemplowych) oraz polityki celnej. Przynosiły one łącznie około 30% wpływów podatkowych państw zaborczych z ziem polskich, jednak z punktu widzenia organizacji systemu skarbowego odgrywały, zwłaszcza cła, rolę drugorzędną. Polityka celna była zresztą w dużym stopniu odrębną częścią polityki ekonomicznej państwa, opłaty skarbowe zaś stanowiły zawsze tylko pewne odbicie zachodzących w gospodarce zjawisk i procesów. Opłaty skarbowe (stemplowe), czyli świadczenia pieniężne pobierane od czynności urzędowych i usług publicznych organów państwowych i samorządowych, były obecne w systemach podatkowych wszystkich państw zaborczych (w teorii skarbowości opłaty te zaliczano do tzw. podatków od obrotu)[21].

---

[19] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 21, cz. 2, *Posiedzenie Rady Ministrów z 2 marca 1923...*, k. 740; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 25.

[20] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 21, cz. 2, *Posiedzenie Rady Ministrów z 2 marca 1923...*, k. 740; RS 1920/1922, cz. 2, s. 268–269; RSKP 1914, s. 184–185; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości z dodatkiem...*, s. 648–650; W. Grabski, *Bilans Królestwa Polskiego w finansach Państwa Rosyjskiego*, Warszawa 1909, s. 11; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, t. 2, s. 391; obliczenia własne; udział ziem polskich we wpływach podatkowych państw zaborczych był na ogół, za wyjątkiem Królestwa Polskiego, proporcjonalnie niższy od ich potencjału ludnościowego, co oznaczało, że poziom obciążeń podatkowych na mieszkańca w zaborze pruskim i austriackim także kształtował się poniżej średniej dla obu tych państw, zob. J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 2–7.

[21] A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 287–288; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 163–171, 356–359; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. R. Rybarskiego*, oprac. K.B., Warszawa 1935, s. 52–54.

Tradycyjnie już jednak obowiązujące w poszczególnych monarchiach rodzaje i formy opłat stemplowych stanowiły skomplikowaną mozaikę rozwiązań wypracowanych na drodze długotrwałego rozwoju tego typu świadczeń, a zasadnicze różnice pojawiały się zarówno w warstwie materialnej obowiązujących przepisów, jak i w sposobie ich realizacji. We wszystkich zaborach stosowano opłaty skarbowe od obrotu nieruchomościami, od spadków, skryptów dłużnych oraz od zawiązywania spółek akcyjnych. Austria i Rosja pobierały także opłaty od podań oraz od obrotu mieniem ruchomym, zaś w państwie pruskim w ich miejsce istniały odpowiednie podatki od wszelkiego rodzaju zezwoleń oraz stały podatek od obrotów handlowych wykazywanych w księgach. Obowiązujące stawki były z reguły procentowe (od kwoty transakcji) lub kwotowe, najważniejszą zaś rolę odgrywały opłaty stemplowe obciążające obrót nieruchomościami, które w zaborze rosyjskim przynosiły około 60% dochodów z tej grupy należności skarbowych. Łącznie opłaty skarbowe dawały w ostatnich latach przed wojną od 10–11% wpływów z danin publicznych w zaborach rosyjskim i pruskim do 17% w zaborze austriackim, czyli nieco więcej niż w Rosji (7–8%) i Austrii (11–13%), a podobnie jak w Królestwie Pruskim[22].

Znaczenie fiskalne ostatniego z elementów podatkowej części wpływów budżetowych państw zaborczych, czyli dochodów celnych, było nieco większe niż w przypadku opłat skarbowych. Przynosiły one bowiem tuż przed wojną około 18% wszystkich wpłat z danin publicznych uiszczanych na ziemiach polskich. Mimo że generalnie wszystkie trzy monarchie charakteryzowały się prowadzeniem protekcyjnej polityki celnej, udział dochodów z tego tytułu był w poszczególnych zaborach wyraźnie zróżnicowany. Wpływy z ceł w zaborze rosyjskim sięgały w 1912 roku 22% wszystkich dochodów z danin publicznych, podczas gdy w zaborze pruskim wynosiły 15%, zaś w Galicji – już tylko 7%. Takie anomalie wynikały zarówno z prowadzonej przez poszczególne rządy zaborcze polityki, jak i orientacji ich handlu zagranicznego. Oczywiste było duże znaczenie dochodów z ceł przywozowych w zaborze rosyjskim, którego tereny były najbardziej na zachód wysuniętą częścią cesarstwa, z drugiej zaś strony niemiecka i austriacka wymiana handlowa ogniskowała się w zupełnie innych częściach tych państw niż należące do nich i peryferyjnie położone ziemie polskie. Wskutek tego udział dochodów z ceł w zaborze rosyjskim był znacznie wyższy niż w całym cesarstwie (niespełna

[22] Druki Sejmowe, SU, druk nr 269, *Projekt ustawy o naprawie Skarbu Rzeczypospolitej z 1 marca 1923 r.*, Aneks 1a, 2; *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków i dochodów Rzeczypospolitej Polskiej do 1920 roku oraz zestawienie prowizoryczne wydatków i dochodów za rok 1921*, Warszawa 1922, tablica 3; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 463; F. Kozioł, *Opłaty stemplowe* [w:] *Odrodzona skarbowość...*, s. 75–79; B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931, s. 49–51; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 2, s. 61–62; obliczenia własne; w 1914 roku udział opłat skarbowych w dochodach ze wszystkich ziem polskich szacowano na 13%.

14% w 1909 r.), zaś w dwóch pozostałych zaborach proporcje te układały się odwrotnie (w przybliżeniu w stosunku dwa do trzech)[23].

Reasumując, trzeba zaznaczyć, że systemy podatkowe ukształtowane w wyniku polityki fiskalnej państw zaborczych i obowiązujące u progu XX stulecia na ziemiach polskich były niezmiernie skomplikowanym zestawem wielu różnych rozwiązań, które do 1914 roku stanowiły części składowe polityki budżetowej trzech odrębnych państw, później jednak miały stać się podstawą tworzonego systemu podatkowego odbudowującej się Rzeczypospolitej. Wyraźnie widoczną cechą charakterystyczną skarbowości ziem polskich w ostatnich latach pokoju była dominacja podatków pośrednich w systemie danin publicznych. Stanowiły one źródło około połowy wszystkich wpływów podatkowych na tych terenach. Mieszkańcy obejmujących większość ziem polskich zaborów rosyjskiego i austriackiego płacili głównie podatki spożywcze, a o ich znaczeniu najlepiej świadczy fakt, że opodatkowanie spirytusu w obu tych dzielnicach przynosiło więcej wpłat do budżetu niż cała grupa podatków bezpośrednich. Z wyjątkiem należącego do wyraźnie odmiennego systemu podatkowego zaboru pruskiego obowiązujące na przełomie XIX i XX stulecia normy prawne w zakresie skarbowości jednoznacznie wskazywały na optymalny kierunek przyjmowanych rozwiązań pozwalających na jak najlepsze wyzyskanie możliwości płatniczych stosunkowo ubogiej i w większości rolniczej ludności zamieszkującej ziemie polskie. Wybory dokonywane przez rządy austriacki i rosyjski nie tylko służyły celom skarbowym obu państw zaborczych, ale także, jak się miało okazać w przyszłości, w dużej mierze determinowały decyzje podejmowane od 1918 roku przez polskie władze skarbowe.

Pozostałe należności skarbowe, a więc podatki bezpośrednie, opłaty skarbowe oraz celne, uczestniczyły w strukturze dochodów w stopniu porównywalnym, obejmując przeciętnie po kilkanaście procent wpłat budżetowych. Pojawiały się wprawdzie także i pod tym względem znaczące różnice między poszczególnymi zaborami, nie były one jednak aż tak istotne jak wyżej zarysowane odrębności strukturalne wynikające zarówno z odmiennego podejścia do różnych form opodatkowania (zwłaszcza w dziedzinie podatków pośrednich), jak i z nierównego rozwoju ogólnogospodarczego i połączonego z nim stadium rozwoju systemów podatkowych poszczególnych mocarstw zaborczych. Na liczne i fundamentalne nieraz rozbieżności w obowiązującym prawie skarbowym miały się ponadto nałożyć w okresie I wojny światowej kolejne różnice będące skutkiem okupacji b. Królestwa Polskiego przez państwa centralne.

---

[23] Druki Sejmowe, SU, druk nr 269, *Projekt ustawy o naprawie...*, Aneks 1a, 2; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości z dodatkiem...*, s. 532–533, 639; Cz. Łuczak, *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1990...*, s. 53; B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, s. 49–51; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, s. 387; obliczenia własne.

Zajęcie Królestwa Polskiego w 1915 roku stało się punktem wyjścia do kolejnych zasadniczych przekształceń w systemie podatkowym obowiązującym na jego terytorium. O ile władze okupacyjne austriackie nie poczyniły większych zmian w zakresie podatków bezpośrednich, ograniczając się do podwyższania ich stawek, o tyle Niemcy dążyli z jednej strony do upodobnienia tej części systemu podatkowego do obowiązującego w Rzeszy, z drugiej zaś starali się, rzecz jasna, podnieść wydajność danin bezpośrednich. Realizacji pierwszego z tych zamierzeń służyły rozszerzenie zasięgu działania podatku mieszkaniowego, rozciągnięcie podatku przemysłowego na wolne zawody oraz wprowadzenie nowych podatków – hipotecznego w 1916 roku i majątkowego w 1917. Zasadniczym jednak celem polityki podatkowej okupanta było zwiększenie dochodów z zajętych terenów, a najlepszym tego przykładem stała się podyktowana obawami o spadek wpływów budżetu rezygnacja z wprowadzenia podatku dochodowego. Władze niemieckie podniosły natomiast wyraźnie wymiar podatku mieszkaniowego, gruntowego wraz z podymnym, kapitałowego, którego skuteczność zwiększono także poprzez ograniczanie zakresu zwolnień. Na poprzednim poziomie utrzymano jedynie wymiar podatku od nieruchomości (już wcześniej uznawanego za wysoki) oddanego w przypadku nieruchomości miejskich, podobnie jak miało to miejsce w Rzeszy, samorządom[24].

Znacznie bardziej fundamentalne zmiany wprowadzili okupanci w zakresie podatków pośrednich. Świadomi, że to one były przed wojną głównym źródłem dochodów podatkowych z obszaru Królestwa Polskiego, zarówno Austriacy, jak i Niemcy aktywnie zaangażowali się w przekształcanie obowiązujących zasad w kierunku umożliwiającym jak najskuteczniejszą realizację fiskalnych, ale i gospodarczych zamierzeń rządów obu państw. Zasady gospodarki wojennej oraz dążenie do maksymalizacji dochodów skarbowych połączone z walką z konkurencyjnym nieraz dla producentów niemieckich czy austriackich przemysłem Królestwa określiły zasadniczy kurs prowadzonej polityki. Jej dominującym elementem stała się instytucja monopolu skarbowego, co o ile jeszcze pod rządami austriackimi nie powinno zaskakiwać, gdyż w monarchii habsburskiej taka forma opodatkowania była stosowana już przed wojną, o tyle w przypadku działań władz niemieckich stanowiło wyraźne *novum* ewidentnie potwierdzające tezę o dążeniu do konsekwentnej realizacji zamierzonych celów. Władze austriackie, które do 1916 r. zachowywały rosyjskie zasady podatkowe, początkowo rozciągnęły na tereny okupacyjne zakres działania monopolu tytoniowego i solnego,

[24] S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 54–55, 112–120, 326–331; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, t. 2, s. 437–438; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 16–17; E. Taylor, *Skarbowość...*, s. 266; z punktu widzenia celów fiskalnych polityka władz niemieckich okazała się skuteczna – preliminarz na rok 1918/19 zakładał dochody z podatków bezpośrednich o 2/3 wyższe, niż osiągnięto w roku 1916/17.

następnie zaś przywróciły (zawieszony przez Rosjan) monopol spirytusowy oraz wprowadziły wyłączność państwa na handel cukrem, naftą i węglem. Także na obszarze okupacji niemieckiej formuła monopolu handlowego stała się obowiązująca i w oparciu o nią władze w Warszawie prowadziły od 1915 roku monopol spirytusowy i tytoniowy, a także wyłączność państwa na kupno i sprzedaż soli, zboża, węgla, mydła oraz (od 1917 roku) cukru. Poza tym administracja niemiecka wprowadziła kilka nowych podatków pośrednich (akcyza od węgla, gazu i elektryczności) i podobnie jak austriacka, wydatnie podniosła poziom stawek zarówno podatków akcyzowych, jak i cen sprzedażnych artykułów zmonopolizowanych[25].

Skutkiem prowadzonej przez okupantów polityki podatkowej stały się zwiększone wpływy budżetowe, ale także wyraźne zmiany w strukturze dochodów. Na terenie okupacji niemieckiej uzyskano znaczący wzrost udziału podatków bezpośrednich we wpływach z danin publicznych (w roku 1917/18 wyniósł około 35%) przy zmniejszeniu do czterdziestu kilku procent znaczenia podatków pośrednich i monopoli. Pod okupacją austro-węgierską szczególnie widoczny stał się wzrost udziału monopoli, które pod koniec wojny dawały około 80% wszystkich wpływów podatkowych przy zaledwie 10% uzyskiwanych z podatków bezpośrednich, co było efektem większej wstrzemięźliwości tamtejszych władz w zakresie podwyższania stawek oraz postępującej pod koniec wojny deprecjacji korony[26].

Polityka skarbowa państw centralnych na okupowanych terenach Królestwa Polskiego przyniosła wprawdzie oczekiwane z ich punktu widzenia efekty, a władze niemieckie nieco nawet unowocześniły system podatków bezpośrednich, jednak jej najważniejszym skutkiem stało się przede wszystkim dalsze skomplikowanie i tak już zagmatwanych stosunków podatkowych na ziemiach polskich. Obok obowiązujących do wybuchu wojny systemów skarbowych trzech państw zaborczych pojawił się bowiem bardzo skomplikowany zestaw rozwiązań wprowadzanych odrębnie przez obu okupantów w dwóch częściach Królestwa Polskiego będący niezbyt spójną mieszanką rosyjskich oraz niemiecko-austriackich tradycji fiskalnych. W ten sposób ziemie, które po zakończeniu wojny miały wejść w skład Rzeczypospolitej, podlegały już nie trzem, a czterem lub nawet pięciu systemom fiskalnym. Przed tworzoną w niepodległej Polsce

[25] S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 66–88. 302–310; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 17–20; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 2, s. 1–16.

[26] S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 116–117, 329; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, t. 2, s. 438–442; elementem wspólnym w polityce skarbowej okupantów była jednolita i oczywiście wyższa niż przed wojną taryfa celna, która jednak ze względu na niewielkie obroty nie przynosiła większych wpływów. Opłaty skarbowe natomiast podlegały podobnym przekształceniom jak podatki bezpośrednie – oba zarządy okupacyjne podwyższały obowiązujące stawki, zaś władze niemieckie rozszerzały także ich zakres przedmiotowy, wprowadzając nowe rodzaje należności (np. pozwolenie na podróż, przekroczenie granicy, używanie samochodu).

administracją skarbową jawiło się zatem zasadnicze zadanie jak najszybszej, sprawnej i skutecznej unifikacji tak różnorodnych zasad podatkowych[27].

2. Unifikacja i rozwój polskiego systemu podatkowego do 1926 roku

Próba periodyzacji polityki podatkowej niepodległej Polski może się opierać na dwóch zasadniczych kryteriach: finansowym – wynikającym ze skuteczności skarbowej danin publicznych, oraz ustawodawczym – odzwierciedlającym przemiany prawne zachodzące w systemie podatkowym. Ku pierwszej koncepcji wyraźnie skłaniała się historiografia powojenna, wyodrębniając w polskiej polityce podatkowej etapy zgodne z zasadniczo uznawanymi za wiążące dla całej polskiej gospodarki dwudziestolecia międzywojennego okresami inflacji (do 1923), reform Władysława Grabskiego, lat dobrej koniunktury 1926–1929, Wielkiego Kryzysu oraz polityki nakręcania koniunktury Eugeniusza Kwiatkowskiego. Systematyka taka pojawiała się zarówno w opracowaniach syntetycznych, jak i tych poświęconych bezpośrednio problemom skarbowym[28].

Z punktu widzenia analizy kształtowania i rozwoju systemu podatkowego znacznie bardziej przydatny wydaje się jednak podział determinowany przez wyrażane zmianami prawnymi cechy materialne i strukturalne obowiązujących w Rzeczypospolitej danin publicznych. W oparciu o te kryteria można by zaproponować kilka wyraźnie wyodrębnionych etapów w polskiej polityce podatkowej. Współgrają one z zasugerowanym w strukturze niniejszego opracowania podziałem na dwa zasadnicze okresy z rokiem 1926 jako umowną cezurą je rozdzielającą. Lata 1918–1926 to bowiem okres wyraźnie konstytutywny, w którym rozstrzygał się kształt systemu podatkowego Rzeczypospolitej. Podstawowymi zadaniami polskiej polityki fiskalnej były w tym czasie unifikacja odziedziczonych po zaborcach skomplikowanych zasad podatkowych oraz kreowanie w dużej mierze nowego systemu skarbowego. Później natomiast polityka podatkowa

---

[27] Łącznie na ziemiach, które znalazły się w granicach Rzeczypospolitej uznanych w roku 1923 przez Radę Ambasadorów, można było wyodrębnić aż 9 różnych systemów skarbowych, gdyż do trzech przedwojennych należy doliczyć austriackie i niemieckie prawodawstwo stworzone w okupowanym Królestwie, powojenne niemieckie ustawodawstwo na terenie przyłączonych dopiero na początku roku 1920 części Wielkopolski i Pomorza, wybiórczy w stosunku do poprzedniego stan prawny na zarządzanym przez Komisję Plebiscytową Górnym Śląsku, niewielkie modyfikacje dokonywane przez Międzynarodową Komisję Rządzącą na Śląsku Cieszyńskim oraz węgierskie prawo podatkowe na przyznanej Polsce w 1922 r. części Spiszu i Orawy, por. E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 7–8.

[28] Zob. np. Z. Landau, *Skarbowość Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 48–55; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej...*, t. 1–4; K. Ostrowski, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 270, 284, 290, 301, 314.

– mimo wciąż artykułowanego, ale jednak tylko werbalnie, dążenia do reformy systemu podatkowego – ograniczała się przede wszystkim do kolejnych, często wymuszanych okolicznościami, modyfikacji wcześniej skonstruowanych zasad (*vide* okres kryzysu). Wskutek takiego kształtowania polityki fiskalnej uzasadniona staje się nawet dla lat 1926–1939 periodyzacja oparta na wspomnianych kryteriach ogólnogospodarczych czy też koniunkturalnych[29].

W przebiegu konstytutywnego dla obrazu polskiego systemu podatkowego okresu do 1926 roku można wyodrębnić cztery zasadnicze etapy determinowane przede wszystkim działaniami podejmowanymi w zakresie podatków bezpośrednich, ale także systematycznie postępującymi procesami unifikującymi normy prawne odziedziczone po zaborcach. Pierwszy z nich, obejmujący lata 1918–1919, nazywany także *okresem nadzwyczajnych wpływów*, opierał się na prowadzonych w niezwykle trudnych warunkach polityczno-gospodarczych próbach osiągnięcia niezbędnych dochodów fiskalnych poprzez stosowanie nadzwyczajnych właśnie instrumentów podatkowych. Okres drugi, czyli lata 1920–1921, stanowił próbę aktywnego kształtowania nowoczesnego, opartego na daninach bezpośrednich systemu podatkowego, trzeci (od listopada 1921 r. do końca 1922 r.), wyraźnie naznaczony już piętnem inflacji, oznaczał pewien nawrót do tendencji ratowania dochodów budżetowych za pomocą źródeł nadzwyczajnych oraz wyraźną rezygnację z modernizacyjnych dążeń widocznych w okresie poprzednim. Wreszcie etap czwarty, najdłuższy, bo trwający od początku 1923 do 1926 roku, to nieuchronny w kontekście projektowanego zrównoważenia budżetu zwrot ku fiskalizmowi z wyraźnym dążeniem do zakończenia procesu unifikacji systemu podatkowego niepodległej Polski[30].

Pierwszy z okresów kształtowania polskiego systemu podatkowego obejmował, jak już wspomniano, kilkanaście początkowych miesięcy istnienia państwa polskiego i z konieczności jego specyficznymi cechami były tymczasowość oraz nadzwyczajny charakter stosowanych rozwiązań. Ograniczone praktycznie do b. Królestwa Polskiego i zachodniej Galicji terytorium, brak wspólnej waluty, wciąż trwająca wojna na wschodzie oraz zrozumiałe trudności w funkcjonowaniu tworzonej dopiero administracji skarbowej z góry wykluczały bowiem realizację zasadniczych zadań stojących przed polityką fiskalną, czyli szybką unifikację podatkową ziem polskich oraz zabezpieczenie odpowiedniego poziomu wpływów skarbowych.

---

[29] M. Łapa, *Modernizacja państwa...*, s. 179–187; P. Michalski, *System podatkowy w okresie dziesięcioletnim...*, s. 47; J. Szpunar, *Polityka podatkowa...*, s. 236–240; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, t. 2: *Daniny, podatki, opłaty, cła i akcyzy*, wyd. 5, Warszawa 1937, s. 4–5.

[30] *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926 z zarysem ustawodawstwa podatkowego niektórych państw obcych*, Warszawa 1927, s. 1; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 9–15; P. Michalski, *System podatkowy i jego reforma* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931, s. 192–193; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 15–18.

Trudności związane z połączeniem w jedną całość przedwojennych systemów podatkowych znakomicie rozumieli także wszyscy kolejni kierownicy resortu, a później ministrowie skarbu tego okresu (Franciszek Jossé, Władysław Byrka, Józef Englich, Stanisław Karpiński, Leon Biliński), stąd też ich działalność w tym zakresie ograniczyła się w praktyce do utrzymania i ujednolicania dotychczasowych zasad podatkowych, ale tylko wewnątrz każdego z byłych zaborów. Pierwszym posunięciem potwierdzającym zachowanie obowiązujących przepisów skarbowych stały się wydane już 12 listopada 1918 roku przez ówczesnego kierownika Ministerstwa Skarbu Franciszka Josségo rozporządzenia pozostawiające w mocy wszystkie przepisy obowiązujące w zakresie podatków bezpośrednich, pośrednich, opłat skarbowych oraz monopoli skarbowych na terenach okupowanych do listopada przez państwa centralne. Podobne rozporządzenie dotyczące ziem wschodnich ukazało się 7 stycznia 1919 r., pierwszą zaś próbą ujednolicenia obowiązujących zasad stały się wydane także 12 listopada 1918 roku przepisy o tymczasowym uregulowaniu sposobu i terminu uiszczania opłat skarbowych[31].

Równocześnie dochodową stronę budżetu w dużej części starano się oprzeć na różnych źródłach nadzwyczajnych, co znalazło swój wyraz w dekretach Naczelnika Państwa o poborze jednorazowej daniny od nieruchomości i majątków w kapitale (z 19 stycznia 1919 roku), podatku majątkowym oraz podatku od zysków wojennych (oba z 5 lutego tego roku), a o charakterze prowadzonej w 1919 roku polityki fiskalnej wiele mówi fakt, że były to jedyne dotyczące podatków akty prawne o randze ustaw w tym okresie. Nadzwyczajne źródła dochodowe budżetu uzupełniać miały także instrumenty niepodatkowe, czyli uchwalona 26 marca 1919 roku pożyczka przymusowa, ustawa z 7 listopada o przymusowym wykupie monet złotych i srebrnych oraz pozostająca w sferze planów, ale niezmiennie budząca wielkie nadzieje, pożyczka zagraniczna[32].

---

[31] *Exposé ministra skarbu Józefa Englicha,* SS Sejm, Sejm Ustawodawczy (cyt. SU), pos. 3 z 20 lutego 1919 r., szp. 77–78; *Exposé ministra skarbu Stanisława Karpińskiego*, tamże, pos. 69 z 15 lipca 1919 r., szp. 7–8; *Exposé ministra skarbu Leona Bilińskiego*, tamże, pos. 86 z 3 października 1919 r., szp. 20–21; „MP" 1918, nr 205, s. 1–2; 1919, nr 10, s. 1; Z. Landau, *Skarbowość polska...*, s. 18–19; W.E. Zieliński, *Nasi ministrowie skarbu...*, s. 13–15; na temat budowy i unifikacji administracji skarbowej zob. np. B. Markowski, *Organizacja władz skarbowych* [w:] *Odrodzona skarbowość...*, s. 47–49; H. Wiesenberg, *Wspomnienia z 1917–18 roku*, tamże, s. 33–45; E. Taylor, *Skarbowość...*, s. 268–270; A. Witkowski, *Izby skarbowe i podległe im organy administracji skarbowej w II Rzeczypospolitej* [w:] *Z dziejów skarbowości w Polsce od XVII do XX wieku* pod red. W. Saletry, Kielce 2002, s. 47–50; J. Zieliński, *Bolesław Markowski. U podstaw międzywojennej gospodarki narodowej*, Kraków 1967, s. 73–79.

[32] Dz. Praw 1919, nr 11, poz. 128; nr 12, poz. 135, 136; nr 27, poz. 245; DzURP 1919, nr 84, poz. 463; „MP" 1919, nr 27, s. 1–2; *Exposé ministra skarbu Stanisława Karpińskiego...*, szp. 13–14; *Exposé ministra skarbu Leona Bilińskiego...*, szp. 25–26; C. Brzeziński, *Polska gospodarka finansowa*, Warszawa 1921, s. 17; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 2, s. 91–94.

Kolejny okres w polityce podatkowej Rzeczypospolitej zapoczątkowało w grudniu 1919 r. objęcie resortu skarbu przez Władysława Grabskiego. Nowy minister wobec ewidentnego niepowodzenia działań poprzedników oraz coraz powszechniejszych postulatów walki z inflacją i naprawy finansów państwa podjął działania zmierzające do zrównoważenia budżetu oraz rozpoczął proces ujednolicania systemu podatkowego Polski poprzez prace ustawodawcze. Pierwszym ważnym posunięciem Grabskiego była decyzja o unifikacji walutowej ziem byłego zaboru austriackiego. Zamierzenia polityki skarbowo-budżetowej przedstawił minister dziennikarzom jeszcze w grudniu, a oficjalnie wyartykułował je w ogłoszonym w Sejmie 27 lutego 1920 roku pierwszym w niepodległej Polsce spójnym programie polityki ekonomicznej i finansowej. Nie tylko zapowiadał w nim zrównoważenie budżetu poprzez wprowadzenie nowych podatków oraz podniesienie stawek wszystkich już istniejących danin, ale stawiał także przed postulowanym systemem podatkowym wyraźny cel społeczny, którym miało być *równoważenie nierówności społecznych*. Zgodnie z tak wyartykułowanymi planami podatki obciążające spożycie niezbędne (sól, cukier, węgiel, nafta) powinny przynosić zaledwie 5% wpływów budżetowych, łącznie zaś z monopolowym opodatkowaniem używek (spirytusu i tytoniu) daniny pośrednie miały dawać 35% dochodów. Tyle samo wynosić miały projektowane wpływy z podatków bezpośrednich, z dochodowym na czele, co w kontekście stosunków przedwojennych musiało oznaczać rewolucyjną wręcz reorganizację systemu danin publicznych[33].

Realizacja wszystkich założonych celów (unifikacja, przemiany strukturalne, zrównoważenie budżetu) udać się oczywiście w warunkach wojny polsko-bolszewickiej nie mogła, jednak dorobek ustawodawczy II okresu w polityce fiskalnej Rzeczypospolitej był pokaźny. Najważniejszy akt prawny stanowiła bezsprzecznie zasadnicza dla planowanego systemu ustawa o podatku dochodowym i uzupełniającym majątkowym z 16 lipca 1920 roku wprowadzająca oparty na wzorach pruskich podatek na obszarze całej Rzeczypospolitej. Poza tym późną wiosną i latem 1920 roku Sejm przyjął także kolejne ustawy podatkowe unifikujące opodatkowanie spadków i darowizn (29 maja), skrzynek depozytowych (8 czerwca) oraz kapitałów i rent (16 lipca), a także porządkujące i zwiększające

[33] *Exposé ministra skarbu Władysława Grabskiego*, SS Sejm, SU, pos. 124 z 27 lutego 1920 r., szp. 13–15, 20–21; *Wiceminister skarbu Roman Rybarski w debacie nad exposé ministra skarbu Władysława Grabskiego*, tamże, szp. 59; *Program ministra skarbu na tle mowy ministra skarbu Wł. Grabskiego wygłoszonej na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego dnia 27 lutego 1920 roku*, Warszawa 1920, s. 2–4, 10–11; *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski...*, s. 9; *Przyszła polityka skarbowa*, „Gaz. Warsz." 1919, nr 349, s. 3; K. Badziak, *Polityka gospodarcza rządu Leopolda Skulskiego. Program Władysława Grabskiego i próby jego realizacji do końca czerwca 1920 r.*, „Dzieje Najnowsze" 2004, nr 2, s. 40–41; M.M. Drozdowski, *Władysław Grabski*, Rzeszów – Warszawa 2004, s. 92–100; W. Sułkowska, *Twórcy polskiej myśli ekonomicznej. Władysław Grabski*, Kraków 1990, s. 58–59.

stawki podatków przemysłowego na obszarze b. zaboru rosyjskiego (6 lipca) i gruntowego w b. zaborze austriackim i b. Królestwie Polskim (14 lipca) oraz szereg aktów regulujących pobieranie opłat stemplowych[34].

Ponieważ skutki wprowadzanych zmian prawnych miały dopiero nadejść, a potrzeby budżetu były, jak zawsze w takich przypadkach, palące i niezmiennie aktualne, konieczne stały się także działania doraźne, czyli stające się już tradycją dwie ustawy o pożyczkach przymusowych (z 16 lipca oraz 28 października), a także nieuniknione podwyżki stawek podatków spożywczych. Ważne miejsce w tej dziedzinie miała zająć uchwalona na wniosek następcy Grabskiego na stanowisku ministerialnym Jana Kantego Steczkowskiego ustawa o uregulowaniu podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji z 10 maja 1921 roku. Dawała ona rządowi prawo zarówno do regulowania poziomu podatków spożywczych, jak i unifikacji terytorialnej obowiązujących w kraju podatków pośrednich. Urzędowanie Steczkowskiego oznaczało jednak wyraźnie mniejszą aktywność w zakresie działań ustawodawczych powiązaną z pewnym przewartościowaniem priorytetów. Czułe na nastroje społeczne i wynikające w dużej mierze z ówczesnej atmosfery polityczno-społecznej poglądy podatkowe Grabskiego z 1920 roku wraz ze stabilizacją niepodległości z wolna zaczęły ustępować miejsca tradycyjnym na ziemiach polskich i z gruntu łatwiejszym w użycia instrumentom fiskalnym, czyli podatkom pośrednim[35].

Zmiana w optyce patrzenia na system podatkowy wynikała jednak przede wszystkim z pogarszającej się sytuacji skarbowo-walutowej kraju. Nieskuteczność dotychczasowej polityki podatkowej po raz kolejny wymusiła, w trzecim okresie kształtowania systemu podatkowego, powrót do nadzwyczajnych źródeł podatkowych, a także pierwszy tak wyraźny zwrot ku deklarowanemu na razie fiskalizmowi. Minister Jerzy Michalski, który objął swe stanowisko we wrześniu 1921 roku, program równowagi budżetowej oparł wprawdzie na dążeniu do podniesienia dochodów z podatków bezpośrednich, ale zasadniczą wśród nich rolę

---

[34] DzURP 1920, nr 47, poz. 299; nr 50, poz. 305; nr 61, poz. 389; nr 66, poz. 437; nr 71, poz. 477; nr 76, poz. 517; nr 82, poz. 550; *Minister skarbu Władysław Grabski podczas rozprawy budżetowej o preliminarzu na okres od 1 lipca 1919 r. do 31 marca 1920 r. i od 1 kwietnia do 31 grudnia 1920 r.*, SS Sejm, SU, pos. 139 z 23 kwietnia 1920 r., szp. 35–36; K. Badziak, *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania Państwa Polskiego (listopad 1918 – czerwiec 1920)*, Łódź 2004, s. 202; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 11–12; J. Michalski, *Systematyczne i krytyczne przedstawienie zasad państwowego podatku dochodowego i majątkowego w Polsce*, „Gazeta Bankowa" (cyt. „Gaz. Bank.") 1921, nr 6, s. 1–8; nr 7, s. 1–5; K. Ostrowski, *Polityka finansowa...*, s. 74–77.

[35] DzURP 1920, nr 67, poz. 455; nr 105, poz. 692; 1921, nr 41, poz. 248; *Minister skarbu Władysław Grabski podczas rozprawy budżetowej o preliminarzu na okres od 1 lipca...*, szp. 36, *Minister skarbu Władysław Grabski podczas rozprawy budżetowej o preliminarzu na okres od 1 lipca...*, pos. 140 z 24 kwietnia 1920 r., szp. 38–39; K. Badziak, *Polityka gospodarcza...*, s. 43, 47; *Budżet, marka i uzdrowienie*, „Dz. Pozn." 1921, nr 191, s. 2; E. Strasburger, *Ocena polskiego prawa skarbowego*, „Ekonomista" 1922, t. 4, s. 23–24; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 32–33.

przyznawał planowanej nadzwyczajnej daninie majątkowej pobieranej jako wielokrotność podatków przychodowych wymierzonych na rok 1920. O wyraźnej reorientacji w polityce podatkowej świadczyło także przykładanie przez Michalskiego większej wagi do danin przychodowych przy pewnej rezygnacji z ambicji uczynienia głównym źródłem wpływów budżetowych podatku dochodowego. Równocześnie autor kolejnego programu uzdrowienia finansów państwa, uznając rzeczywiste znaczenie podatków pośrednich, wyraźnie zwrócił się ku tym niezbyt popularnym, ale znacznie skuteczniejszym źródłom, które w praktyce roku 1921 przyniosły ponad połowę wpływów z danin publicznych, podczas gdy podatki bezpośrednie dały zaledwie kilkanaście procent dochodów[36].

Efektem działań ministra Michalskiego stały się zarówno będąca jedną z osi planów stabilizacji i uchwalona 16 grudnia 1921 nadzwyczajna danina państwowa i traktowany jako jej uzupełnienie podatek od wzbogacenia się (ustawa z 31 marca 1922 r.), jak i ważne w kontekście unifikacji prawa podatkowego rozciągnięcie na obszar całego państwa ustawy o podatku przemysłowym z 17 grudnia 1921 r. Z drugiej strony ustawą z 4 kwietnia 1922 r. po raz kolejny już zreformowano podatek dochodowy, a nowela zmierzała, podobnie jak dwie z roku poprzedniego, do faktycznego ograniczenia znaczenia tego uznawanego wcześniej za fundament całego systemu podatku. Istotnym zmianom uległo także wskutek ustawy z 31 marca 1922 r. opodatkowanie spadków i darowizn[37].

Generalnie jednak większość działań ukierunkowana została na wzrost wpływów, kolejne posunięcia organicznie związane były zatem z podnoszeniem stawek podatkowych, a tendencja ta była wyraźnie widoczna także w zakresie podatków pośrednich, wśród których nie tylko starano się utrzymać proporcjonalny do przedwojennych poziom stawek, ale także przeprowadzono ważne zmiany organizacyjne. Zaraz po objęciu stanowiska przez Michalskiego rząd zdecydował o ostatecznej likwidacji monopolu cukrowego oraz zawieszeniu funkcjonowania monopolu spirytusowego. W obu przypadkach wprowadzono

---

[36] *Dochody Ministerstwa Skarbu w pierwszym półroczu r. 1921*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 20, s. 733–734; *Exposé ministra skarbu Jerzego Michalskiego*, SS Sejm, SU, pos. 250 z 4 października 1921, szp. 15–17; J. Michalski, *Exposé Ministra Skarbu dra Jerzego Michalskiego wygłoszone w dniu 28 marca r. 1922 w Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922, s. 31–32; *Najbliższe prace Ministerstwa Skarbu. Wywiad z p. ministrem skarbu Michalskim*, „Gaz. Bank." 1921, nr 22, s. 1–2; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983, s. 99–100; *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych...*, tablice 1–3; S. Dziewulski, *Budżety państwowe...*, s. 16–17; *Program uzdrowienia Skarbu*, „Dz. Pozn." 1921, nr 214, s. 1.

[37] DzURP 1922, nr 1, poz. 1; nr 2, poz. 7; nr 29, poz. 232; nr 30, poz. 238; nr 33, poz. 263; *Danina. Objaśnienie ustawy*, ułożył M. Grzegorczyk, Warszawa 1921, passim; A. Franz, *Jak się obecnie przedstawia państwowy podatek dochodowy*, „Sprawy Podatkowe" 1921/22, z. 10, s. 19; tenże, *Podatek przemysłowy i jego ujednostajnienie*, tamże, z. 8, s. 20; R-s, *Danina państwowa*, „PIH" 1922, z. 2, s. 17–18; W.N-n, *Nowa ustawa o podatku przemysłowym*, „Przegląd Przemysłowo-Handlowy" 1922, nr 2, s. 5–6; I. Weinfeld, *Podatek dochodowy i jego reforma*, „Ekonomista" 1927, t. 4, s. 133–134.

system akcyzowy, jednak nie oznaczało to wcale jakiejś zasadniczej rezygnacji z monopolowej formy opodatkowania spożycia, czego najlepszym dowodem stało się skuteczne przeprowadzenie w Sejmie ustawy o monopolu tytoniowym (1 czerwca 1922 r.)[38].

Powrócił także minister Michalski do ustawy z 10 maja 1921 r. o możliwości regulowania przez rząd opodatkowania spożycia w drodze rozporządzeń, która w pierwotnej wersji miała obowiązywać tylko do końca roku 1921, i złożył odpowiedni projekt zmierzający do przywrócenia jej działania także w roku 1922. Uchwalona dopiero 4 sierpnia ustawa przyniosła jednak większą swobodę decyzji w tym zakresie kolejnemu już ministrowi Zygmuntowi Jastrzębskiemu, który w przeciwieństwie do ministra Steczkowskiego korzystał z uprawnień szeroko, nie podejmując jednak żadnych istotnych działań w zakresie podatków bezpośrednich[39].

Już w swym wystąpieniu programowym snuł rozważania o możliwościach podniesienia efektywności podatków spożywczych, a nakreślony w bardzo ogólnych zarysach plan reformy podatków bezpośrednich pozostawiał kolejnemu rządowi, który miał powstać po wyborach. Jedynym ważniejszym posunięciem w kierunku zwiększenia wpływów budżetowych była natomiast kolejna już w tym okresie próba wyzyskania nadzwyczajnego źródła dochodów, czyli uchwalona przez Sejm 26 września 1922 roku 8-procentowa pożyczka złota. Atmosfera przedwyborcza nie sprzyjała, rzecz jasna, niepopularnym decyzjom o waloryzacji czy podnoszeniu podatków bezpośrednich, jednak powstałe zaniechania doprowadziły do ponownego, po pewnej poprawie w I połowie roku, pogorszenia sytuacji finansowej państwa i konieczności dalszej reorientacji polskiej polityki podatkowej[40].

Ostatni i najważniejszy etap kształtowania polskiego systemu podatkowego rozpoczął się w roku 1923 i był zdecydowanie najdłuższy. Mimo że obejmował zarówno okres hiperinflacji, jak i reform skarbowo-walutowych lat 1924–1925, stanowił pewną zamkniętą całość firmowaną *de facto* nazwiskiem jednego polityka, czyli Władysława Grabskiego. Objął on ponownie

---

[38] J. Michalski, *Exposé Ministra Skarbu...*, s. 31; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 35; szerzej zob. rozdział II.

[39] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 162, *Projekt ustawy przywracającej moc obowiązującą ustawy z dn. 10 maja 1921 r. o regulowaniu podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji na obszarze Rzeczypospolitej z 1 lutego 1923 r.*, Załącznik 2, s. 1–2; DzURP 1922, nr 67, poz. 607; *Uchwalenie ustawy o regulowaniu podatku od spożycia, zużycia i produkcji*, SS Sejm, SU, pos. 334 z 4 sierpnia 1922 r., szp. 86–87; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej...* t. 1, s. 270.

[40] DzURP 1922, nr 83, poz. 741; *Exposé ministra skarbu Zygmunta Jastrzębskiego*, SS Sejm, SU, pos. 337 z 21 września 1922 r., szp. 10–11, 18–19; F. Młynarski, *Wspomnienia*, Warszawa 1971, s. 172–173; A. Mueller, *Program ministra skarbu p. Jastrzębskiego*, „Gaz. Bank." 1922, nr 19, s. 4.

stanowisko ministra skarbu w styczniu 1923 roku z myślą o realizacji trudnego zadania naprawy skarbu i walki z inflacją. Program reformy miał być oparty na postanowieniach konferencji byłych szefów resortu skarbu przeprowadzonej na początku stycznia z inicjatywy prezydenta Wojciechowskiego. Jej uczestnicy zgodzili się, że niezbędnym warunkiem uzyskania odpowiednich wpływów do budżetu było podniesienie obciążeń podatkowych do poziomu przedwojennego (niektóre stawki mogły być nawet wyższe) oraz konieczność waloryzacji należności podatkowych[41].

Poziom wpływów podatkowych w pierwszych latach niepodległości wyraźnie bowiem odstawał od przedwojennego i w 1921 roku sięgnął zaledwie 40%, zaś w 1922 podniósł się do niespełna połowy wyników z roku 1912 (podatki bezpośrednie łącznie z daniną nadzwyczajną dały wtedy ponad 90% dochodu sprzed wojny). Warunkiem trwałego uzyskania zakładanego poziomu wpływów podatkowych było zaś nie tylko dokonanie odpowiednich podwyżek stawek podatkowych, ale przede wszystkim wprowadzenie ich waloryzacji, a więc instrumentu zabezpieczającego je przed skutkami inflacji. Oczywista konieczność takiego rozwiązania bardzo długo była jednak kontestowana przez wielu ekonomistów, a w praktyce odrzucana przez kolejnych ministrów skarbu włącznie z najaktywniej chyba walczącym o równowagę budżetu Jerzym Michalskim. Dopiero nieskuteczność innych stosowanych wcześniej metod wymusiła niejako akceptację waloryzacji stawek podatkowych w 1923 roku[42].

Przygotowany przez ministra Grabskiego w lutym i ogłoszony 3 marca 1923 roku w Sejmie program naprawy skarbu w dużej mierze opierał się właśnie na postanowieniach styczniowej konferencji, a jego podstawową cechą był wymuszony okolicznościami rozbudowany fiskalizm planowanych działań. Program zakładał przywrócenie *wszystkich źródeł dochodów przedwojennych, względnie podniesienie wydajności istniejących źródeł dochodów do normy przedwojennej*, waloryzację i podniesienie wyrażanych w walucie złotej stawek podatkowych, wyraźne zwiększenie dochodów z podatków pośrednich i monopoli skarbowych oraz wprowadzenie na okres trzyletni po-

---

[41] *O naprawę finansów Rzeczypospolitej (Sprawozdanie z obrad konferencji b. ministrów skarbu d. 9–16 stycznia 1923 r.)*, „Kur. Warsz." 1923, nr 16, s. 9; K. Kierski, *Program b. ministrów skarbu*, „Dz. Pozn." 1923, nr 19, s. 1; *Tezy uchwalone na konferencji b. ministrów skarbu*, tamże, nr 12, s. 1; H. Kornreich-Korowicz, *Na marginesie Konferencji ministrów Skarbu*, „Gaz. Bank." 1923, nr 4, s. 6–8.

[42] Z. Jastrzębski, *Eksperymenty czy naprawa Skarbu*, Warszawa 1923, s. 14–15; Z. Landau, *Zapomniani ministrowie skarbu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005, s. 77; G. Leliwa, *Projekt naprawy skarbowości polskiej*, Warszawa 1923, s. 5–6; E. Rose, *Bilans gospodarczy trzech lat niepodległości*, Warszawa 1922, s. 157; R. Rybarski, *Ciężar podatków w Polsce*, Warszawa 1923, s. 8–9; J.K. Steczkowski, *O naprawie Skarbu Rzeczypospolitej*, Kraków 1923, s. 14; E. Taylor, *Skarbowość...*, s. 284; J. Zdziechowski, *Mit złotej waluty*, Warszawa 1937, s. 208.

datku majątkowego mającego być zabezpieczeniem równowagi budżetu w pierwszym okresie reformy[43].

Realizacja programu nie trwała jednak długo, gdyż została przerwana dymisją Grabskiego w czerwcu 1923 r., sama zaś ustawa o naprawie skarbu nigdy w zaproponowanym w marcu kształcie nie została uchwalona. Udało się natomiast zrealizować część zamierzeń podatkowych. Jeszcze w maju uchwalono zupełnie nową ustawę o państwowym podatku przemysłowym, w czerwcu zaś przeforsował Grabski w parlamencie nową ustawę o podatku gruntowym, która chociaż nadal nie oznaczała jego pełnej unifikacji terytorialnej, była ważnym krokiem w tym kierunku. Po odejściu ministra Sejm przyjął także 11 sierpnia ustawę o podatku majątkowym, ale fundamentalna z punktu widzenia programu podniesienia wpływów podatkowych ustawa o zastosowaniu stałej jednostki podatkowej do obliczania danin oraz niektórych innych dochodów publicznych uchwalona została dopiero 6 grudnia (projekt złożył 17 października minister Władysław Kucharski)[44].

Były to jednak działania wyraźnie spóźnione i nawet sukcesywne podnoszenie stawek podatków bezpośrednich (kolejne nowelizacje odpowiednich aktów prawnych), dwukrotne ustawowe zwiększenie obowiązujących kar za zwłokę (marzec i październik) oraz ponowne przywrócenie od 24 marca działania ustawy ramowej z 10 maja 1921 o regulowaniu podatków pośrednich i wynikające z niej liczne podwyżki stawek akcyzowych nie mogły w warunkach hiperinflacji dać pozytywnych efektów. Kolejne zaniechanie wprowadzenia ustawowej walo-

---

[43] AAN, Kauzik, sygn. 6, *Odpisy protokołów posiedzeń i załączniki do protokołów (uchwały) Komitetu Ekonomicznego Ministrów 1922–1925*, *Protokół 165 posiedzenia KEM z dn. 3 lutego 1923 r.*, k. 22; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 21, cz. 2, *Posiedzenie Rady Ministrów z 2 marca 1923...*, k. 732–740; *Exposé ministra skarbu Władysława Grabskiego*, SS Sejm, Okres I, pos. 19 z 3 marca 1923 r., szp. 29–33; W. Grabski, *Dwa lata pracy...*, s. 12–14; *Projekt ustawy o naprawie Skarbu*, „PiH" 1923, z. 11–12, s. 165–166; N. Salpeter, *Dookoła exposé ministra Grabskiego*, „Przegląd Kupiecki" (cyt. „Przegl. Kup.") 1923, nr 12, s. 3–4; S. Skierski, *O sanację Skarbu*, „Drogi Polski" 1923, nr 6, s. 221–222; W. Sułkowska, *Źródła sukcesów i przyczyny niepowodzeń reform Władysława Grabskiego*, Wrocław 1996, s. 71–72; *Uwagi o naprawie Skarbu*, „Czas" 1923, nr 56, s. 1.

[44] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 24, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 października 1923 r.*, k. 61–62; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 805, *Projekt ustawy o zastosowaniu stałej jednostki podatkowej do obliczania danin oraz niektórych innych dochodów publicznych z 17 października 1923*, s. 1–5; DzURP 1923, nr 58, poz. 412; nr 63, poz. 505; nr 94, poz. 746; nr 127, poz. 1044; „PiH" 1923, z. 43, s. 637; J. Czerwiński, *Tzw. miernik złoty*, „Gaz. Bank." 1923, nr 4, s. 1–4; W. Grabski, *Obecna sytuacja finansowa*, „Drogi Polski" 1923, nr 7–9, s. 284–288; T. Gruszecki, *Reforma pieniężna W. Grabskiego. Ile warta jest stabilność pieniądza?* [w:] *Władysław Grabski. Uczony i mąż stanu* pod red. J. Konefała, S. Wójcika, Lublin 2005, s. 155; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 59–65; I. Natanson, *Nowa ustawa o podatku przemysłowym*, „Sprawy Podatkowe" 1923, z. 10–11, s. 10–14; J. Piekałkiewicz, *Reforma polskich podatków przychodowych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1923, z. 4, s. 598–631; tenże, *Podatek dochodowy i majątkowy w Polsce*, tamże 1924, z. 1, s. 1–25.

ryzacji oznaczało w praktyce zaprzepaszczenie podejmowanych od początku roku działań, a miarą niepowodzenia prowadzonej polityki stały się nie tylko rozmiary spadku waluty, ale także zmniejszenie, zamiast wyraźnego wzrostu, rozmiarów wpływów podatkowych do budżetu w porównaniu z rokiem 1922[45].

W grudniu 1923 roku, przystępując ponownie do dzieła reformy, Władysław Grabski, tym razem już jako premier i minister skarbu, oparł się na programie z marca i mógł wykorzystać wprowadzone w przeciągu tego roku zmiany w ustawodawstwie podatkowym. Udało mu się także uzyskać od Sejmu – ustawą z 11 stycznia 1924 roku – specjalne pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń z mocą ustaw, których odmówiono mu rok wcześniej. Podstawowy problem polityki fiskalnej stanowiło nadal uzyskanie możliwie wysokich wpływów budżetowych i stąd podejmowane w latach 1924–1925 działania były kontynuacją tych zapoczątkowanych w pierwszej połowie roku 1923. Korzystając z pełnomocnictw oraz możliwości waloryzacji stawek podatkowych, nowy gabinet przystąpił do realizacji planu zrównoważenia budżetu, który po stronie dochodów oparty został zarówno na podnoszeniu wpływów ze wszystkich właściwie podatków zwyczajnych, jak i na uchwalonej już w sierpniu 1923 r. nadzwyczajnej i z założenia tymczasowej daninie majątkowej[46].

Generalnie polityka podatkowa omawianego okresu była bardzo wyraźnie skażona fiskalizmem i trudno byłoby wyodrębnić jakieś znaczące tendencje, zwłaszcza w podejściu do podatków bezpośrednich. Jedynym nowym aktem prawnym przyjętym w roku 1924 była ustawa o podatku od nieruchomości z 17 czerwca, pozostałe zaś zmiany ograniczały się raczej do podnoszenia poziomu stawek podatków (w tym najważniejszych, czyli przemysłowego, dochо-

[45] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 754, *Projekt ustawy w przedmiocie podwyższenia kar za zwłokę z 8 października 1923 r.*, s. 2; tamże, druk nr 887, *Projekt ustawy przywracającej moc obowiązującą ustawy z dn. 10 maja 1921 r. o regulowaniu podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji na obszarze Rzeczypospolitej z 30 listopada 1923 r.*, s. 1–2; DzURP 1923, nr 30, poz. 183; nr 31, poz. 189; nr 112, poz. 891; RMS 1924, s. 178; Z. Landau, *Zapomniani ministrowie...*, s. 105–107, 129–130; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 66–67; *Podatki pośrednie. Konferencja prasowa w Ministerstwie Skarbu*, „Dz. Pozn." 1923, nr 242, s. 5; *Przeciwko waloryzacji podatków. Oświadczenie posła Michalskiego*, tamże, nr 269, s. 1; przegląd formułowanych w tym okresie programów naprawczych, por. W. Malinowski, *Stabilizacja waluty w Polsce w latach 1924 i 1927 w świetle literatury*, Kraków 1932, s. 36–98.

[46] DzURP 1924, nr 4, poz. 28; *Exposé Prezesa Rady Ministrów Władysława Grabskiego*, SS Sejm, Okres I, pos. 89 z 20 grudnia 1923 r., szp. 5–8; *Exposé Prezesa Rady Ministrów Władysława Grabskiego*, SS Senat, Okres I, pos. 42 z 20 grudnia 1923 r., szp. 3–4; *Przemówienie P. Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego na konferencji prasowej w Ministerstwie Skarbu z 15 stycznia 1924 r.* [w:] *Archiwum polityczne Władysława Grabskiego*, wybór i oprac. M.M. Drozdowski, Warszawa 2005, s. 198; T. Głowiński, *Sejmowe exposé premiera Władysława Grabskiego – program naprawy Rzeczypospolitej* [w:] *80. rocznica reform rządu Profesora Władysława Grabskiego 1924–2004* pod red. T. Głowińskiego, Wrocław 2004, s. 88–93; Z. Landau, *Reformy skarbowo-walutowe Władysława Grabskiego 1924–1925*, „Finanse" 1969, nr 3, s. 8–10; J. Tomaszewski, *Polityka stabilizacyjna Władysława Grabskiego,* Warszawa 1958, s. 26–31.

dowego, gruntowego), względnie przyśpieszania płatności rat podatku majątkowego. Pośrednim skutkiem tak ukierunkowanej polityki stały się decyzje obniżające poziom opodatkowania spadków i darowizn (ustawa z 18 lipca 1924 r.), zmniejszenie stawek podatku dochodowego dokonane 18 marca 1925 roku oraz pewna modyfikacja, w tym samym kierunku, ustawy o podatku przemysłowym z 15 lipca 1925 r. Wszystkie te posunięcia wynikały z wcześniejszych zbyt wysokich podwyżek tych obciążeń[47].

Bardziej wyrazista, choć też ukierunkowana przede wszystkim na realizację celów fiskalnych, stała się natomiast w tym okresie polityka podatków pośrednich. Mimo że formalnie nie wymagały one takiej uwagi jak podatki bezpośrednie (podnoszenie stawek nadal dokonywało się w drodze rozporządzeń), to jednak ich miejsce w systemie podatkowym zostało na nowo zdefiniowane. Już sformułowany wyraźnie na początku 1923 roku postulat przywrócenia przedwojennych rozmiarów wpływów skarbowych jasno wskazywał na pogodzenie się kierujących polską skarbowością, w tym Grabskiego, z koniecznością oparcia systemu danin publicznych właśnie na opodatkowaniu spożycia. Z drugiej zaś strony premier otwarcie opowiadający się za instytucją monopoli skarbowych zakładał uczynienie z nich jednego z filarów równowagi budżetowej i ten właśnie aspekt prowadzonej w tym okresie polityki można uznać za najbardziej charakterystyczny dla systemowych zmian dokonywanych w latach 1923–1925. Obok regularnego podnoszenia stawek akcyzowych wraz z reformą skarbową następował zatem widoczny rozwój systemu monopoli skarbowych, w ramach którego spuścizną omawianego okresu stało się wzmocnienie dotychczas istniejących przywilejów fiskalnych (tytoniowego, solnego i loteryjnego) oraz przywrócenie w 1924 roku monopolu spirytusowego i utworzenie w 1925 r. monopolu zapałczanego. Podjęto także w latach 1924–1925 pierwsze działania na rzecz własnej kodyfikacji wciąż odwołujących się do ustaw zaborczych podatków spożywczych opartych na akcyzie, czego skutkiem stały się ustawy o opodatkowaniu piwa z 12 czerwca 1924 roku oraz o opodatkowaniu wina z 1 lipca 1925 r.[48]

---

[47] DzURP 1924, nr 5, poz. 38; nr 11, poz. 94; nr 13, poz. 110; nr 16, poz. 151; nr 33, poz. 339–340; nr 34, poz. 350; nr 51, poz. 523; nr 72, poz. 699; 1925, nr 36, poz. 242; nr 79, poz. 550; G. Czechowicz, *Reorganizacja ustawodawstwa podatkowego*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 10, s. 443–445; P. Grata, *Polityka podatkowa rządu Władysława Grabskiego w latach 1923–1925*, „Polityka i Społeczeństwo" 2008, nr 5, s. 48–50; W. Morawski, *Władysław Grabski. Polityk, mąż stanu i reformator*, Warszawa 2004, s. 16–17; *O słuszny wymiar podatków*, „Dz. Pozn." 1925, nr 102, s. 1; M. Pasztor, *Francuskie opinie o polityce skarbowej i walutowej rządu Władysława Grabskiego (1923–1925)*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne" 1999, nr 1, s. 159–160; J. Tomaszewski, *Stabilizacja waluty...*, s. 49–50, 119.

[48] Dz. Urz. Min. Skarbu 1924, nr 1, poz. 23–29; DzURP 1924, nr 65, poz. 635; 1925, nr 75, poz. 525; W. Grabski, *Dwa lata pracy...*, s. 32; S. Kauzik, *Wyniki sanacji skarbu i życie gospodarcze kraju. Wywiad ze S. Kauzikiem*, „Gaz. Warsz." 1924, nr 145, s. 2; P. Grata, *Polityka podatkowa...*, s. 50; B. Markowski, *O systemie danin publicznych w Polsce*, „Sprawy Podatkowe" 1925,

Kontynuację polityki podatkowej Grabskiego stanowił także niespełna półroczny okres ministrowania Jerzego Zdziechowskiego, który obejmując urząd w warunkach inflacji i wzrostu deficytu budżetowego, zapowiadał wprawdzie przeprowadzenie reformy podatkowej ukierunkowanej na podniesienie znaczenia podatku dochodowego, w rezultacie jednak poszedł drogą utartą przez poprzedników. Zbyt krótki czas sprawowania funkcji nie pozwolił wprawdzie na „skonsumowanie" wprowadzanych zmian podatkowych, jednak to właśnie Zdziechowski był autorem uchwalonych 1 lipca, a więc już po zamachu majowym, projektów ustaw o 10-procentowym dodatku nadzwyczajnym do danin publicznych oraz unifikacji – połączonej, rzecz jasna, z podwyżką stawek – systemu opłat skarbowych. Jedynym nowym świadczeniem wprowadzonym jeszcze w okresie urzędowania Zdziechowskiego był marginalny w sumie podatek wojskowy, ale w swym programie z kwietnia 1926 roku minister planował także opodatkowanie mąki, środków oświetlenia, przyśpieszenie podwyżek opłat stemplowych i oczywistą w takich przypadkach podwyżkę podatku od spirytusu. Złożył także 5 maja w Sejmie ważny z punktu widzenia podatków bezpośrednich projekt ustawy o stałym podatku majątkowym mającym zastąpić nadzwyczajną i niezbyt skuteczną daninę uchwaloną w 1923 roku[49].

Akceptacja ustawodawcza projektów skarbowych Jerzego Zdziechowskiego oraz przyjęcie przez Sejm ustawy karnej skarbowej (2 sierpnia 1926 r.) zakończyły pierwszy, konstytutywny okres kształtowania polskiego systemu podatkowego. Mimo prób realizacji w tym czasie kilku, czasem nawet konkurencyjnych wobec siebie, koncepcji jego trzon tradycyjnie już stanowiły daniny bezpośrednie i pośrednie uzupełniane przez opłaty skarbowe i cła. W grupie podatków bezpośrednich znalazły się ostatecznie podatki gruntowy, od nieruchomości, przemysłowy, dochodowy, od kapitałów i rent, od skrzynek depozytowych oraz najmłodszy z nich – podatek wojskowy. Pierwsze trzy można było zaliczyć do tradycyjnych podatków przychodowych, dochodowy oraz powiązany z nim woj-

---

z. 10, s. 433–434; J. Podczarski, *Nasz dorobek ustawodawczy w dziedzinie podatków pośrednich*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 6, s. 171–172; *Prez. Grabski o sytuacji finansowej*, „Dz. Pozn." 1924, nr 177, s. 4; wybór opinii na temat reform Władysława Grabskiego, por. *Reformy Władysława Grabskiego. Dokonania i koszty w opiniach współczesnych*, wybór, wstęp i oprac. M.M. Drozdowski, Warszawa 1994, passim; *Wspomnienia i relacje o reformach Władysława Grabskiego*, wybór i oprac. M.M. Drozdowski, Warszawa 2004; passim.

[49] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2443, *Projekt ustawy o stałym podatku majątkowym z 5 maja 1926 r.*, passim; J. Zdziechowski, *Sytuacja gospodarczo-skarbowa Polski i drogi naprawy. Mowa p. Ministra Skarbu Jerzego Zdziechowskiego wygłoszona na posiedzeniu Sejmu d. 10 grudnia 1925 r.*, Warszawa 1926, s. 14–16; tenże, *O równowagę budżetu. Mowa Ministra Skarbu Jerzego Zdziechowskiego wygłoszona na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 27 kwietnia 1926 roku*, Warszawa 1926, s. 11–13; A. Dubieński, *Budżet na rok 1926*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 7, s. 201–202; T. Grodyński, *Budżet państwa polskiego* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928...*, cz. 1, s. 42–43; W. Morawski, *Polityka gospodarcza...*, s. 44, 63, 74, 103–104; E. Taylor, *Druga inflacja polska*, Warszawa 1926, s. 76–82.

skowy należały do obciążeń dochodu, natomiast podatki od skrzynek depozytowych oraz od kapitałów i rent bliskie były kategorii danin majątkowych. Były nimi także, mimo że traktowane jako opłaty skarbowe, podatki od spadków i darowizn, których umiejscowienie wśród opłat wynikało bardziej z zaborczych tradycji niż cech materialnych (opłaty skarbowe z reguły zaliczano do podatków obrotowych). Rodzaj podatków bezpośrednich stanowiły także wszelkie uchwalane w omawianym okresie nadzwyczajne daniny majątkowe, które jednak ze względu na swój z założenia wyjątkowy i tymczasowy charakter trudno było uznać za trwały element systemu skarbowego[50].

Poważne problemy z przyporządkowaniem do jednej kategorii budził także najważniejszy pod względem dochodów podatek przemysłowy. Funkcjonujący w oparciu o unifikującą dotychczasowe zasady dzielnicowe ustawę z 14 maja 1923 roku – zmodyfikowaną rozporządzeniem Prezydenta z 31 stycznia 1924 r. i znowelizowaną ustawą z 15 lipca 1925 roku – stanowił w praktyce dwa odrębne, połączone ze sobą obciążenia. Pierwszym był klasyczny przychodowy podatek od przemysłu i handlu polegający na wykupywaniu przez przedsiębiorstwa odpowiednich świadectw przemysłowych, drugim zaś podatek właściwy, który przyjął postać popularnego po wojnie w Europie podatku obrotowego. Początkowo zakup świadectwa przemysłowego traktowano jako zaliczkę na właściwy, obliczany od obrotu podatek, później jednak w wyniku wprowadzonych w okresie reform skarbowych zmian nastąpiło oddzielenie obu tych części i od czasów noweli ze stycznia 1924 roku świadectwa stały się faktycznie odrębnym, znacznie podwyższonym rozporządzeniem z 12 kwietnia tego roku podatkiem przychodowym, formalnie tylko połączonym z podatkiem obrotowym[51].

---

[50] DzURP 1926, nr 105, poz. 609; S. Głąbiński, *Polskie prawo skarbowe*, Lwów 1928, s. 47–48; B. Markowski, *O systemie danin...*, s. 425–436; F.N., *Zmiany w podatku obrotowym*, „Dz. Pozn." 1925, nr 76, s. 5; E. Taylor, *Skarbowość...*, s. 273–275; według innego podziału do podatków przychodowych zaliczano obok wymienionych także podatek od kapitałów i rent, do podatków osobistych – dochodowy oraz majątkowy, w skład podatków obrotowych wchodziły podatki od spadków i darowizn oraz opłaty skarbowe, zaś podatek wojskowy oraz pobierany przez samorządy podatek od lokali zaliczano do kategorii danin specjalnych, nieprzynależących do żadnej z zasadniczych grup, zob. *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926...*, s. 2.

[51] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5623, *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat za r. 1924*, k. 9, 13; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 153, *Projekt ustawy w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego z 5 lutego 1923 r.*, s. 27–31; DzURP 1924, nr 12, poz. 202; nr 33, poz. 340; M. Brojdes, *Wpływ polskiego podatku przemysłowego na produkcję* [w:] *Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*, t. 1, Wilno 1931, s. 2–6; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 372–375; R. Langrod, *Nowa ustawa o podatku przemysłowym*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 8, s. 305–306; R. Macyra, *Na rynku hossy i bessy. Giełdy towarowe w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2004, s. 172–173; I. Natanson, *Nowa ustawa o podatku przemysłowym...*, s. 10–12; J. Rejs, *Reforma podatku przemysłowego* [w:] *Pięć lat na froncie...*, s. 214–215; T.Chr., *Nowela do ustawy o podatku przemysłowym*, „Przegl. Gosp." 1925, nr 6, s. 286–288.

Wątpliwości podatników i znawców tematyki budziły także zasady wciąż funkcjonującego w oparciu o regulacje państw zaborczych podatku gruntowego. Katastralny w byłych dzielnicach pruskiej i austriackiej, zróżnicowany w zależności od rodzajów własności gruntów w b. Królestwie oraz kontyngentowy na Kresach Wschodnich podatek ten stanowił największy bodaj problem dla twórców skarbowości polskiej. Podejmowane w jego przedmiocie działania, z zasadniczą ustawą z 15 czerwca 1923 roku, ograniczyły się do próby unifikacji stawek podatkowych w całym kraju, jednak realizację tego celu uniemożliwiły wprowadzone właśnie ustawą z 1923 roku progresja dla zamożniejszych płatników oraz degresja dla najuboższych. Wskutek tego podatek gruntowy nabrał wielu cech daniny majątkowej zamiast uznawanej za bardziej sprawiedliwą formuły dochodowej[52].

Wiele niedociągnięć wykazywał także w opinii współczesnych uznawany już w lutym 1919 roku przez ministra Englicha za *najidealniejszy sposób opodatkowania* podatek dochodowy. Wprowadzony ustawą z 16 lipca 1920 roku i kilkakrotnie nowelizowany („łagodzony"), opierał się ostatecznie na zasadach ogłoszonych tekstem ustawy z 18 marca 1925 roku. Mimo ambitnych założeń nie był to podatek powszechny, a kolejne nowelizacje zmniejszały zarówno liczbę potencjalnych płatników, jak i jego znaczenie fiskalne. Regularnie podwyższano bowiem wysokość dochodu zwolnionego od opodatkowania, nie płacili także podatku rolnicy posiadający gospodarstwa o powierzchni niższej niż 15 ha, co w polskich warunkach z założenia zaprzeczało zasadzie powszechności. Ponadto od czasów ustawy z 4 kwietnia 1922 roku dzielił się on na dwie zasadnicze kategorie – podatek od dochodów tzw. niefundowanych (emerytury, uposażenia urzędnicze, wynagrodzenia za pracę najemną) oraz fundowanych (dla osób fizycznych i prawnych), a podział ten oznaczał różny poziom dochodu zwolnionego od podatku (odpowiednio 2500 i 1500 zł rocznie od 1925 r.), odmienną skalę oraz formy uiszczania – w przypadku dochodów z płac i emerytur obowiązywały potrącenia realizowane przez pracodawcę, podatek ogólny płacono

[52] *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926...*, s. 2–3; S. Głąbiński, *Polskie prawo skarbowe...*, s. 50–52; *Linie rozwoju administracji skarbowej w Polsce* [w:] *Prace przygotowawcze do ustawodawstwa skarbowego,* seria V, *Prace o charakterze ogólnym*, z. 2, Warszawa 1926, s. 43–44; St.K., *Podatek gruntowy*, „Przegląd Skarbowy" 1929, z. 5, s. 129–135; B. Markowski, *O systemie danin publicznych...*, s. 426–427; J. Michalski, *Nasza sytuacja skarbowa i gospodarcza. Mowa wygłoszona w Sejmie 30 października 1924 roku*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1924, s. 601–602; E. Taylor, *Ustrój skarbowy* [w:] *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce* pod red. A. Peretiatkowicza, Poznań 1923, s. 178–180; przeciętne obciążenie z ha wynosiło w roku 1924 od 3,90 zł w województwie warszawskim do 2,57 zł w województwach południowych i zaledwie 1,21 zł na Kresach Wschodnich.

natomiast w dwóch półrocznych ratach (część podatników płaciła obie formy podatku)[53].

Trzy omówione rodzaje świadczeń, a więc podatki przemysłowy, gruntowy oraz dochodowy, zdecydowanie dominowały wśród danin bezpośrednich i łącznie dawały w całym omawianym okresie 80–90% dochodów zwyczajnych z tego typu świadczeń. Najbardziej wydajnym źródłem stał się po reformie z 1923 roku podatek przemysłowy przynoszący od tego czasu nawet połowę wpływów z tego tytułu. Zwiększył on zatem dwukrotnie swój udział w strukturze wpływów w porównaniu z okresem przedwojennym, co jednoznacznie wskazywało na relatywny wzrost obciążenia przemysłu i handlu w stosunku do innych kategorii płatników. Zwiększyło się także – choć nie tak, jak oczekiwała tego większość ekonomistów i polityków – znaczenie podatku dochodowego. Jego udział osiągnął nawet przed reformą walutową około 1/3 wszystkich wpływów, później jednak, także wskutek popełnionych błędów, podatek ten musiał „odrabiać" straty z roku 1924, gdy osiągnięto zaledwie połowę preliminowanych budżetem wpływów. Podobnie jak podatek przemysłowy, także i ogólny dochodowy opierał się głównie na płatnikach wywodzących się spośród przedstawicieli handlu i przemysłu, którzy partycypowali w nim w połowie lat dwudziestych w około 70%[54].

---

[53] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok budżetowy 1927/28* (cyt. SKB MS), s. 7–10; DzURP 1922, nr 35, poz. 301; 1923, nr 40, poz. 278; 1924, nr 19, poz. 193; 1925, nr 58, poz. 411; *Exposé ministra skarbu Józefa Englicha...*, szp. 80; RMS 1927–1930, s. 132–133, 152–153; *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za pierwszy kwartał 1929 r.*, Warszawa 1929, s. 24–25; *Ustawodawstwo skarbowe* pod red. S. Kauzika, *I. Ustawa o państwowym podatku dochodowym*, Warszawa 1928, passim; W. Brużyk, *Polski podatek dochodowy w świetle teorii podatków* [w:] *Prace seminarium...*, t. 1, s. 24–47; P. Michalski, *System podatkowy...*, s. 53–55; A.P., *Na marginesie ustawy o podatku dochodowym*, „Dz. Pozn." 1925, nr 89, s. 5; J. Piekałkiewicz, *Podatek dochodowy i majątkowy...*, s. 6–9; Cz.Sz., *Podatek dochodowy*, „Przegl. Gosp." 1925, nr 5, s. 236–239; A. Urban, *Zmiany w państw. podatku dochodowym (nowelizacja ustawy)*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 3, s. 67–70; I. Weinfeld, *Podatek dochodowy...*, s. 138–141; liczba płatników podatku dochodowego sięgała w połowie lat dwudziestych 700 tys. osób, większość z nich stanowili w 1925 roku emeryci, urzędnicy i robotnicy, później proporcje te się odwróciły, ale i tak wskazywały na wadliwą konstrukcję podatku.

[54] W. Grabski, *Po sanacji Skarbu – sanacja życia gospodarczego. Przemówienie Pana Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego na posiedzeniu Sejmowej Komisji Budżetowej w dniu 19 stycznia 1925 r.*, Warszawa 1925, s. 6; *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1924 z zarysem ustawodawstwa podatkowego niektórych państw obcych*, Warszawa 1925, s. 1–5, 57; Zamknięcie rachunków... 1924, s. 86; P. Grata, *Kształtowanie się struktury wpływów podatkowych w Polsce w okresie reform stabilizacyjnych Władysława Grabskiego* [w:] *Historia. Polityka. Społeczeństwo. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Henrykowi Cimkowi*, Rzeszów 2008, s. 414–416; S. Starzyński, *Rok 1926 w życiu gospodarczym Polski*, Warszawa 1927, s. 24; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 133–134.

Tabela 2. Struktura wpływów z podatków bezpośrednich w latach 1919–1926 (w %)[55]

Podatki bezpośrednie	Rok							
	1919*	1920*	1921*	1922	1923	1924	1925	1926
Podatki gruntowe	21	8	31	11	13	16	14	17
Podatek od nieruchomości	17	9	8	3	1	3	6	8
Podatek przemysłowy	33	58	23	36	47	60	55	45
Podatek od skrzynek depozytowych	–	1	0	0	0	0	0	0
Podatek dochodowy	13	17	33	28	30	14	17	22
Podatek od kapitałów i rent	15	7	2	2	2	1	2	2
Zaległości podatków zniesionych	–	–	–	9	3	0	0	0
Odsetki, egzekucje i grzywny	1	0	3	11	4	6	6	6
Razem	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

* dotyczy tylko b. zaborów rosyjskiego i austriackiego.

Źródło: RMS 1924, s. 178; 1924–1927, s. 54; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, wkładka; obliczenia własne.

Zmniejszył się natomiast udział w strukturze dochodów z danin bezpośrednich klasycznych podatków przychodowych, co po raz kolejny wskazywać mogło na nieco łagodniejsze traktowanie rolnictwa przez fiskusa, ale także wynikało ze zwiększenia udziału samorządów w poborze tych właśnie podatków. O ile podatek gruntowy stracił tylko kilka punktów procentowych, o tyle podatki od nieruchomości, zwane też budynkowymi, które przed rokiem 1914 przynosiły aż około 30% wpływów z podatków bezpośrednich na ziemiach polskich, po wojnie przestały się praktycznie liczyć. Jeszcze w pierwszych latach, opierając się na dawnych podstawach prawnych, dawały wprawdzie stosunkowo duże wpływy, jednak później wskutek zmian w zakresie regulacji czynszów oraz deprecjacji waluty ich znaczenie spadło na tyle, że ustawa z 17 grudnia 1921 roku prze-

[55] Bez podatku wojewódzkiego od wyszynku i sprzedaży trunków wprowadzonego wprawdzie ustawą z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, ale zaliczanego w latach 1924–1925 do grupy podatków bezpośrednich (dochody z niego w b. zaborze rosyjskim trafiały do Skarbu), zob. Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1200, cz. 8, SKB MS 1924, s. 8; Druki Senatu, Okres I, druk nr 22, *Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na 1935 rok*, s. 34; DzURP 1923, nr 94, poz. 747; do wpływów z podatków zniesionych zaliczano przede wszystkim pozostałości należne Skarbowi z tytułu wprowadzanych wcześniej nadzwyczajnych źródeł dochodu (danina majątkowa, podatek od wzbogacenia się, podatek od zysków wojennych), zob. PBRP na rok 1922, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 21; 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu*, s. 27; PBRP na rok 1924, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 21.

kazała je samorządom (podymne na terenach wiejskich b. Królestwa Polskiego zniesiono i wliczono do podatku gruntowego ustawą z 15 czerwca 1923 r.). Na możliwości ponownego wykorzystania przez skarbowość państwa podatków budynkowych wskazał projekt ustawy o naprawie Skarbu Władysława Grabskiego z marca 1923 roku, a realizacją tej zapowiedzi stało się wydane 17 czerwca 1924 r. tymczasowe rozporządzenie o podatku od nieruchomości miejskich i niektórych wiejskich, którego czas obowiązywania (początkowo do końca 1924 r.) przedłużono ustawą z 1 kwietnia 1925 roku do końca 1928 roku, wpływy zaś z tego podatku ponownie sięgnęły udziału z początku lat dwudziestych[56].

Pozostałe podatki zaliczane do bezpośrednich nie odgrywały w zasadzie żadnej roli w strukturze wpływów budżetowych, a o ich znaczeniu najlepiej świadczył fakt, że podatki od kapitałów i rent, od skrzynek depozytowych i wprowadzony w 1926 roku podatek wojskowy łącznie przyniosły w okresie względnie ustabilizowanej gospodarki pieniężnej mniejsze wpływy niż dochody z karnych odsetek, grzywien i egzekucji, w czasie zaś inflacji ich pobór bywał nawet wstrzymywany ze względu na jego nieopłacalność (koszty przewyższały wpływy z podatków)[57].

Mówiąc o wpływach skarbowych z podatków bezpośrednich, warto pamiętać, że ich rzeczywisty poziom był najczęściej znacznie wyższy od tego, który wynikałby z kwot uzyskiwanych z poszczególnych źródeł przez budżet państwa, a ważną rolę w obciążeniu podatkowym ludności odgrywały związki samorządowe. Posiadały one znaczący udział we wszystkich ważnych daninach bezpośrednich. Ich finanse regulowała ustawa z 11 sierpnia 1923 roku i na podstawie odpowiednich ustaw podatkowych miały one prawo do dodatków do podatku gruntowego (nawet do 150% jego wysokości), 25-procentowego dodatku do podatku od nieruchomości, 30-procentowego dodatku do ceny świadectw udziałowych, 25-procentowego do podatku od obrotu oraz 30-procentowego udziału w państwowym podatku dochodowym (dla Warszawy wynosił on nawet 40%).

---

[56] DzURP 1922, nr 2, poz. 6; 1925, nr 43, poz. 296; *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926...*, s. 4–6; S. Głąbiński, *Polskie prawo skarbowe...*, s. 53–54; B. Markowski, *O systemie danin publicznych...*, s. 428; P. Michalski, *System podatkowy...*, s. 50; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnienia 1921/22*, Warszawa 1922, s. 36; obok podatku od nieruchomości istniał w polskim systemie skarbowym noszący charakter konsumpcyjny podatek od lokali, z którego wpływy na mocy ustawy z 2 sierpnia 1926 roku przeznaczano na potrzeby samorządów oraz na fundusz rozbudowy miast i kwaterunku wojskowego, zob. DzURP 1926, nr 94, poz. 550; J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Studia Finansowe" 1975, s. 192; *Zmiany podatków od lokali*, „Dz. Pozn." 1926, nr 219, s. 1.

[57] DzURP 1923, nr 54, poz. 376; G. Leliwa, *Projekt naprawy...*, s. 7; J. Lubowicki, *Podatki bezpośrednie...*, s. 67; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, s. 109–113; J. Piekałkiewicz, *Reforma polskich podatków...*, s. 629–630; *Reforma systemu podatkowego w Polsce*, „Przegl. Kup." 1923, nr 5, s. 7; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 55–56; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości"...*, s. 32–33.

Łącznie wszystkie te uprawnienia miały przynosić związkom samorządowym w latach 1924–1925 około 180 mln zł rocznie, co dawało ponad 40% kwoty uzyskiwanej z podatków bezpośrednich przez budżet państwa. Stanowiło to pewne wypośrodkowanie stosunków przedwojennych – udział w dochodach z podatków bezpośrednich był znacznie mniejszy niż w zaborze pruskim, wyraźnie natomiast wyższy niż w zaborze rosyjskim, gdzie przecież i realne znaczenie samorządów było niewielkie. Przyjęte rozwiązania najbardziej przypominały stosunki galicyjskie, w ramach których związki samorządowe uczestniczyły w podatkach państwowych w podobnej części jak w niepodległej Polsce[58].

Kolejnym i paradoksalnie, stosunkowo trwałym elementem systemu podatkowego były różnego rodzaju nadzwyczajne daniny majątkowe nakładane na podatników już od początków niepodległości. Miały one stanowić remedium na niedobory budżetu. Formalnie znajdowały się wprawdzie poza kategorią danin bezpośrednich, jednak faktycznie nimi były, jedyną zaś ich istotną odrębność stanowił właśnie ich zakładany, czasami bardzo szeroko jednak interpretowany, incydentalny charakter. Mimo że faktycznie znaczące okazały się tylko nadzwyczajna danina państwowa pobierana w 1922 roku oraz jednorazowy podatek majątkowy uchwalony 11 sierpnia 1923 roku, a zaplanowany na lata 1924–1926, do tego typu obciążeń należy także zaliczyć przyjęte jeszcze przed ukonstytuowaniem się Sejmu Ustawodawczego jednorazową daninę od nieruchomości i majątku w kapitale z 29 stycznia 1919 r., jednorazowy podatek majątkowy oraz podatek od zysków wojennych (oba z 5 lutego tego roku), a także podatek od wzbogacenia się, które ujawniło się

[58] DzURP 1923, nr 94, poz. 947; *Projekt ustawy o rozgraniczeniu źródeł podatkowych państwa i samorządu*, w układzie i z objaśnieniami B. Markowskiego [w:] *Prace przygotowawcze do ustawodawstwa skarbowego,* seria IV, *Skarbowość komunalna*, dodatek do zeszytu 1, Warszawa 1926, s. 7–17; Zamknięcie rachunków... 1924, s. 86; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 232–236; J. Horszowski, *Skarbowość samorządu terytorialnego w Małopolsce. Uwagi prawnicze* [w:] *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, Warszawa 1923, s. 139–142; *Linie rozwoju administracji...*, s. 56–57; B. Markowski, *Dochody i wydatki samorządu terytorialnego według budżetów na rok 1927/28*, Warszawa 1929, s. 18–30; tenże, *Finanse samorządu terytorialnego (1919–1928)* [w:] *Bilans gospodarczy...*, s. 295–302, 316–324; R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006, s. 114–122; L. Topacz, *W sprawie systemu danin publicznych w Polsce*, „Przegl. Gosp." 1926, nr 7, s. 330–334; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1923*, „Finanse" 1969, nr 1, s. 18–22; obliczenia własne; w roku 1927/28 łączne dochody z tytułu wszystkich podatków państwowych stanowiły blisko 40% wszystkich wpływów zwyczajnych związków samorządowych, największy był udział tego rodzaju dochodów w stosunkach budżetowych gmin miejskich niewydzielonych i wydzielonych oraz związków powiatowych, gdzie wyraźnie przekraczał poziom 40%, natomiast najmniejszy – w gminach wiejskich, gdzie płatników podatków bezpośrednich było najmniej, stąd też udział tego typu dochodów sięgnął zaledwie 1/3 (dominowały w gminach wpływy z przynależnych samorządom podatków samoistnych dające 44% wpłat, podczas gdy w całości finansów samorządowych partycypowały one zaledwie w 1/4).

przez nabycie nieruchomości i przez spłatę długów hipotecznych (z 31 marca 1922 r.)[59].

Stosunkowo najlepsze rezultaty przyniosła danina państwowa wprowadzona przez ministra Michalskiego, która w 1922 roku dała wpływy blisko trzykrotnie wyższe niż wszystkie zwyczajne podatki bezpośrednie, jednak było to przede wszystkim skutkiem charakteru tego świadczenia opartego na jednorazowym poborze wielokrotności podatków przychodowych przy jednoczesnym zaniedbaniu waloryzacji poziomu stawek innych podatków. Właściwym podatkiem majątkowym było natomiast świadczenie uchwalone w roku 1923, które wprawdzie nie przyniosło zaplanowanego miliarda złotych wpływu w ciągu trzech lat, a dochód w najlepszym pod tym względzie roku 1924 stanowił zaledwie 2/3 wpływów zwyczajnych z danin bezpośrednich, jednak był to tym razem dochód wspomagający, nie zaś, tak jak w roku 1922, zastępujący normalne wpływy. Co więcej, już od 1925 roku pojawiały się plany zastąpienia nadzwyczajnego w swej istocie świadczenia stałym obciążającym majątek podatkiem, o czym mówili zarówno premier Grabski, jak i jego następca na stanowisku ministra skarbu Jerzy Zdziechowski, a także przyszły sternik skarbowości polskiej Gabriel Czechowicz[60].

Duża dynamika zmian zachodzących w systemie podatków bezpośrednich nie była wcale zjawiskiem wyjątkowym w okresie kształtowania systemu podatkowego Rzeczypospolitej. Nie lepiej działo się bowiem w dziedzinie podatków pośrednich. Nie tylko znaczne trudniej było, jak się okazało, o pełną unifikację obowiązujących w całym kraju zasad, ale także panowała w tym względzie duża różnorodność koncepcji i zmienność decyzji dotyczących zarówno wyboru przedmiotu opodatkowania, jak i preferowanych sposobów pobierania należno-

---

[59] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5609, *Wymiar podatku dochodowego na r. 1924*, k. 1–3; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 583, *Projekt ustawy o podatku majątkowym z 9 czerwca 1923 r.*, *passim*; druk nr 714, *Sprawozdanie Komisji Skarbowej w przedmiocie projektu ustawy o podatku majątkowym z 2 sierpnia 1923 r.*, s. 1–3; druk nr 1961, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej w przedmiocie Ustawy o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym z 7 lipca 1920 r.*, s. 3; S. Karpiński, *Pamiętnik dziesięciolecia 1915–1924*, Warszawa 1931, s. 263–264; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, s. 147–180; J. Piekałkiewicz, *Podatek dochodowy i majątkowy...*, s. 19–25; N. Salpeter, *Podatek majątkowy*, „Czas" 1926, nr 40, s. 4; Z. Sokołowska, *Podatki bezpośrednie* [w:] *Skarb Rzeczypospolitej* pod red. H. Tennenbauma, Warszawa 1924, s. 220–227; E. Spät, *Danina narodowa*, „Gaz. Bank." 1921, nr 18, s. 8–14; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 261–274.

[60] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 14–16; W. Grabski, *Program walki z kryzysem gospodarczym w Polsce. Mowa p. Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego wygłoszona na posiedzeniu Narady Gospodarczej w dniu 1 października 1925 r.*, Warszawa 1925, s. 29–30; RMS 1924–1927, s. 46–48; *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926...*, s. 18–19; Zamknięcie rachunków... 1924, s. 84–85; 1925, s. 92–93; G. Czechowicz, *Reorganizacja ustawodawstwa...*, s. 445; *Nowelizacja podatku majątkowego*, „Dz. Pozn." 1925, nr 260, s. 10.

ści skarbowych. Z tych trzech zagadnień jedynie ostatnie zostało do końca 1925 roku ostatecznie rozstrzygnięte, natomiast problemy związane z ujednolicaniem przepisów przeciągnęły się jeszcze na kilka kolejnych lat, a kształt systemu danin pośrednich ewoluował w zasadzie do końca okresu międzywojennego.

Podatki pośrednie niewątpliwie stanowiły bardziej skomplikowaną i zróżnicowaną część dziedzictwa skarbowego przejętego przez państwo polskie od zaborców po zakończeniu I wojny światowej. Większe możliwości podejmowania różnych decyzji w tym zakresie spowodowały, że właściwie wszystkie podstawowe przedmioty opodatkowania podlegały kilku rozwiązaniom, które trzeba było w jakiś sposób uporządkować, przystosować do możliwości oraz przyzwyczajeń podatników w całej Rzeczypospolitej i wreszcie skutecznie wyegzekwować. Pierwsze, teoretycznie doraźne decyzje podjęte w listopadzie 1918 roku i pozostawiające w mocy zaborcze przepisy okazały się dosyć trwałe, a próby unifikacji ograniczone zostały na długi czas do wyrównywania poziomu obciążeń, ewentualnie do rozciągania dzielnicowych rozwiązań na całe terytorium państwa. Bardzo szybko pojawiła się także zasadnicza kwestia dokonywania wyborów między akcyzową a monopolową formułą poboru poszczególnych danin istotna w kontekście znacznego rozszerzenia uprawnień monopolowych państwa przez mocarstwa centralne w okresie okupacji ziem b. Królestwa Polskiego.

Proces kształtowania systemu podatków pośrednich odbywał się zatem na kilku płaszczyznach i podobnie jak w przypadku danin bezpośrednich w dużej mierze zdeterminowany został fiskalnymi potrzebami państwa, a także, w pierwszych latach niepodległości, względami aprowizacyjnymi, gdyż niektóre przedmioty opodatkowania stanowiły często deficytowe w realiach lat 1918–1921 artykuły pierwszej potrzeby. Cukier, sól, artykuły naftowe długo podlegały wprowadzonym jeszcze przez okupantów sekwestrom, a dwa pierwsze z tych produktów oraz spirytus, wyroby tytoniowe, sacharyna i loteria objęte były od pierwszych miesięcy niepodległości monopolem skarbowym państwa. Akcyzowy system opodatkowania obowiązywał natomiast w tym okresie w całym kraju lub różnych jego częściach względem wina, piwa, miodu, drożdży, zapałek, węgla, mięsa, gilz i bibułek papierosowych oraz wód mineralnych, a także, poza byłym zaborem rosyjskim, spirytusu[61].

[61] „MP" 1918, nr 205, s. 1–2; *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych...*, tablica 2; W. Grabowski, *Podatki pośrednie* [w:] *Odrodzona skarbowość...*, s. 87–89; R. Jabłoński, *Podatki pośrednie...*, s 212–214; J. Lubowicki, *Ustrój podatkowy...*, s. 922–923; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, t. 2, s. 436–442; *Skróty wykładów odbytych na kursach dla urzędników skarbowych, zorganizowanych przez Stowarzyszenie Urzędników Skarbowych pod kierownictwem Dyrektora Hermana Wiesenberga*, Warszawa 1924, s. 157–159; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 76–88; F. Świtalski, *Administracja skarbowa w życiu gospodarczym* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 324–325.

W przypadku podatków pośrednich trudno posługiwać się stosowaną dla danin bezpośrednich periodyzacją polityki podatkowej państwa polskiego. Na pewno należy wyodrębnić wspomniany okres pierwszy będący w dużym stopniu kontynuacją zasad gospodarki wojennej i zakończony wraz ze stabilizacją sytuacji politycznej i aprowizacyjnej w roku 1921. Za kolejny można uznać czasy obowiązywania – z przerwami – ustawy z 10 maja 1921 roku, która pozwoliła kolejnym wykorzystującym jej zapisy ministrom skarbu na przyśpieszenie procesu unifikacji systemu podatków pośrednich w całym kraju. Okres ostatni, rozpoczynający się wraz z reformami Grabskiego i trwający do roku 1928 to dalsze działania unifikacyjne, tym razem już w oparciu o własne ustawodawstwo, a także konsekwentna rozbudowa monopolowych form opodatkowania spożycia.

W pierwszym z okresów nie podejmowano ważniejszych posunięć w zakresie podatków pośrednich, a jedynym znaczącym aktem prawnym przyjętym w tym czasie stała się ustawa o loterii państwowej z 26 marca 1920 roku wprowadzająca znany we wszystkich państwach zaborczych monopol skarbu w tej dziedzinie na terenie całej Rzeczypospolitej. Poza tym pozostawały w mocy przepisy zaborcze. Najbardziej charakterystyczną cechę ówczesnego systemu podatków pośrednich stanowiła ich zarówno rzeczowa, jak i, co gorsza, fiskalna niejednolitość widoczna w poszczególnych dzielnicach. Zwłaszcza mieszkańcy byłej Galicji i tak już niezadowoleni ze sposobu wymiany koron na marki polskie protestowali przeciw utrzymywaniu dotychczasowych różnic w stawkach podatkowych i wyższemu, ich zdaniem, wskutek tego obciążeniu fiskalnemu *per capita* w tej części kraju[62].

Punktem zwrotnym i faktycznym początkiem procesu unifikacji systemu podatków pośrednich stało się wejście w życie ustawy o regulowaniu podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji na obszarze Rzeczypospolitej z 10 maja 1921 roku. Na jej mocy Rada Ministrów uzyskiwała prawo zrównania stawek podatkowych na terenie całej Rzeczypospolitej, rozszerzania na inne części kraju ustaw obowiązujących w poszczególnych dzielnicach, uchylania dzielnicowych ustaw i rozporządzeń oraz podwyższania stawek podatkowych do poziomu obowiązującego na ziemiach polskich przed wojną. Korzystając z przyznanych uprawnień, władze skarbowe w 1921 roku wydały kilka ważnych rozporządzeń regulujących funkcjonowanie większości podatków spożywczych, a także zredukowały liczbę monopoli skarbowych. Rozporządzeniem z 26 września 1921 roku zniesiono monopol cukrowy, zaś 14 października zawieszono

[62] DzURP 1920, nr 31, poz. 180; *P. minister Grabski przyznaje się do winy*, „Przegl. Kup." 1920, nr 18, s. 1–2; *Podatki Galicyi i podatki Królestwa*, „Czas" 1920, nr 51, s. 1; *Reformy podatkowe ministra Grabskiego*, „Ilustrowany Kurier Codzienny" (cyt. „IKC") 1920, nr 59, s. 7; *Skarb i podatkowość*, „Dz. Pozn." 1921, nr 198, s. 2; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 2, s. 43–49; W.E. Zieliński, *Nasi ministrowie skarbu...*, s. 22–23.

monopol spirytusowy, pozostawiając funkcjonowanie czterech tego typu uprawnień fiskalnych (tytoniowego, loteryjnego, solnego, sacharynowego). Taka struktura opodatkowania konsumpcji pozostała niezmieniona do czasu reform skarbowo-walutowych roku 1924[63].

W miejsce obu usuniętych monopoli przywrócono przedwojenne dzielnicowe przepisy akcyzowe, obejmując nimi zarówno cukier, jak i spirytus oraz wprowadzając jednolite stawki podatku w całym kraju. W tym samym roku nastąpiła także uwzględniająca również odrębności dzielnicowe regulacja zasad opodatkowania piwa. W przypadku pozostałych podatków akcyzowych przeprowadzono daleko idącą unifikację polegającą na rozciągnięciu na terytorium całego kraju przepisów jednego z zaborców. W przypadku podatków od wina (rozporządzenie z 5 grudnia 1921 r.) oraz od wina musującego (14 listopada 1921 r.) posłużono się niemieckimi ustawami z 26 lipca 1918 roku, akcyzę od zapałek ujednolicono 30 maja 1921 r. na zasadach przepisów rosyjskich, podobnie stało się z opodatkowaniem drożdży, zaś podatek od olejów mineralnych (produktów naftowych) zunifikowano w oparciu o dawną ustawę austriacką rozporządzeniem z 17 listopada 1921 r.[64]

Z drugiej strony doszło do pewnego ograniczenia liczby podatków spożywczych, gdyż obok unifikacji następowała likwidacja niektórych dzielnicowych, marginalnych i równocześnie niepotrzebnie komplikujących system podatkowy obciążeń. Zniesiono kilka podatków proweniencji pruskiej (podatek od środków oświetlenia, od gilz i bibułek papierosowych), rosyjskiej (od miodu do picia) oraz austriackiej (podatek konsumpcyjny liniowy, podatek od mięsa). Zawieszono także w grudniu 1921 r. pobieranie będącego pozostałością rządów okupantów podatku od węgla, który jednak powrócił – w niemieckiej wersji z 1917 roku zmodyfikowanej w 1922 r. – do systemu skarbowego od 1 listopada 1922 r., po przyłączeniu do Polski przyznanej jej części Górnego Śląska[65].

---

[63] Druki Sejmowe, SU, druk nr 2649, *Wniosek nagły Komisji Skarbowo-Budżetowej w sprawie ustawy o regulowaniu podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji na obszarze Rzeczypospolitej z 18 marca 1922 r.*, s. 1–2; DzURP 1921, nr 41, poz. 248; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy...*, s. 43–47.

[64] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 14, *Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z 17 maja 1921 r.*, k. 403; t. 15, *Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z 26 września 1921 r.*, k. 620, Załącznik 8, k. 682–688; Druki Sejmowe, SU, druk nr 2994, Załącznik 2, *Motywy do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 1921 r. o podwyższeniu i ujednoliceniu podatku od zapałek*, s. 4–6; tamże, Okres I, druk nr 1608, *Uzasadnienie do projektu ustawy o opodatkowaniu wina i miodu syconego z 10 grudnia 1924 r.*, b.s.; DzURP 1921, nr 50, poz. 304, 307; nr 83, poz. 584; nr 86, poz. 628; nr 95, poz. 700; nr 97, poz. 709; nr 100, poz. 717; nr 105, poz. 764; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu*, s. 28–38; Z. Ciechomska, *Podatki pośrednie* [w:] *Skarb...*, s. 172–179; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 432.

[65] DzURP 1921, nr 69, poz. 455; nr 84, poz. 596; nr 108, poz. 787, 788; PBRP 1922, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 24–25; 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu*, s. 34; *Podatek węglowy*, „Tyg. Handl." 1922, nr 43–44, s. 621; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 80; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 2, s. 2–6.

I właśnie rok 1922 można uznać za finalny dla procesu ujednolicania i określania materialnej podstawy podatków pośrednich w tym okresie kształtowania polskiego systemu skarbowego. Kolejne istotne decyzje podejmowano po przywróceniu ustawą z 4 września 1922 r. mocy obowiązującej ustawy ramowej z 10 maja 1921 roku. Rezygnacja rozporządzeniem z 30 października z podatku od wód mineralnych, a z drugiej strony rozciągnięcie na teren całego państwa pruskich przepisów o opodatkowaniu kwasu octowego (23 listopada) oraz rosyjskich przepisów o patentach akcyzowych na fabryki oraz zakłady sprzedaży trunków, drożdży, zapałek i gilz papierosowych (rozporządzenie z 22 października) i wspomniane przywrócenie podatku od węgla stały się ostatnimi ważnymi zmianami w zakresie podatków akcyzowych wprowadzonymi przed podjęciem reformy walutowej. Pozostałe, wcale liczne, wynikające z sukcesywnie prolongowanych uprawnień działania w zakresie podatków spożywczych ograniczały się już tylko do wyrażającej się kolejnymi podwyżkami stawek akcyzowych walki z podatkowymi skutkami inflacji, w której władze skarbowe stały z reguły na z góry straconej pozycji[66].

W roku 1922 nastąpiła także zasadnicza zmiana w gospodarce monopolowej. 1 czerwca Sejm przyjął wreszcie złożony jeszcze w 1920 roku przez ministra Grabskiego projekt ustawy o monopolu tytoniowym rozszerzający jego działanie na całe terytorium państwa i oddający w ręce Skarbu wyłączność nie tylko handlu, ale także produkcji. Wraz z wejściem w życie ustawy przestały obowiązywać dotychczasowe akcyzowe zasady opodatkowania uprawy surowca oraz produkcji wyrobów gotowych w byłym zaborze pruskim. Rozporządzeniem z 21 grudnia 1922 ujednolicono także ustawodawstwo dotyczące funkcjonowania monopolu sacharyny. Ostatnim zatem w polskim systemie skarbowym przypadkiem skrajnej niekonsekwencji, za jaką należy uznać utrzymywanie niepełnego terytorialnie monopolu fiskalnego, pozostały zasady opodatkowania soli. W dawnych zaborach austriackim i rosyjskim produkt ten podlegał monopolowi handlowemu, podczas gdy w województwach zachodnich wciąż utrzymywał się system akcyzowy[67].

---

[66] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 152, *Projekt ustawy przywracającej moc obowiązującą ustawy z dn. 10 maja 1921 r. o regulowaniu podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji na obszarze Rzeczypospolitej z 1 lutego 1923 r.*, s. 3–4; tamże, druk nr 887, *Projekt ustawy w przedmiocie przywrócenia mocy obowiązującej...*, s. 2; DzURP 1922, nr 95, poz. 879; nr 98, poz. 899; nr 112, poz. 1015; J. Podczarski, *Nasz dorobek ustawodawczy...*, s. 172; *Sprawy podatkowe*, „PiH" 1922, z. 18, s. 296–297; wpływ inflacji na stawki podatkowe oraz udział podatku inflacyjnego w obciążeniu ludności, zob. A. Prus, *Dochody i wydatki Rzplitej w świetle analizy złotowej*, „Drogi Polski" 1923, nr 7–8–9, s. 318–321; T. Szturm de Sztrem, *Żywiołowość w opodatkowaniu. Podatek inflacyjny,* Warszaw 1924, s. 13–15, 38–52; E. Taylor, *Ciężar inflacji w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1925, s. 1038–1045.

[67] DzURP 1922, nr 47, poz. 409; nr 116, poz. 1056; NIK 1922, z. 4, s. 26; W. Roszkowski, *Kształtowanie się podstaw...*, s. 211–218; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy...*, s. 48–49.

Abstrahując od wciąż nie do końca spójnych przepisów monopolowych oraz wyraźnych zaniedbań w tworzeniu własnego ustawodawstwa, można uznać, że po reformach z końca 1921 roku system podatków pośrednich nabrał pewnej stabilności. Wyrażała się ona zarówno zakończeniem pierwszego etapu unifikacji poszczególnych rodzajów podatków, jak i osiągnięciem interesującego z punktu widzenia sporu o dominujący model pobierania podatku udziału obu form opodatkowania w strukturze wpływów budżetowych. O ile do 1921 roku włącznie dochód z monopoli stanowił nawet ponad 70% wpłat grupy podatków konsumpcyjnych, o tyle w latach 1922–1923 nastąpiło odwrócenie proporcji i to oparte na wolnym handlu podatki akcyzowe przynosiły około 70% wpływów.

Tabela 3. Struktura wpływów z danin pośrednich w latach 1919–1926 według sposobu opodatkowania

Rodzaj opodatkowania	Rok							
	1919*	1920*	1921*	1922	1923	1924	1925	1926
Podatki akcyzowe	22	26	34	72	67	60	22	19
Monopole skarbowe	78	74	66	28	33	40	78	81
Razem	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

* dotyczy tylko b. zaboru rosyjskiego i austriackiego.

Źródło: RMS 1924, s 178; 1924–1927, s. 48; Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych..., tablica 2; Zamknięcie rachunków... 1925, s. 86–87, 90–91; obliczenia własne.

Był to jednak, jak się miało okazać, jedyny taki okres w całym dwudziestoleciu międzywojennym, a powrót do tendencji z początku dekady nastąpił wraz z podjęciem dzieła reformy skarbowej przez Władysława Grabskiego. Przywrócenie monopolu spirytusowego, rozciągnięcie na obszar b. zaboru pruskiego monopolu solnego, wprowadzenie w życie wszystkich zapisów ustawy o monopolu tytoniowym oraz powołanie nowego, nieznanego wcześniej na ziemiach polskich monopolu zapałczanego odwróciło sytuację diametralnie. Podatki akcyzowe stały się od roku 1925 tylko dodatkiem do traktowanych zresztą jako zupełnie odrębna kategoria danin publicznych monopoli skarbowych, zaś dochód z podatków pośrednich zmniejszył się z 233 mln złotych osiągniętych w roku 1924 do zaledwie 112 mln w 1925 oraz 138 mln w 1926 r.[68]

[68] RMS 1924, s. 178; 1924–1927, s. 48; Zamknięcie rachunków... 1925, s. 86–87; J. Kulski, *Możliwości rozwojowe podatków pośrednich* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 236–237; formalne wydzielenie monopoli skarbowych w odrębną część budżetu (tzw. grupę C) po raz pierwszy nastąpiło w przygotowanym przez gabinet Witosa preliminarzu na rok 1923, por. T. Grodyński, *Preliminarz budżetowy na r. 1923*, „PiH" 1923, z. 24–25, s. 327–328; szerzej o rozbudowie systemu monopolowego w latach 1924–1925, zob. rozdział II.

Działania z lat 1924–1925 w zakresie rozbudowy systemu monopoli skarbowych stały się jednoznaczne z pełną unifikacją organizujących je przepisów podatkowych, a podobne posunięcia stopniowo podejmowano także w kontekście innych, pobieranych w formie akcyzy podatków pośrednich. 12 czerwca 1924 r. uchwalona została ustawa o opodatkowaniu piwa, 1 lipca 1925 Sejm przyjął ustawę o opodatkowaniu wina, zaś uregulowanie zasad podatków od kwasu octowego oraz drożdży przyniosła ustawa o monopolu spirytusowym z 31 lipca 1924 roku. Nastąpiły także w tym okresie niewielkie zmiany w warstwie materialnej podatków spożywczych. Do grupy monopoli przesunięty został dawny podatek akcyzowy od zapałek, a wraz z wprowadzeniem tego monopolu pojawił się w systemie znany na ziemiach polskich z czasów austriackich podatek od zapalniczek. Zrezygnowano natomiast, rozporządzeniem z 9 sierpnia 1924 roku, z pobierania powszechnie krytykowanego podatku od węgla. Ograniczeniu uległa także grupa płatników opłat patentowych, które w wyniku zapisów ustaw o monopolu spirytusowym oraz o opodatkowaniu wina uiszczać miały tylko zakłady produkcji i sprzedaży wyrobów alkoholowych[69].

Mimo że ostateczna struktura podatków akcyzowych ustalona została w roku 1925, wraz z wejściem w życie ustawy o monopolu zapałczanym, zakończenie procesu ich unifikacji w oparciu o własne ustawodawstwo przyniosły dopiero dwa ważne akty prawne przyjęte już po roku 1926. Pierwszym z nich było poprzedzone ustawą z 22 lipca 1925 r. o obrocie cukrem rozporządzenie Prezydenta z 13 września 1927 roku o opodatkowaniu cukru, które wprowadzało wreszcie unifikację przepisów dla tego najważniejszego z punktu widzenia interesów Skarbu podatku akcyzowego. Drugim i kończącym proces tworzenia nowoczesnego systemu podatków pośrednich w Polsce było natomiast rozporządzenie z 7 marca 1928 roku o podatku od olejów mineralnych, które w miejsce dotychczasowych uregulowań austriackich przynosiło nowe przepisy dostosowujące konstrukcję podatku do zasad, na jakich zbudowane były pozostałe daniny pośrednie pobierane w formie akcyzowej[70].

---

[69] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, SKB MS 1927/28, s. 31–33; DzURP 1924, nr 65, poz. 635; nr 78, poz. 756; nr 85, poz. 821; 1925, nr 75, poz. 525; nr 83, poz. 561; S. Głąbiński, *Polskie prawo...*, s. 84; W. Grabowski, *Podatki pośrednie...*, s. 89–94; W. Ostrowski, *Rozważania o podatku od kwasu octowego i o produkcji octu*, „Przegląd Skarbowy" 1927, z. 10, s. 295–297.

[70] DzURP 1925, nr 90, poz. 630; 1927, nr 81, poz. 700; 1928, nr 27, poz. 252; W. Grabowski, *Podatki pośrednie...*, s. 90–92; W. Ostrowski, *Opodatkowanie olei mineralnych*, „Przegląd Skarbowy" 1928, z. 5, s. 129–135; tenże, *Podatek od cukru*, tamże 1927, z. 12, s. 366–375; *O ustawę o obrocie cukrem*, „Dz. Pozn." 1926, nr 242, s. 6; S. Wykrętowicz, *Przemysł cukrowniczy w Zachodniej Polsce w latach 1918–1939*, Poznań 1962, s. 98–100.

Uformowany w ten sposób system podatków pośrednich składał się z dwóch formalnie niezwiązanych ze sobą segmentów, czyli zdecydowanie bardziej znaczącego w kontekście potrzeb budżetowych państwa i wyodrębnionego poza grupę danin pośrednich systemu monopoli skarbowych oraz wciąż pozostających w tej kategorii podatków akcyzowych. Wskutek zachodzących do 1925 roku przemian zaliczono do niej ostatecznie podatki od cukru, drożdży prasowanych, kwasu octowego, olejów mineralnych, piwa, wina, zapalniczek oraz akcyzowe opłaty patentowe. Strukturę wpływów z tytułu podatków spożywczych charakteryzowała w omawianym okresie bardzo duża dynamika, co w dużej mierze wynikało z zasygnalizowanej zmienności zasad opodatkowania.

Wskutek tego do roku 1924 włącznie zdecydowanie najważniejsze tego typu źródło dochodów budżetowych stanowił podatek od spirytusu przynoszący w latach 1922–1924 ponad połowę wszystkich wpływów z akcyzy. Jego miejsce zajął od roku 1925 podatek od cukru, który mimo że wcześniej dawał tylko około 20–25%, po wprowadzeniu monopolu spirytusowego osiągnął blisko 2/3 wpływów z tej grupy budżetu w 1926 r. Około 15% dochodów zapewniał w tym najbardziej reprezentatywnym dla systemu podatków pośrednich okresie podatek od olejów mineralnych, zaś kolejne miejsca w hierarchii zajmowały podatki od piwa, drożdży oraz opłaty patentowe, które jednak dawały już tylko po kilka procent wpływów akcyzowych (w liczbach bezwzględnych oznaczało to zaledwie kilka milionów złotych, co stanowiło znikome zyski przy kilkudziesięciu milionach płynących z opodatkowania cukru).

Pozostałe z podatków spożywczych nie odgrywały już większej roli w strukturze dochodów i po utworzeniu monopolu zapałczanego uczestniczyły łącznie w zaledwie około 5% wpływów z akcyzy. Z danin zniesionych wcześniej większe znaczenie w sferze dochodowej miał tylko podatek od węgla, który w roku 1921 przyniósł nawet ponad 60% wpływów ze wszystkich podatków pośrednich, jednak po przywróceniu jego obowiązywania dał w roku 1923 już tylko 12%. Pewną rolę odegrał także w roku 1919 podatek od gilz, ale ze względu na eksperymentalny charakter tego okresu trudno traktować ten fakt inaczej niż właśnie jako skutek panujących uwarunkowań, czego potwierdzeniem zdaje się także nienaturalnie wysoki wtedy udział we wpływach podatku od zapałek. W porównywalnych warunkach znaczenie poszczególnych podatków było dosyć stabilne, a struktura wpływów z danin pośrednich stanowiła z reguły odzwierciedlenie zmian organizacyjnych zachodzących w ich obrębie, czego najlepszy przykład stanowiły pozornie rewolucyjne w niej przesunięcia w roku 1922 (pojawienie się w tej kategorii akcyzy od spirytusu i cukru) oraz wspomniane już zmiany w roku 1925[71].

[71] RMS 1924–1927, s. 46-48; RS 1920/1922, s. 268; 1923, s. 192; S. Dziewulski, *Budżety państwowe...*, s. 17; E. Rose, *Bilans gospodarczy...*, s. 157.

Tabela 4. Struktura wpływów z podatków pośrednich (spożywczych) w latach 1919–1925 (w %)

Podatki pośrednie	Rok							
	1919*	1920*	1921*	1922	1923	1924	1925	1926
Podatek od spirytusu	35,8	54,4	22,6	61,5	54,2	57,0	–	–
Podatek od wina musującego	·	0,0	0,2	0,0	0,3	0,1	–	–
Podatek od wina	0,3	0,0	0,0	0,4	0,4	0,6	3,1	1,7
Podatek od piwa	7,4**	0,6	2,4	1,6	2,9	2,9	6,0	6,5
Podatek od miodu	·	–	0,0	–	–	–	–	–
Podatek od cukru	–	–	–	26,8	19,5	23,3	53,4	63,4
Podatek od drożdży	5,8	0,5	0,4	0,1	0,8	1,6	6,3	5,2
Podatek od mięsa	0,7	0,1	0,0	–	–	–	–	–
Podatek od węgla	–	19,4	61,7	1,5	12,5	3,6	–	–
Podatek od nafty	9,5	0,4	0,4	–	–	–	–	–
Podatek od olejów mineralnych	19,6	20,3	9,7	5,0	3,5	4,6	15,6	15,1
Podatek od zapałek	12,8	1,9	2,4	1,2	2,6	1,7	4,7	–
Podatek od zapalniczek	–	–	–	–	–	–	0,0	0,1
Podatek od gilz	8,6	2,2	0,2	–	–	–	–	–
Podatek od kwasu octowego	–	–	–	–	0,3	0,1	0,3	0,3
Akcyzowe opłaty patentowe	–	–	–	0,4	2,1	3,0	8,3	5,1
Odsetki, kary i grzywny	–	–	–	1,3	0,6	0,9	2,1	2,2
Podatek od soli	–	–	–	–	0,3	0,6	–	–
Podatek konsumpcyjny liniowy	0,6	0,2	0,0	–	–	–	-	–
Zaległości podatków zniesionych	–	–	–	0,0	0,0	–	0,2	0,4
Razem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* dotyczy tylko b. zaboru rosyjskiego i austriackiego.
** włącznie z podatkiem od wina musującego i miodu

Źródło: RMS 1924, s 178; 1924–1927, s. 48; *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych...*, tablica 2; Zamknięcie rachunków... 1925, s. 86–87; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy...*, s. 351; obliczenia własne.

Równie, a może nawet bardziej skomplikowane niż w przypadku podatków pośrednich zadanie stanęło przed kierującymi polską skarbowości w zakresie ujednolicenia obowiązujących na ziemiach polskich opłat skarbowych (stemplowych). Wraz z zakończeniem procesu kształtowania granic państwo przejęło aż dziewięć różnych systemów prawnych regulujących ich uiszczanie. Odmienne często były przedmioty opodatkowania, obowiązujące stawki oraz sposoby ich opłacania, a na domiar złego na wszystko nakładały się cztery niejednolite usta-

wodawstwa cywilne, które z opłatami były z natury nierozerwalnie związane. Do czasu wejścia w życie uchwalonej 1 lipca 1926 roku ustawy unifikującej opłaty skarbowe obowiązywało w tym zakresie ponad dwadzieścia różnych aktów prawnych, w tym kilka przyjętych już przez władze polskie. Część z nich, z ustawą z 7 kwietnia 1922 r. na czele, służyła ujednoliceniu poziomu obowiązujących stawek opłat, inne porządkowały drogą odrębnych ustaw poszczególne przedmioty opodatkowania. Należały do nich ustawy o opłatach stemplowych od weksli z 26 października 1921 r. i 24 marca 1922 r., ustawa o podatku giełdowym z 2 lipca 1921 r., ustawa o opłatach od kart do gry oraz ustawa o podatku od spadków i darowizn z 29 maja 1920 r. znowelizowana 31 marca 1922 r. Największy nacisk położono jednak w latach inflacji na uchronienie opłat przed skutkami deprecjacji pieniądza i stąd też uchwalono liczne akty prawne ukierunkowane właśnie na podnoszenie poziomu obowiązujących stawek, wprowadzono waloryzację kwartalną (od lipca 1923 r.) i wreszcie objęto opłaty stemplowe ustawą o stałej jednostce podatkowej z 6 grudnia 1923 roku[72].

Kategoria opłat stemplowych, jak je nazywano w ustawie z 1 lipca 1926 r. oraz w zapisach ustaw budżetowych, nie tylko sprawiała problemy kodyfikacyjne, była także bardzo niejednorodna wewnętrznie. Zaliczano do nich bowiem nie tylko tradycyjnie należące do tej grupy danin należytości sądowe oraz podatki pobierane od obrotu, czyli tzw. opłaty alienacyjne (od obrotu nieruchomości), opłaty od ubezpieczeń, weksli, dokumentów przewozowych, rachunków i poświadczeń odbioru, podatek giełdowy oraz tzw. *inne niewymienione*, czyli różnego rodzaju opłaty stemplowe od pism i dokumentów stwierdzających dokonanie obrotów. Poza nimi do opłat stemplowych polskie prawo skarbowe zakwalifikowało także będące faktycznie podatkami pośrednimi opłaty od sprzedaży przedmiotów zbytku oraz opłaty od kart do gry, a nawet wspomniane już w tym kontekście podatki od spadków i darowizn, czyli typowe daniny majątkowe[73].

Struktura wpływów budżetowych z tej kategorii danin w początkach lat dwudziestych opierała się przede wszystkim na sprzedaży znaczków stemplowych, opłatach od obrotu nieruchomości oraz od innych transakcji, które w latach 1921–1922 dawały łącznie ponad 60% wpływów. Później wraz z poprawą skuteczności egzekwowania opłat oraz lepszą efektywnością waloryzacji udział ten spadł do niewiele ponad połowy, zaczęło się natomiast zwiększać znaczenie

[72] DzURP 1920, nr 49, poz. 299; nr 101, poz. 666; 1921, nr 73, poz. 500; 1922, nr 33, poz. 263; nr 38, poz. 314, 315; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu*, s. 40–41; *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926...*, s. 22–23; R. Koranyi, *Ustawa o opłatach stemplowych od weksli*, „Gaz. Bank." 1922, nr 11–12, s. 15–17; F. Kozioł, *Opłaty stemplowe...*, s. 75–80; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 69–76; T.T., *Opłaty stemplowe*, „Dz. Pozn." 1926, nr 301, s. 7.

[73] DzURP 1926, nr 98, poz. 570; B. Markowski, *O systemie danin publicznych...*, s. 436; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości"...*, s. 52–54; L. Woyna, *Potrzeba reformy ustawodawstwa o opłatach stemplowych* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 224–235.

innych należności. W latach 1925–1926 wciąż najwięcej wpływów, około 1/4, przynosiła sprzedaż znaczków stemplowych, po niespełna 20% dawały *opłaty stemplowe niewymienione* oraz opłaty od weksli, a dalszych kilkanaście procent – opłaty alienacyjne. Udział pozostałych elementów tego działu nie przekraczał poziomu kilku procent. Co istotne, od roku 1923 wraz ze stabilizacją stosunków walutowych oraz podniesieniem stawek poszczególnych opłat następował systematyczny wzrost dochodów budżetu z tego źródła. Jego rozmiary w roku 1924 zaskoczyły nawet kierujących administracją skarbową (rzeczywiste wyniki przekroczyły zapisany w budżecie poziom dochodu o blisko 2/3)[74].

Ostatni z elementów systemu danin publicznych, czyli cła, znalazł się tradycyjnie już na uboczu polityki podatkowej. Cła z założenia bardziej związane były bowiem z kształtowaniem polityki handlowej, przynależność zaś do kategorii danin wynikała przede wszystkim ze znaczenia fiskalnego, nie zaś z podobieństwa cech materialnych. Tylko część stawek celnych miała charakter podobnych do wewnętrznych podatków konsumpcyjnych ceł skarbowych, większość natomiast zaliczała się do różnego rodzaju ceł ochronnych ukierunkowanych na realizację celów gospodarczych, a nie fiskalnych. W opracowywaniu przepisów celnych duży udział miało zawsze Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Skarbu zaś zajmowało się raczej egzekucją uprawnień państwa i pobieraniem należności, poza tym cła bardziej niż inne daniny uzależnione były od zjawisk zewnętrznych (koniunktura na rynkach zagranicznych, kształtowanie się stosunków walutowych), w mniejszym zaś stopniu wpływały na nie prowadzona przez państwo w tej dziedzinie polityka oraz zdolności płatnicze obywateli[75].

Polska taryfa celna, podobnie jak wiele innych rodzajów danin, oparta została początkowo na wojennych zasadach państw centralnych, których obowiązywanie potwierdził dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku. Reglamentacyjny oraz z założenia niespójny charakter tych przepisów w połączeniu z utrzymywaniem się do lipca granicy celnej między byłym zaborem rosyjskim a pruskim wymusił jednak przygotowanie nowej i co ważne, jednolitej taryfy celnej. Powołana w tym celu przez ministra przemysłu i handlu Komisja Taryf Celnych opracowała projekt wzorowanej na rosyjskiej, a więc protekcyjnej taryfy celnej, która przyjęta została 4 listopada 1919 roku, a następnie zmodyfikowana rozporządzeniem z 11 czerwca 1920 r. (zasady postępowania celnego uregulowało ostatecznie rozporządzenie Ministra Skarbu z 13 grudnia tego roku). Wyraźnie ochronne nastawienie nowych zasad osłabione zostało zastosowaniem

---

[74] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5623, *Sprawozdanie z działalności Departamentu...*, k. 16–17; RMS 1924, s. 178; *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych...*, tablica 3; *Linie rozwoju administracji...*, s. 51–52; R. Rybarski, *Ciężar podatków...*, s. 42–44; obliczenia własne.

[75] S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 445–448; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 438–439; R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 323–325; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 88–90; T. Wolski, *Skarbowość...*, s. 129–130; *Z naszej polityki celnej*, „Kur. Warsz." 1923, nr 296, s. 13.

wielu różnych ulg, których planowanie i wprowadzanie powierzono specjalnemu Komitetowi Ulg Celnych powołanemu przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu, a te konstytutywne dla polskiego celnictwa działania potwierdzały marginalną raczej rolę Ministerstwa Skarbu w kształtowaniu polityki celnej państwa[76].

Taryfa z 1919 roku wsparta zasadą waloryzacji stawek w oparciu o walutę złotą i odpowiednie mnożniki obowiązywała do początku roku 1924, kiedy wraz z reformą skarbową została zmodyfikowana rozporządzeniem Prezydenta z 9 lutego 1924 r. o cłach fiskalnych, a następnie zastąpiona nową taryfą wprowadzoną kolejnym dekretem z 26 czerwca tego roku (organizacja systemu celnego została uregulowana ustawą z 31 lipca 1924 r.). Nowe przepisy, oparte na walucie złotowej, obejmowały o połowę więcej pozycji, były bardziej fiskalne w swym charakterze, nadal nosiły jednak wyraźne cechy protekcyjne powiązane z utrzymaniem systemu autonomicznych ulg i zwolnień. Wciąż były także zaledwie kolejną emanacją przepisów zaborczych, których zastąpienie taryfą własną, przystosowaną do powojennych polskich uwarunkowań odsuwano na bliżej nieokreśloną przyszłość. Skutkiem utrzymywania się zaborczych tradycji była także obecność w polskim systemie celnym tzw. opłat wywozowych, a więc instrumentu rodem z czasów merkantylistycznych przywróconego do łask w okresie wojny przez państwa walczące. W warunkach polskich obejmowały one produkty, których eksport miał być według zgodnej opinii ministrów skarbu, przemysłu i handlu oraz rolnictwa niekorzystny dla aktualnie prowadzonej w kraju polityki gospodarczej. W połowie lat dwudziestych opłaty wywozowe dotyczyły głównie artykułów rolnych (stanowiły 2–5% wszystkich wpływów z ceł)[77].

Podsumowując efekty prowadzonej w latach 1919–1926 przez kolejnych ministrów skarbu polityki podatkowej, należy skonfrontować artykułowane w programach i wystąpieniach zamierzenia systemowe z rzeczywistymi wynikami gospodarki fiskalnej państwa. Jeden z zasadniczych celów obecnych w enuncjacjach polityków już od pierwszych dni niepodległości, czyli unifi-

---

[76] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 6, *Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z 26 maja 1919 r.*, k. 467–468; Dz. Praw 1919, nr 15, poz. 216; DzURP 1919, nr 95, poz. 510; 1920, nr 51, poz. 314; 1921, nr 11, poz. 64; „MP" 1919, nr 122, s. 1; nr 267, s. 1; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu*, s. 38–39; B. Hajduk, *Polski system celny w latach 1919–1924*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", t. 53–55: 1992/1995, s. 91–109; A. Krzyżanowski, *Pauperyzacja Polski współczesnej* [w:] tenże, *Polityka i społeczeństwo...*, s. 253; W. Rasiński, *Celnictwo polskie* [w:] *Odrodzona skarbowość...*, s. 113–115; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, s. 40–43.

[77] Druki Senatu, Okres I, druk nr 18, *Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na 1924 rok. Część ogólna i ustawa skarbowa*, s. 14; DzURP 1924, nr 14, poz. 129; nr 54, poz. 540; nr 80, poz. 777; PBRP 1925, s. 105; W. Rasiński, *Celnictwo polskie ...*, s. 115–117; tenże, *Ustrój celny* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków – Warszawa 1928, s. 923; *Taryfa celna*, „Dz. Pozn." 1924, nr 150, s. 5; wpływy z opłat wywozowych przynosiły najwięcej, bo 11,5 mln zł, w roku 1924, później ustabilizowały się na poziomie kilku mln złotych, zob. RMS 1927–1930, Warszawa 1931, s. 74–75.

kacja systemu podatkowego Rzeczypospolitej, został zrealizowany, choć nie do końca. W zakresie podatków bezpośrednich wszystkie stawki ujednolicono już na początku lat dwudziestych, a w warstwie ustawodawczej jedynie podatki gruntowy oraz spadkowy częściowo opierały się na przedwojennych zasadach prawnych. Podatki pośrednie, mimo pozostawienia części ustaw przedwojennych i wyraźnie dłuższego dochodzenia do zasadniczych zmian ustawowych, także zostały w praktyce ujednolicone, a istotną rolę odegrały tutaj wspomniana już i wielokrotnie prolongowana ustawa ramowa z 10 maja 1921 roku oraz działania premiera Grabskiego w okresie reform stabilizacyjnych.

Procesów unifikacyjnych dopełniały wspólna dla całego państwa taryfa celna wprowadzona już w roku 1920 oraz ustawa z 1 lipca 1926 roku o opłatach stemplowych, która miała wreszcie, od początku roku 1927, zastąpić kilkadziesiąt dotychczas obowiązujących i sięgających swym pochodzeniem nawet połowy XIX stulecia aktów prawnych. Mimo przeprowadzonej unifikacji wciąż wyraźnie widoczne były w polskim prawie podatkowym pozostałości systemów fiskalnych państw zaborczych ze zdecydowanie największym udziałem rosyjskiego, zaś pamięć o zaborach podtrzymywały przepisy o podatku gruntowym, wciąż różniące się w poszczególnych dzielnicach procedury administracyjne oraz niemożność wypracowania w pełni własnej taryfy celnej[78].

Znacznie mniej oczywista wydaje się odpowiedź na pytanie o kształt zbudowanego w omawianym okresie systemu podatkowego oraz jego związek z prezentowanymi przez kolejne lata zamierzeniami. Już sama analiza tych założeń wskazuje na dużą dynamikę postulowanych rozwiązań, czego dowodem aż cztery wyodrębnione w tym niezbyt długim przecież czasie etapy. Widać też wyraźnie przemiany – może za wyjątkiem dosyć biernej polityki roku 1919 – jakie przeszła ona od ambitnych planów Władysława Grabskiego uczynienia z podatku dochodowego fundamentu systemu danin publicznych do stopniowego godzenia się kolejnych ministrów z dominacją mniej nowoczesnych, ale skuteczniejszych na ziemiach polskich podatków pośrednich. Pierwszym szefem resortu na tej drodze był odchodzący od podatków dochodowych na rzecz przychodowych Jerzy Michalski, potwierdził tę konieczność ponownie Władysław Grab-

[78] DzURP 1926, nr 98, poz. 570; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera,* t. 1: *Budżet. Rachunkowość państwowa. Podatki*, Kraków 1926, s. 90; *Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926*..., s. 20–24; Z. Landau, *Skarbowość polska*..., s. 20–21; J. Lubowicki, *Ustrój podatkowy* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej*..., s. 919–922; E. Taylor, *Skarbowość*..., s. 272–273; niewielkie różnice w systemie opodatkowania wciąż utrzymywały się na obszarze autonomicznego w dziedzinie skarbowej województwa śląskiego, zob. DzURP 1920, nr 73, poz. 497; F. Ostrowski, *Podział dochodów w Polsce na tle statystyki podatkowej* [w:] *Pięć lat na froncie*..., t. 2, s. 634–635; M. Tułacz, *Finanse województwa śląskiego* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej*..., s. 940.

ski, który dla naprawy Skarbu wyzbył się wcześniejszych dążeń systemowych, koncentrując się na czysto fiskalnej stronie polityki podatkowej[79].

Właśnie ewolucja jego poglądów najlepiej obrazuje ówczesną rzeczywistość podatkową ziem polskich i jej wpływ na podejmowane decyzje. W starciu szczytnych założeń oparcia systemu na dochodach zamożniejszych warstw społeczeństwa z pragmatycznym dążeniem do zrównoważenia budżetu kosztem wysokich obciążeń pośrednich zwyciężyć musiało to drugie. Potwierdzeniem tego były zarówno wypowiedzi wciąż z założenia opowiadającego się za przewagą podatków bezpośrednich Grabskiego z początków 1923 roku (*nie sądzę, abyśmy mogli bardzo wydajnie podnieść podatki bezpośrednie, a zrezygnować z dochodów z podatków pośrednich)*, jak i działania z lat 1924–1925, wśród których obok obciążającego warstwy posiadające podatku majątkowego kluczowe miejsce znalazły mające go zastąpić w strukturze wpływów i oparte na opodatkowaniu spożycia monopole skarbowe. Dobrym podsumowaniem prowadzonej w I połowie lat dwudziestych polityki podatkowej może być wypowiedź ministra Jastrzębskiego, który już we wrześniu 1922 roku stwierdził, że *idąc po linii najmniejszego oporu, położyliśmy główny nacisk na podatki pośrednie*. Faktyczny brak alternatywy dla przyjmowanych rozwiązań zasadniczych potwierdzały także opinie zagranicznych ekspertów badających polski system podatkowy, zaś w czerwcu 1924 roku prof. Stanisław Głąbiński autorytatywnie konstatował, że *pogodzić się musimy z tym, że nie ma mowy, ażeby społeczeństwo niezamożne, jakiem jest społeczeństwo polskie, mogło w drodze podatków bezpośrednich większą część dochodów skarbowi państwa przysporzyć*[80].

Mimo utyskiwań na zbyt duże znaczenie podatków pośrednich doszło jednak do poważnych zmian w strukturze wpływów podatkowych z ziem polskich w porównaniu z okresem przedwojennym. Wnioski wypływające z konfrontacji formułowanych celów z rzeczywiście osiąganymi efektami prowadzonej polityki skarbowej są zresztą bardzo interesujące. Eksperymentalny nieco wskutek skomplikowanych uwarunkowań polityczno-gospodarczych i prób oparcia wpływów budżetu na nadzwyczajnych źródłach dochodów rok 1919 nie powinien być wprawdzie traktowany

---

[79] Szerzej na temat zachodzącej w roku 1920 ewolucji poglądów podatkowych Władysława Grabskiego zob. P. Grata, *Polityka podatkowa ministra skarbu Władysława Grabskiego w okresie od grudnia 1919 r. do listopada 1920 r.*, „Limes. Studia i materiały z dziejów Europy Środkowo-Wschodniej", R. 2, Rzeszów 2009 (w druku).

[80] *Exposé ministra skarbu Władysława Grabskiego*, SS Sejm, Okres I, pos. 19 z 3 marca 1923 r., szp. 32; *Exposé ministra skarbu Zygmunta Jastrzębskiego...*, szp. 10; S. Głąbiński, *Naprawa Skarbu dziełem narodu. Mowa posła prof. St. Głąbińskiego, Prezesa Klubu Związku Ludowo-Narodowego, w rozprawie nad budżetem dn. 11 czerwca 1924 r.*, Warszawa 1924, s. 6–7; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 1, s. 218–224; *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za trzeci kwartał 1928 r.*, Warszawa 1928, s. 13; *O położeniu finansowym Polski. Sprawozdanie złożone Prezesowi Rady Ministrów przez JWP. E. Hiltona Younga dnia 10 lutego 1924*, Lwów – Warszawa 1924, s. 73; *Ustawy podatkowe przed Sejmem*, „IKC" 1923, nr 42, s. 11.

w tym porównaniu jako punkt odniesienia, ale paradoksalnie, a nawet nieprawdopodobnie wręcz, przypadkowa przecież struktura wpływów podatkowych w tym pierwszym podokresie polskiej polityki podatkowej okazała się bardzo zbieżna z... uzyskaną w połowie lat dwudziestych, a więc w warunkach względnie już ustabilizowanej sytuacji politycznej, gospodarczej oraz skarbowo-walutowej. Fakt ten wyraźnie wskazywał zatem na zdeterminowany poziomem rozwoju gospodarczego ziem polskich, zaborczymi tradycjami oraz widocznym zwłaszcza w okresie reform stabilizacyjnych fiskalizmem kierunek rozwoju polskiego systemu podatkowego. Mieszcząc się w granicach tego, co w ówczesnych realiach było możliwe do osiągnięcia, musiał on wszak zapewnić realizację zasadniczych potrzeb budżetowych państwa[81].

Zanim jednak do tego doszło, podjęto, zwłaszcza w latach 1920–1921, nieudaną próbę planowej i zasadniczej przebudowy systemu danin publicznych w kierunku oparcia ich na podatkach bezpośrednich. Ich udział we wpływach podatkowych osiągnął w tym okresie jednak zaledwie 19% całości, a wskutek czynników inflacyjnych oraz częściowej rezygnacji ministra Michalskiego z tych dążeń oraz niezachwianej wiary w siłę daniny nadzwyczajnej zmniejszył się w roku 1922 do niespełna 10% (będąca faktycznie podatkiem bezpośrednim danina dała aż 1/4 wszystkich wpływów). Wzrost znaczenia zwyczajnych danin bezpośrednich nastąpił, paradoksalnie, dopiero w roku 1923, gdy dzięki przeprowadzonym reformom i podnoszeniu stawek podatkowych nie tylko przekroczyły one poziom 20% udziału w dochodach podatkowych, ale także dały aż o 80% wyższe wpływy w walucie złotej niż w roku poprzednim, czego nie udało się osiągnąć w żadnej z pozostałych grup danin. Dalszy wzrost znaczenia podatków bezpośrednich następował w okresie reform stabilizacyjnych, kiedy jednoznacznie fiskalne działania ustawodawcze doprowadziły je do blisko trzydziestoprocentowego udziału we wpływach podatkowych, a dochody z tego tytułu przekroczyły w roku 1924 poziom przedwojenny (daniny pośrednie liczone łącznie z monopolami osiągnęły taki rezultat dopiero w roku 1925). Po dodaniu wpłat podatku majątkowego okazało się, że podatki bezpośrednie po raz pierwszy na ziemiach polskich (i zarazem ostatni) przyniosły więcej wpływów do budżetu niż daniny pośrednie[82].

---

[81] *Stanisław Głąbiński w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1925*, SS Sejm, Okres I, pos. 204 z 8 maja 1925 r., szp. 67–71; *Józef Buzek w debacie nad exposé Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych*, SS Senat, Okres I, pos. 74 z 6 listopada 1924 r., szp. 12; A. Krzyżanowski, *Konstytucja i waluta* [w:] tenże, *Polityka i społeczeństwo...*, s. 323; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 136–137; W.E. Zieliński, *Nasi ministrowie skarbu...*, s. 74–75.

[82] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, SKB MS 1924, s. 11–12; RMS 1924, s. 178; „Wiad. Stat." 1927, z. 1, s. 30; RS 1924, s. 268–269; 1925/1926, s. 478–479; P. Grata, *Kształtowanie się struktury...*, s. 415; J. Jaskólski, *Wykonanie budżetu w I półroczu 1925*, „Gaz. Bank." 1925, nr 17, s. 339–340; P. Michalski, *Podatki bezpośrednie...*, wkładka; E. Rose, *Bilans gospodarczy...*, s. 157; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 121.

Nieco inaczej kształtowała się dynamika udziału w dochodach pośrednich form opodatkowania wciąż stanowiących największą część wpływów podatkowych. Jeszcze w latach 1920–1921 dawały one (traktowane na potrzeby niniejszego porównania łącznie z monopolami) ponad połowę dochodów, później jednak wskutek inflacji, a także mniej lub bardziej celowych działań, których efektem było zwiększenie znaczenia danin bezpośrednich, udział ten ustabilizował się na poziomie około 45%. Wraz z podjęciem reform skarbowych obniżył się on do zaledwie 1/3, co tym razem jednak było wyraźnie zaplanowanym posunięciem premiera Grabskiego. Jeszcze w 1923 roku przewidywał on bowiem, że szybkie podniesienie wpływów z podatków spożywczych przy *słabych zdolnościach konsumpcyjnych ogółu ludności* było niemożliwe, ale realne w dłuższej perspektywie. Miała temu służyć przede wszystkim rozbudowa systemu monopolowego, który też potrzebował czasu na uzyskanie pełnej sprawności fiskalnej[83].

Tabela 5. Struktura wpływów budżetowych z tytułu danin publicznych i monopoli w latach 1919–1926 (w %)

Daniny	Rok							
	1919*	1920*	1921	1922	1923	1924	1925	1926
Podatki bezpośrednie	30,4	16,3	18,6	9,5	21,0	24,6	27,1	29,3
Podatki pośrednie i monopole	39,2	53,9	54,1	46,0	46,9	32,5	38,7	45,2
Cła	12,4	13,9	16,3	8,0	19,4	20,2	21,3	12,0
Opłaty skarbowe	18,0	15,9	11,0	8,9	11,9	6,7	8,5	8,0
Podatek majątkowy	–	–	–	27,6**	0,8	16,0	4,4	4,0
10-% nadzwyczajny dodatek	–	–	–	–	–	–	–	1,5
Razem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* dotyczy tylko b. zaboru rosyjskiego i austriackiego.
** nadzwyczajna danina państwowa z 16 grudnia 1921 r.

Źródło: RMS 1924, s. 178; 1924–1927, s. 49; Zamknięcie rachunków... 1924, s. 38, 82–83, 86–87; 1925, s. 30, 86–87, 92; S. Dziewulski, *Budżety państwowe...*, s. 16–17; E. Rose, *Bilans gospodarczy...*, s. 157; obliczenia własne.

Zarówno podatki pośrednie, jak i monopole przekroczyły w 1924 roku zakładane w budżecie wpływy, podczas gdy w przypadku podatków bezpośrednich tak się nie stało. Tak duże zmniejszenie udziału danin pośrednich było także skutkiem pewnej deformacji struktury wpływów przez nadzwyczajny w swej istocie podatek majątkowy, a o kierunku planowanych w tym elemencie systemu

[83] *Exposé ministra skarbu Władysława Grabskiego*, SS Sejm, Okres I, pos. 19 z 3 marca 1923 r., szp. 32; RS 1927, s. 516–517; P. Grata, *Polityka podatkowa...*, s. 50–51.

podatkowego posunięć świadczyło ponowne osiągnięcie przez podatki pośrednie i monopole poziomu 45% wpływów fiskalnych państwa w roku 1926[84].

Pozostałe elementy systemu danin publicznych, czyli opłaty skarbowe oraz cła, uczestniczyły w dochodach budżetu w stopniu wyraźnie mniejszym. Początkowo duże znaczenie, podobnie jak przed wojną, uzyskały wprawdzie opłaty stemplowe, jednak wynikało to ze słabości innych źródeł dochodu oraz specyfiki tej kategorii danin, które nieodłącznie towarzysząc obrotom gospodarczym, pewien kontyngent wpływów przynosiły zawsze – stąd stosunkowo duża ich rola w roku 1923. Zmniejszenie znaczenia wpływów z opłat nastąpiło wraz ze stabilizacją waluty i waloryzacją wszystkich innych źródeł podatkowych, a po pełnym dostosowaniu obowiązujących stawek do nowych warunków walutowych opłaty stemplowe uzyskały utrzymujący się także przez kolejne lata 8-procentowy udział w dochodach skarbowych państwa. Nieco inaczej kształtowały się natomiast odpowiednie proporcje w przypadku dochodów celnych, które swe apogeum osiągnęły w okresie hiperinflacji i reformy Grabskiego. Dzięki skutecznej waloryzacji stawek (rok 1923) oraz wyraźnie ujemnemu bilansowi handlowemu w latach 1924–1925 wpływy z tego tytułu dawały około 1/5 wszystkich dochodów skarbowych (zmiany w roku 1926 oznaczały początek nowej, bardziej restrykcyjnej polityki handlowej)[85].

Ukształtowany w pierwszych latach niepodległości system podatkowy państwa polskiego powstawał jako efekt ścierania się skarbowych tradycji państw zaborczych, zamierzeń systemowych kolejnych ministrów skarbu oraz uwarunkowań wewnętrznych wynikających ze struktury gospodarczej oraz społeczno-zawodowej kraju i związanych z nimi zarówno możliwości płatniczych poszczególnych grup ludności, jak i wyraźnych nieraz nacisków politycznych. Bardzo szybko okazało się także, że to cel fiskalny w największym stopniu determinował podejmowane w zakresie polityki podatkowej działania, które z biegiem czasu stawały się coraz bardziej ukierunkowane na dostosowywanie systemu podatkowego do możliwości najuboższych dzielnic i tak niezbyt przecież zamożnego państwa. W zgodnej opinii współczesnych nie udało się twórcom polskiej skarbowości stworzyć systemu w pełnym tego słowa znaczeniu, a najczęstsze epitety, jakimi określano stan osiągnięty w połowie lat dwudziestych to cha-

---

[84] Zamknięcie rachunków... 1924, s. 82–83, 86–87; T. Szturm de Sztrem, *Żywiołowość w opodatkowaniu...*, s. 12–13; *Wpływy podatkowe w półroczu ubiegłym*, „Dz. Pozn." 1924, nr 167, s. 5.

[85] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5623, *Sprawozdanie z działalności Departamentu...*, k. 16–17; PBRP 1926, s. 105; A. Krzyżanowski, *Pauperyzacja Polski...*, s. 253; S. Głąbiński, *Polskie prawo...*, s. 87–88; B. Markowski, *O systemie danin publicznych...*, s. 434–435; R. Rybarski, *Ciężar podatków...*, s. 42–44; S. Starzyński, *Rok 1926 w życiu gospodarczym...*, s. 20; ważną determinantą prowadzonej w tym czasie przez Polskę polityki celnej stał się wybuch konfliktu gospodarczego z Niemcami, zob. B. Ratyńska, *Stosunki polsko-niemieckie w okresie wojny gospodarczej 1919–1930*, Warszawa 1968, s. 66–129.

otyczność, bezplanowość i niejednolitość. Do najbardziej istotnych zarzutów zaliczano także brak sprawiedliwości w obciążeniach poszczególnych grup społecznych i zawodowych, wadliwą, bo wciąż opartą na daninach pośrednich, strukturę wpływów, uzupełniające tylko znaczenie podatku dochodowego, niespójny charakter podatku przemysłowego oraz wąską grupę płatników podatków bezpośrednich[86].

W kontekście stojących przed polityką podatkową u progu niepodległości trudności oraz destrukcyjnego wpływu inflacji na politykę skarbową trudno się jednak w pełni zgodzić z takimi opiniami. Z jednej strony należy bowiem pamiętać, że dominacja podatków pośrednich była powszechnie uznawana za rzecz zupełnie naturalną w realiach gospodarczych ówczesnej Polski, z drugiej – warto zauważyć odniesione mimo tych wszystkich zarzutów sukcesy. Zaliczyć do nich należy unifikację systemów skarbowych państw zaborczych, wypracowanie własnych norm prawnych regulujących większość kwestii podatkowych, pewną poprawę struktury wpływów skarbowych oraz uzyskanie poziomu dochodów pozwalającego na pokrycie wydatków budżetowych, co w kontekście wciąż obowiązującej w latach dwudziestych XX wieku doktryny klasycznej niezmiennie pozostawało jednym z zasadniczych celów polityki podatkowej każdego państwa. Wciąż stojące przed polską polityką podatkową zadania jasno wyartykułował na początku roku 1927 senator Marcin Szarski zapowiadający, że *przebudowa systemu podatkowego winna iść po linii ścisłego zastosowania maksymy Smitha. Ulży ona wtedy obywatelom dziś płacącym, pociągnie sprawiedliwie do opłaty zwolnionych, a Państwu z pewnością przyniesie zwiększone dochody*[87].

3. Ewolucja systemu podatkowego w latach 1926–1939

Nowy okres w polskiej polityce podatkowej rozpoczynał się wraz z wieloma ważkimi zmianami zachodzącymi zarówno w życiu politycznym (przewrót majowy), jak i gospodarczym kraju. Potwierdzają one słuszność zaproponowanej cezury roku 1926. Przede wszystkim był on ostatnim w dziejach międzywojennej Pol-

[86] Zob. np. *O położeniu finansowym Polski...*, s. 73; A. Krzyżanowski, *Konstytucja i waluta...*, s. 323; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 134–153; J. Michalski, *O preliminarzu budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1925. Referat Posła Dr. Jerzego Michalskiego wygłoszony w Komisji Budżetowej Sejmu 19 i 20 stycznia 1925 r.*, Warszawa 1925, s. 60–65; P. Michalski, *System podatkowy w okresie dziesięcioletnim...*, s. 47; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 133–148; J. Zdziechowski, *Polityka finansowa*, Warszawa 1927, s. 9–12.

[87] *Marcin Szarski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1927/28*, SS Senat, Okres I, pos. 147 z 4 marca 1927 r., szp. 96; przywołana maksyma Adama Smitha zakładała, że *poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymywania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich dochodu*, por. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 2007, s. 500.

ski okresem funkcjonowania państwa bez uchwalonego budżetu, później gospodarka skarbowa zawsze oparta już była o uchwalony przez parlament plan finansowy, który od wiosny 1927 układany był według nowego kalendarza budżetowego (od kwietnia do marca). W tym samym roku Rzeczpospolita przyjęła plan stabilizacyjny nakładający na nią wprawdzie pewne warunki gospodarcze, ale dający, także dzięki zaciągniętej pożyczce, większą stabilność finansów publicznych. Rozpoczynał się właśnie okres bardzo dobrej koniunktury gospodarczej, który już w roku 1926 pozwolił na uzyskanie rzeczywistej równowagi budżetowej, czego wcześniej nie udało się osiągnąć nawet premierowi Grabskiemu. W kolejnych zaś kilku latach znaczący rozwój gospodarczy dawał możliwości wypracowywania poważnych nadwyżek budżetowych, co stanowiło idealne wręcz warunki do przeprowadzenia powszechnie postulowanej reformy podatkowej[88].

Właśnie wokół problematyki zmian w systemie podatkowym ogniskowały się dyskusje w sprawach fiskalnych podejmowane w pierwszych latach po zamachu majowym, a fakt, że samo pojęcie reformy podatkowej stało się nieodzownym elementem wszelkich debat na temat polityki skarbowej w całym okresie 1926–1939, z góry wskazuje na konsekwentne odkładanie przez kolejnych ministrów skarbu jej przeprowadzenia na bliżej nieokreśloną przyszłość. Postulat reformy pojawiał się już w okresie funkcjonowania gabinetu Grabskiego, później zaś uwypuklił jej potrzebę minister Zdziechowski. Przekonany o jej konieczności był także pierwszy pomajowy szef resortu Czesław Klarner. Szeroko na temat jej kształtu wypowiedziała się zarówno misja doradców finansowych pod kierownictwem Edwina W. Kemmerera, jak i inni znawcy problemu, tacy jak dawny minister, a ówczesny sprawozdawca Komisji Budżetowej Sejmu prof. Jerzy Michalski, profesorowie Stanisław Głąbiński oraz Adam Krzyżanowski, czy aktywni skarbowcy, jak Paweł Michalski i Bolesław Markowski. Głównymi postulatami stawianymi w związku z przyszłą reformą były zmiany systemowe polegające na zwiększeniu liczby płatników podatków bezpośrednich, bardziej sprawiedliwym obciążeniu nimi wszystkich grup społecznych, a także reforma poszczególnych danin oraz ścisłe rozdzielenie źródeł dochodów państwa i związków samorządowych[89].

---

[88] Cz. Klarner, *Dorobek czterech miesięcy (dwie mowy programowe)*, Warszawa 1926, s. 6; T. Grodyński, *Budżet państwa polskiego...*, s. 43–44; St.K., *Gospodarka budżetowa w 1926 r.*, „PIH" 1926, z. 44, s. 1329–1332; Z. Klarner, *Czesław Klarner*, Warszawa 1990, s. 40–42; *Koniunktura gospodarcza w Polsce 1924–1927* pod red. E. Lipińskiego, Warszawa 1928, s. 43–55; J. Lubowicki, *Z zagadnień prawa budżetowego*, „Przegląd Skarbowy" 1927, z. 9, s. 261–262; M. Łapa, *Modernizacja państwa...*, s. 160–179; *Nasze położenie finansowe. Z przemówienia min. Czechowicza w senackiej komisji*, „Dz. Pozn." 1926, nr 292, s. 5; J. Piekałkiewicz, *Projekt budżetu na r. 1926*, „Przegl. Gosp." 1926, nr 2, s. 74–78; nt. założeń planu stabilizacyjnego zob. Z. Landau, *Plan stabilizacyjny 1927–1930*, Warszawa 1963, s. 169–188.

[89] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, SKB MS 1927/28, s. 21–23; W. Grabski, *Program walki z kryzysem...*, s. 29; Cz. Klarner, *Mowa wygłoszona w Senacie w dniu 30 czerwca 1926 r.*

Jak zawsze w takich wypadkach pojawiały się liczne głosy w sprawie obniżenia poziomu obciążenia podatkowego obywateli w ogóle, a także poszczególnych grup społeczno-zawodowych artykułowane zarówno przez związane z nimi tytuły prasowe i publicystyczne publikacje ekonomiczne, jak i przez kojarzonych z różnymi grupami interesów polityków. Zdecydowanie najwięcej było wypowiedzi wzywających do przestrzegania, różnie zresztą rozumianych, zasad sprawiedliwości i powszechności opodatkowania. Domagano się też rewizji zasad podatku przemysłowego, który zdaniem krytyków wskutek swej dwudzielnej struktury nie tylko stanowił swoisty ewenement w ówczesnej Europie, ale także obciążał życie gospodarcze w zbyt wysokim stopniu. Niezmiennie krytykowany był wybiórczy charakter podatku dochodowego, a stawiane postulaty dotyczyły w tym przypadku zarówno objęcia nim zwolnionych wcześniej z uiszczania tej daniny posiadaczy większości gospodarstw rolnych, jak i obniżenia minimum egzystencji wyłączającego z płacenia tego podatku. Przedmiotem krytyki były także pozostałe daniny bezpośrednie, m.in. budzące powszechny sprzeciw zasady progresji i degresji w podatku gruntowym oraz wciąż nierozwiązana kwestia poboru uchwalonego w 1923 r. – z założenia nadzwyczajnego, ale nadal obowiązującego – podatku majątkowego[90].

Bezsprzecznie najbardziej sprzyjające warunki dokonywania systemowych zmian w podatkach miał kierujący resortem skarbu właśnie w okresie

---

[w:] *Drogi sanacji gospodarczej. Mowy Ministra Skarbu Czesława Klarnera wygłoszone w Sejmie w dniu 22 czerwca 1926 r. i w Senacie w dniu 30 czerwca 1926 r.*, Warszawa 1926, s. 39–40; J. Michalski, *Przemówienie posła na Sejm Jerzego Michalskiego wygłoszone w dniu 10 lutego 1927 r. w plenum Sejmu przy referacie preliminarza budżetowego Ministerstwa Skarbu na okres 1927/28*, Warszawa 1927, s. 8–11; *Stanisław Głąbiński w debacie nad prowizorium budżetowym na I kwartał 1926 r.*, SS Sejm, Okres I, pos. 258 z 11 grudnia 1925 r., szp. 14; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 1, s. 87–88; J. Zdziechowski, *Sytuacja gospodarczo-skarbowa...*, s. 14–15; B. Markowski, *O systemie danin...*, s. 462–471; P. Michalski, *Reforma podatkowa*, „Ekonomista" 1927, t. 4, s. 105–129; A. Wierzbicki, *Ankieta o reformie systemu podatkowego. Pożądane zmiany podatkowe*, „Dz. Pozn." 1928, nr 11, s. 6; nt. misji prof. Kemmerera w Polsce zob. S. Kowal, *Partnerstwo czy uzależnienie? Niemieckie postawy wobec stosunków gospodarczych z Polską w czasach Republiki Weimarskiej*, Poznań 1995, s. 86–88; tenże, *Zewnętrzne uwarunkowania stabilizacji waluty w Polsce w latach 1924–1927* [w:] *Od Grabskiego do Balcerowicza. Systemy pieniężne w gospodarce polskiej*, Poznań 1997, s. 105–107; Z. Landau, *Misja Kemmerera*, „Przegl. Hist." 1958, z. 2, s. 270–284.

[90] *Debata nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1927/28*, SS Sejm, Okres I, pos. 323 z 11 lutego 1927 r., passim; J. Michalski, *Przemówienie posła na Sejm...*, s. 8–11; *Józef Buzek w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1925*, SS Senat, Okres I, pos. 98 z 15 czerwca 1925 r., szp. 73; *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za trzeci kwartał 1930 r.*, Warszawa 1930, s. 40–48; *Kataklizm podatku obrotowego*, „Przegl. Kup." 1926, nr 18, s. 7; *Przyczynek do opinii prof. Kemmerera o naszej polityce skarbowej*, tamże, nr 46, s. 4; *Z pobytu Ministra Skarbu p. Klarnera w Krakowie*, tamże, nr 32, s. 3; *„Kopalnia złota" dla Misji Kemmerera*, „IKC" 1926, nr 202, s. 2; N. Salpeter, *Podatek majątkowy...*, s. 4.

dobrej koniunktury lat 1926–1929 minister Gabriel Czechowicz, który często też o reformie w swoich wystąpieniach programowych wspominał. Były to jednak wypowiedzi mało konkretne i bardzo enigmatyczne, a pewien pogląd na stosunek przyszłego ministra do reformy dawały jego publikacje jeszcze z czasów pracy na stanowisku dyrektora departamentu w Ministerstwie Skarbu, w których nie do końca się zgadzał z postulatami reformy i starał się odpierać zarzuty stawiane ówczesnemu polskiemu systemowi podatkowemu. W exposé z 13 listopada 1926 r. minister dużo mówił o konieczności usprawnienia funkcjonowania administracji skarbowej, a jedynym konkretem w sprawie kształtu systemu podatkowego była deklaracja oparcia reformy na rewizji podatku dochodowego oraz zapowiedź podjęcia przygotowań do reformy. Trwały one aż do roku 1928, gdy 19 marca minister zapowiedział w Komisji Budżetowej Sejmu... dalsze prace nad *ogólną reformą*, a tymczasowo zaproponował tzw. małą reformę podatkową, w ramach której planowano wprowadzić proponowany już przez ministra Zdziechowskiego stały podatek majątkowy, a także zreformować najbardziej krytykowane elementy podatku gruntowego oraz przywrócić podatek budynkowy w gminach wiejskich[91].

Równocześnie przygotowywano projekty reformujące podatek dochodowy i skarbowość związków samorządowych. Minister obiecywał także złagodzenie podatku obrotowego, jednak o postępach w działaniach najlepiej świadczył fakt, że projekty ustaw zostały odrzucone przez Sejm już w pierwszym czytaniu, a te same zamierzenia Czechowicz zaprezentował ponownie w parlamencie w październiku. W efekcie w całym roku 1928 nie przyjęto żadnego zasadniczego aktu prawnego reformującego ustrój podatkowy, zaś dorobek ustawodawczy ministra Czechowicza ograniczył się do wspomnianego wyżej unormowania opodatkowania cukru i olejów mineralnych, natomiast zapowiadana przez trzy lata reforma podatkowa pozostała w sferze planów i zapowiedzi, których spuścizną stał się wcale liczny dorobek piśmienniczy. Stawała się także reforma podatkowa swoistą *ideé fixe* zarówno kolejnych ministrów skarbu, jak i zgłaszających jej potrzebę polityków, ekonomistów i działaczy gospodarczych, a jej zaniechanie w okresie

---

[91] G. Czechowicz, *Exposé Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 13 listopada 1926 roku*, Warszawa 1926, s. 19–20; tenże, *Przemówienie Ministra Skarbu P. Gabriela Czechowicza wygłoszone w dniu 12 marca br. na 154. posiedzeniu Senatu*, Warszawa 1927, s. 9–10; tenże, *Przemówienie Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza na Komisji Budżetowej Sejmu dnia 29 marca 1928 r.*, Warszawa 1928, s. 10–13; *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za pierwszy kwartał 1928 r.*, Warszawa 1928, s. 5; G. Leliwa, *Problem skarbowy w świetle prawdy*, Warszawa 1926, s. 43–53; P. Michalski, *Dziesięciolecie systemu podatkowego w Polsce 1918–1928* [w:] *Na froncie gospodarczym...*, s. 209–210; *Zapowiedź reformy podatkowej przez ministra skarbu p. Czechowicza*, „Dz. Pozn." 1927, nr 188, s. 6.

znakomitej koniunktury powszechnie uznawane było za wielki błąd ministra Czechowicza[92].

To, czego nie udało się dokonać w okresie dobrej koniunktury, znacznie trudniejsze, wręcz niemożliwe, musiało być w latach jej załamania. Kolejny etap polskiej polityki podatkowej, mimo że również upływający w atmosferze nawoływania do reformy podatkowej, w praktyce cechował się zatem doraźnymi działaniami zmierzającymi do ratowania zmniejszających się wpływów budżetowych oraz odchodzącej w przeszłość równowagi budżetowej. Sama zaś reforma systemowa wiążąca się z koniecznym, przynajmniej czasowo, zmniejszeniem dochodów, mimo że wciąż werbalnie akceptowana, musiała zostać odłożona na przyszłość, a niemożność jej przeprowadzenia ogłosić zdążył jeszcze minister... Gabriel Czechowicz w lutym 1929 r.[93]

Podobne poglądy na ten temat głosili także jego następcy w Ministerstwie Skarbu, a najdobitniej wyraził je Ignacy Matuszewski, który mimo że jeszcze w październiku 1929 roku domagał się od premiera Kazimierza Świtalskiego wprowadzenia pod obrady parlamentu projektów ustaw podatkowych, w grudniu tego roku stwierdził w Sejmie: *mimo że dzisiejsze podatkowe ustawy szkodzą w niejednej dziedzinie życiu gospodarczemu – uważam, iż wielka reforma podatkowa, przeprowadzona w dzisiejszej sytuacji, zaszkodziłaby mu stokroć więcej.* Odłożona *ad acta* zmiana systemu podatkowego wciąż pozostawała jednak wśród najważniejszych postulatów środowisk gospodarczych, a politycy, godząc się z realiami kryzysu, przypominali o jej konieczności nawet w okresie najgłębszego załamania koniunktury, zaś minister Zawadzki już w listopadzie 1933 roku optymistycznie zapowiadał przedstawienie w ciągu roku odpowiednich projektów[94].

---

[92] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5625, *Obciążenie państwowymi podatkami bezpośrednimi w roku 1928*, k. 12–14; G. Czechowicz, *Przemówienie P. Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza na 21-em posiedzeniu Sejmu*, Warszawa 1928, s. 11–14; tenże, *Przemówienie Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 31 października 1928 r.*, Warszawa 1928, s. 5–6; J. Lubowicki, *Zagadnienie reformy podatkowej*, „Przegl. Gosp." 1928, nr 23, s. 1170–1174; nr 24, s. 1229–1235; M. Łapa, *Modernizacja państwa...*, s. 180–182; J. Michalski, *Charakterystyka systemu podatków bezpośrednich i zamierzonej reformy*, „Przegl. Gosp." 1928, nr 14, s. 693–701; tenże, *Oryginalności naszego systemu podatkowego*, „Tyg. Handl." 1928, nr 16, s. 2; I. Weinfeld, *Skarbowość polska,* t. 2: *Daniny...*, wyd. 5, s. 4; J. Zdziechowski, *Mit złotej waluty...*, s. 241; tenże, *Polityka finansowa...*, s. 8–12.

[93] *Minister Skarbu Gabriel Czechowicz w debacie nad preliminarzem Ministerstwa Skarbu na r. 1929/30*, tamże, pos. 48 z 8 lutego 1929 r., szp. 42–44.

[94] *Kierownik Ministerstwa Skarbu Ignacy Matuszewski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1930/31*, SS Sejm, Okres II, pos. 62 z 5 grudnia 1929 r., szp. 24; *Jan Hołyński w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1931/32*, SS Sejm, Okres III, pos. 13 z 10 lutego 1931 r., szp. 91; *Exposé ministra skarbu Władysława Zawadzkiego*, tamże, pos. 103 z 3 listopada 1933 r.; *Przemówienie Pana ministra skarbu prof. dr. Władysława Zawadzkiego*, „Polska Gosp." 1934, z. 45, s. 1363; W.M. Zawadzki, *Polityka finansowa Polski w okresie 1931–1935*, oprac. Z. Landau, J. Tomaszewski, „KH" 1965, nr 1, s. 136; *Budżet*

Praktyka polityki podatkowej tego okresu była jednak zupełnie inna. Zamiast udoskonalenia systemu podatkowego wprowadzane zmiany jeszcze bardziej go komplikowały, a jedynym realnym celem podejmowanych działań było zwiększanie spadających w niezwykle szybki sposób wpływów, które do 1931 roku zmniejszyły się w stosunku do roku 1928 o 30%, a przez kilka kolejnych lat (1932/33–1934/35) utrzymywały się na poziomie około 1,6 mld złotych, czyli mniej niż 2/3 poziomu sprzed kryzysu. W sytuacji wciąż relatywnie wysokich wydatków budżetu musiały się pojawić posunięcia, które oznaczały powrót polskiej skarbowości na dobrze już poznane drogi fiskalizmu. Nie zarzucono go zresztą nawet w okresie dobrej koniunktury, o czym świadczyły choćby konsekwentne przedłużanie obowiązywania uchwalonego początkowo tylko do końca 1926 roku nadzwyczajnego dodatku do danin publicznych, a także brak regulacji wyraźnie zmniejszających obciążenia podatkowe obywateli mimo opracowania kilku projektów w tym zakresie[95].

Pierwsze istotne zmiany w ukształtowanym w pierwszej połowie lat dwudziestych systemie podatkowym przyniósł wspomniany rok 1931, gdy rząd, a później parlament przyjęły cały pakiet ustaw zwiększających w ostatecznym rozrachunku obciążenie fiskalne obywateli. Obok ustawy z 11 grudnia 1931 roku o ulgach w państwowym podatku przemysłowym, której po latach doczekały się sfery przemysłowe i handlowe, wszystkie pozostałe zmiany miały już na celu zwiększanie dochodów skarbowych z wciąż artykułowanym dążeniem do przywrócenia równowagi budżetowej w tle. Jeszcze w lutym 1931 roku stałe umocowanie ustawowe uzyskał 10-procentowy nadzwyczajny dodatek do podatków

---

przyszłoroczny jest realny. Dyskusja nad gospodarką Min. Skarbu w Komisji Budżetowej, „Dz. Pozn." 1934, nr 25, s. 2; *Debata nad sytuacją finansową Państwa w Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1932, nr 29, s. 5; postulaty reform zgłaszane przez Matuszewskiego przeciwny zmianom podatkowym Świtalski zbywał nieznoszącą sprzeciwu formułką: *ta sprawa zależy od taktyki Komendanta*, zob. K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, do druku przyg. A. Garlicki i R. Świętek, Warszawa 1992, s. 513; mimo faktycznej rezygnacji z reformy jeszcze w 1930 roku powołano do życia przy Ministerstwie Skarbu kolejne ciało doradcze, tzw. Komitet Podatkowy, który miał się zająć opracowywaniem zmian w systemie danin publicznych, zob. *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za drugi kwartał 1930 r.*, Warszawa 1930, s. 7.

[95] MRS 1936, s. 267; RMS 1927–1930, s. 75; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej...*, t. 2, s. 220–221; I. Matuszewski, *Równowaga budżetowa* [w:] tenże, *Próby syntez*, Warszawa 1937, s. 254–255; P. Michalski, *System podatkowy i jego reforma...*, s. 204–205; Mt., *Obciążenie podatkami bezpośrednimi*, „Przegl. Gosp." 1938, z. 16–17, s. 640; J. Piekałkiewicz, *Wpływ przesilenia gospodarczego na dochody z danin publicznych*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 1, s. 30–32; *Tendencje polityki podatkowej*, „Gaz. Warsz." 1932, nr 100, s. 13; wydatki budżetu ustabilizowały się w I połowie lat trzydziestych na poziomie 2,2 mld zł rocznie, czyli wyższym niż suma wpływów z danin publicznych, monopoli i dochodów administracji o około 10%; omówienie propozycji zmian podatkowych wysuwanych w 1929 r., zob. J.L., *Projekty zmian podatkowych*, „Przegl. Gosp." 1929, nr 22, s. 1046–1049; S. Starzyński, *Nasza polityka skarbowa*, „PiH" 1929, 50, s. 2189.

bezpośrednich i pośrednich oraz opłat stemplowych. 22 października Sejm przyjął ustawę o kryzysowym dodatku do podatku dochodowego, a w grudniu dodatkiem kryzysowym obciążono podatek od nieruchomości oraz podniesiono stawki podatku od lokali. Pojawiły się także w systemie podatkowym zupełnie nowe daniny bezpośrednie – podatek od energii elektrycznej oraz nadzwyczajny podatek dochodowy od niektórych zajęć zawodowych, które wprowadziły w życie ustawy z 17 oraz 19 grudnia. W zakresie zaś podatków pośrednich nowym regulacjom prawnym i związanym z nimi podwyżkom poddano opodatkowanie piwa oraz wina[96].

O determinacji władz skarbowych w zakresie egzekucji rosnących zaległości fiskalnych, które w kwietniu 1931 roku sięgały już w przypadku samych tylko podatków zwyczajnych 605 mln złotych, świadczyło natomiast wprowadzenie ustawą z 22 października tego roku możliwości uiszczenia niektórych zaległych podatków (gruntowego, majątkowego, spadkowego i przemysłowego) w naturze, z przeznaczeniem na cele bezpośredniej pomocy bezrobotnym. Była to ponowna już próba wprowadzenia takiej możliwości płacenia zaległych należności, a nauczone doświadczeniem roku 1926 władze skarbowe zagwarantowały płatnikom przyjmowanie płodów rolnych po cenach o 10% wyższych niż rynkowe[97].

Dalsze zmiany w systemie podatkowym miały miejsce w roku 1933, kiedy wprowadzono kolejne dodatki (w wysokości 10%) do podatków gruntowego oraz przemysłowego. Po siedmiu latach od pierwszego projektu ustawy nastąpiło także zniesienie podatku majątkowego z 1923 roku. W jego miejsce wprowadzono stałą nadzwyczajną daninę majątkową na okres pięciu lat (ustawa z 24 marca 1933 r.). Zwiększeniu wpływów państwa służyć miało również przejęcie ustawą z 18 marca przez Skarb wymiaru i poboru podatku od nieruchomo-

[96] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 59, *Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z 23 października 1931 r.*, k. 432–433, Załącznik 4, k. 443–453; DzURP 1931, nr 16, poz. 82; nr 22, poz. 168; nr 99, poz. 760–763; nr 112, poz. 878–881; *Exposé ministra skarbu Jana Piłsudskiego*, SS Sejm, Okres III, pos. 37 z 6 listopada 1931 r., szp. 75; R. Baranowski, *Tendencje polskiego prawodawstwa o podatkach państwowych z okresu 1931–1933* [w:] *Prace seminarium...*, t. 2, Wilno 1934, s. 423–453; S. Głąbiński, *Zarys nowszego ustawodawstwa skarbowego w Polsce*, Lwów 1933, s. 14–15; Z. Landau, *Kryzys finansowy w Polsce...*, s. 38–39; M.S., *Zmiana ustaw podatkowych*, „Przegl. Gosp." 1931, nr 20, s. 810–813; J. Szpunar, *Polityka podatkowa...*, s. 240–258; W. Zawadzki, *Przedłożenia podatkowe rządu*, „Pol. Gosp." 1931, z. 43, s. 1473–1475; J. Zdziechowski, *Mit złotej waluty...*, s. 251; *Związek Izb Przemysłowo-Handlowych o projektach podatkowych rządu*, „Przegl. Kup." 1931, nr 32, s. 11–12; zwiększenie wpływów miała także przynieść unifikująca podatek dochodowy dla zatrudnionych w kilku miejscach, uchwalona 7 listopada 1931 r. ustawa o łącznym opodatkowaniu dochodów z pracy najemnej u różnych pracodawców, zob. DzURP 1931, nr 101, poz. 771.

[97] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5614, *Dane do preliminarza budżetowego na r. 1939/40*, k. 23; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 335, *Projekt ustawy o uiszczaniu podatków bezpośrednich w naturze z 24 września 1931 r.*, passim; DzURP 1931, nr 104, poz. 806; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej...*, t. 3, s. 272–273.

ści oraz wprowadzenie rozporządzeniem z 27 października akcyzowego, ale zaliczanego przez władze skarbowe do danin bezpośrednich podatku od uboju. Następne kroki w polityce dokręcania śruby podatkowej poczyniono w roku 1935, gdy ustawą z 26 marca podniesiona została do 15% wysokość dodatku nadzwyczajnego do podatków bezpośrednich (za wyjątkiem gruntowego oraz podatku od spadków i darowizn). W trakcie tej samej sesji Sejmu uchwalono także trzy nowe podatki spożywcze – od tłuszczów, kwasu węglowego oraz cukru skrobiowego[98].

Mimo podejmowanych równocześnie – nielicznych wprawdzie, ale ważnych – działań porządkujących zarówno system podatkowy (nowela ustawy o podatku dochodowym z 18 marca 1935 r.), jak i pobór podatków (ordynacja podatkowa z 15 marca 1934 r.), a nawet obniżających niektóre z ciężarów podatkowych (wspomniane ulgi w podatku przemysłowym, ograniczenie zakresu podatku od kapitałów i rent w 1930 roku i obniżenie stawek podatku od spadków i darowizn w 1933) czy też wprowadzania ważnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego ulg inwestycyjnych, polityka podatkowa tego okresu miała charakter jednoznacznie fiskalny. Obok działań ustawodawczych *gros* kolejnych posunięć ukierunkowane było bowiem wprost na zwiększanie dochodów skarbowych (podwyżki opłat stemplowych i części podatków spożywczych), a kolejnymi *de facto* podatkami stały się opłaty na fundusze celowe, zwłaszcza na utworzony w 1933 roku Fundusz Pracy oraz działający od roku 1931 i zreorganizowany ustawą z 29 marca 1933 r. Fundusz Drogowy[99].

Podsumowaniem niejako całej polityki skarbowej okresu 1929–1935 stały się ogłoszone w oparciu o uprawnienia wynikające z ustawy z 6 listopada 1935 roku dekrety Prezydenta o podatku dochodowym (z 22 listopada) oraz o wpro-

---

[98] AUJ, Kwiatkowski, Przyb. 736-05, Różne dokumenty związane z pracami rządu 1932–1934, *Notatka wiceministra Stefana Starzyńskiego o sytuacji budżetowo-kasowej z 26 października 1932 r.*, k. 13; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 696, *Rządowy projekt ustawy o podatku majątkowym z 10 lutego 1933 r.*, passim; tamże, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB MS 1937/38, s. 15–17; DzURP 1933, nr 22, poz. 168; nr 29, poz. 248; nr 84, poz. 612, 614; 1935, nr 22, poz. 127, poz. 130; nr 23, poz. 151; nr 25, poz. 170; Dr B.O., *Podatek majątkowy*, „Przegl. Gosp." 1933, nr 7, s. 238–243; J. Lubowicki, *Dwudziestolecie podatków bezpośrednich*, „Pol. Gosp." 1938, z. 46, s. 1638; wzrost fiskalizmu był cechą charakteryzującą w pierwszych latach kryzysu politykę podatkową większości krajów, por. T. Grodyński, *Budżety Francji i Niemiec w dobie kryzysu*, Kraków 1935, s. 18–19, 31.

[99] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 705, *Projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym z 9 lutego 1933 r.*, s. 5–8; Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB MS 1937/38, s. 15–17; DzURP 1930, nr 10, poz. 67; 1931, nr 16, poz. 81; 1933, nr 21, poz. 141; nr 22, poz. 163, poz. 173; nr 29, poz. 254; 1934, nr 39, poz. 346; S. Głąbiński, *Zarys nowszego ustawodawstwa...*, s. 14, 32–34; Z. Knakiewicz, *Deflacja polska...*, s. 209–215; *O dobre stosunki między Skarbem a podatnikiem. Nowe zasady wymiaru podatkowego*, „Dz. Pozn." 1935, nr 26, s. 8; K. Ostrowski, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 304; S. Rymar, *W lesie pozabudżetowych dochodów i wydatków Państwa*, „Gaz. Warsz." 1932, nr 33, s. 7–8.

wadzeniu na okres dwóch lat specjalnego podatku od wynagrodzeń z funduszy publicznych (z 14 listopada). Mimo że posunięcia te miały miejsce już po objęciu funkcji wicepremiera i ministra skarbu przez Eugeniusza Kwiatkowskiego, stanowiły realizację programu zrównoważenia budżetu przygotowanego jeszcze przez jego poprzednika Władysława Zawadzkiego. Program ów zawierał wprawdzie cały katalog działań mających w założeniu zmniejszać poziom niektórych obciążeń, zwłaszcza na rzecz samorządów, jednak w praktyce zmierzał, po raz kolejny zresztą, do wydatnego podniesienia wpływów skarbowych. Dzięki niemu wpłaty z podatku dochodowego miały bowiem zwiększyć się w roku budżetowym 1936/37 aż o 60 mln zł, czyli o blisko 1/3, zaś specjalny podatek od wynagrodzeń miał przynieść około 150 mln złotych[100].

Nowy i ostatni zarazem okres w polskiej polityce podatkowej rozpoczął się zatem pod znakiem kontynuacji działań fiskalnych charakterystycznych dla lat kryzysu i z tego punktu widzenia cezurę stanowiącą o rozpoczęciu jej nowego etapu stanowić mógłby dopiero rok 1936, gdy za wszystkie podejmowane działania w pełni odpowiadał już wicepremier Kwiatkowski. Z drugiej jednak strony nastawienie działań podatkowych państwa zaczęło zmieniać się już w roku 1935, gdy podjęto prace nad reformą podatku gruntowego, znowelizowano ustawą z 18 marca zasady podatku dochodowego oraz uchwalono wspomniane pełnomocnictwa do wydawania dekretów w sprawach podatkowych. Korzystając z postępującej poprawy koniunktury, nowy szef resortu mógł zatem kontynuować prace zmierzające do zasadniczych zmian w systemie podatkowym. W pełni przekonany o ich potrzebie, z góry jednak zapowiadał ograniczony charakter planowanej reformy, asekurując się brakiem odpowiedniego przygotowania władz skarbowych do tego skomplikowanego zadania oraz wciąż aktualną, mimo uzyskania w roku 1936/37 nadwyżki, troską o równowagę budżetową, gdyż jak mówił 1 grudnia 1936 r. w Sejmie, *nic nie byłoby w stanie tak szybko pogorszyć stanu faktycznego, jak chęć dokonywania radykalnych reform podatkowych w okresie wyczerpania kas skarbowych i aparatu finansowego z rezerw, przy przeciążonym, źle płatnym aparacie podatkowym i egzekucyjnym*[101].

---

[100] DzURP 1935, nr 81, poz. 501; nr 82, poz. 503; nr 85, poz. 518; PBRP 1936/37, s. 152–153; *Przemówienie Pana wicepremiera inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, „Pol. Gosp." 1935, z. 49, s. 1539–1541; W.M. Zawadzki, *Polityka finansowa Polski...*, s. 144–149; *Nowe stawki podatku dochodowego już obowiązują*, „Dz. Pozn." 1936, nr 2, s. 3; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. Romana Rybarskiego. Suplement*, oprac. K.B., Warszawa 1936, s. 8.

[101] DzURP 1935, nr 24, poz. 162; *Exposé ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego*, SS Sejm, Okres IV, pos. 29 z 1 grudnia 1936 r., szp. 33; *Jan Hołyński w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1935/36*, tamże, Okres III, pos. 134 z 12 lutego 1935 r., szp. 20–21; *Mowa ministra Władysława Zawadzkiego w Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1935, nr 32, s. 6–7; *Przemówienie Pana wicepremiera inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego...*, s. 1536, 1542; P.W., *Nowelizacja ustawy o podatku dochodowym*, „Przegl. Gosp." 1935, nr 5, s. 152–155.

Za pierwszy etap zmian systemowych Kwiatkowski słusznie uznawał uproszczenie zasad podatkowych, którego dokonano za pomocą ustawodawstwa dekretowego na przełomie lat 1935 i 1936. Nastąpiło wtedy scalenie większości podatków bezpośrednich (dochodowego, od nieruchomości, przemysłowego i od kapitałów i rent) z dotychczas obowiązującymi dodatkami do nich. Zlikwidowano również niektóre opłaty stemplowe przez zryczałtowane włączenie ich do podatku przemysłowego. Zdecydowano też o wliczeniu daniny majątkowej do podatku przemysłowego i budynkowego i ograniczeniu jej tym samym do podlegających podatkowi gruntów. Dzięki tym zmianom od początku roku 1936 z systemu podatkowego zniknęły aż cztery uchwalone w latach kryzysu daniny nadzwyczajne (w tym nadzwyczajny podatek od niektórych zajęć zawodowych z 1931 r.), dwie kolejne uległy ograniczeniu i mimo że większość z nich została wliczona do obciążonych nimi wcześniej podatków zasadniczych, był to ważny krok w stronę uporządkowania systemu podatkowego (jeszcze w lipcu 1935 r. uchylono 10-% dodatek do podatku gruntowego). W pierwszych miesiącach swego urzędowania Kwiatkowski powołał także specjalną komisję podatkową pod przewodnictwem prof. Adama Krzyżanowskiego, która miała się zająć przygotowaniem zmian w systemie danin publicznych[102].

Kolejnym dokumentem związanym z reformą systemu podatkowego stał się ogłoszony 4 listopada 1936 roku dekret Prezydenta o zmianie przepisów o podatku gruntowym, który wreszcie zunifikował zasady poboru tego podatku na terenie całej Rzeczypospolitej, pozostawiając jednak nadal, wskutek wciąż trwających prac nad klasyfikacją gruntów, zróżnicowanie w zakresie obowiązujących stawek (rozszerzono równocześnie zasady degresji w opodatkowaniu gruntów). Plany tzw. małej reformy podatkowej zgodnej w zasadniczych zamierzeniach z postulatami środowisk gospodarczych wicepremier Kwiatkowski przedstawił w Sejmie 1 grudnia 1937 roku. Projektowane zmiany miały objąć zniesienie od roku budżetowego 1938/39 świadectw przemysłowych, zryczałtowanie podatku dochodowego dla drobnych płatników, obniżenie specjalnego podatku od uposażeń, obniżenie opłat od przejścia nieruchomości, przyznanie ministrowi skarbu prawa do obniżania podatków pośrednich oraz uporządkowanie i rozszerzenie systemu ulg podatkowych dla inwestycji *gospodarczo celowych*[103].

---

[102] DzURP 1935, nr 56, poz. 363; 1936, nr 3, poz. 14–15; *Przemówienie Pana wicepremiera i ministra skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Komisji Budżetowej Sejmu wygłoszone w dn. 3 lutego 1936 r.*, „Pol. Gosp." 1936, z. 6, s. 183–184; B.Sk., *Dekretowe ustawodawstwo podatkowe*, „Przegl. Gosp." 1935, nr 24, s. 809–812; 1936, nr 1, s. 36–37; *Bilans działalności dekretowej rządu*, „Dz. Pozn." 1936, nr 13, s. 1; *Obrady Komisji Podatkowej przy Ministrze Skarbu*, „Gaz. Handl." 1936, nr 246, s. 2; *Przebieg obrad w komisjach Wielkiej Narady Gospodarczej*, tamże, nr 32, s. 2–3.

[103] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 82, *Protokół z posiedzenia Rady Ministrów 30 października 1936 r.*, k. 451; Załącznik 9, k. 494–500; AUJ, Kwiatkowski, Przyb. 704–05, *Gospodarstwo Polski Niepodległej w okresie międzywojennym 1919–1939*, Kraków 1949, k. 42; Druki Sejmowe,

Realizacja programu małej reformy podatkowej nastąpiła wiosną roku 1938, kiedy uchwalono najważniejsze z punktu widzenia systemu skarbowego zmiany. Pierwszą była ustawa o ulgach inwestycyjnych z 9 kwietnia, która wprowadzała różnego rodzaju zwolnienia w zakresie podatku od nieruchomości, dochodowego, specjalnego od wynagrodzeń z funduszy publicznych, lokalowego oraz niektórych opłat stemplowych. Miała ona odgrywać dużą rolę w stymulowaniu ożywienia inwestycyjnego, ale także zmniejszała poziom obciążeń podatkowych. Druga z ustaw – o podatku obrotowym z 4 maja 1938 roku – likwidowała wreszcie po kilkunastu latach oczekiwania świadectwa przemysłowe i wprowadzała jednorodny podatek oparty na obrocie – od tej pory nazywany podatkiem obrotowym. Ustawa upoważniła także Ministra Skarbu do wprowadzania scalonego podatku obrotowego dla poszczególnych grup produktów od wszystkich faz i rodzajów obrotów, co wcześniej możliwe było tylko w przypadku regulowanego odrębnymi aktami prawnymi handlu niektórymi towarami[104].

Na początku 1939 roku nowym zasadom opodatkowania poddano cement, cukier, artykuły monopolowe oraz piwo, wino, wódki gatunkowe, ocet, kwas octowy i drożdże. Był to kolejny ważny krok na drodze do uproszczenia samej procedury wymiaru i uiszczania podatków. Podobne ułatwienia na lata 1939 i 1940 pojawiły się także w egzekwowaniu podatku dochodowego, który na podstawie ustawy z 9 kwietnia 1938 roku, w myśl rozporządzenia Ministra Skarbu z 24 lutego 1939 r., mógł być uiszczany przez część płatników w formie ryczałtu (ustawa z 9 kwietnia zawierała także zapis o zwolnieniu od podatku dochodowego dywidend od akcji i udziałów w spółkach i spółdzielniach). Wyraźnej redukcji uległ także specjalny podatek od wynagrodzeń z funduszów publicznych, który jednak w myśl dekretu z 1935 roku miał obowiązywać tylko przez dwa lata, tymczasem ustawą skarbową na rok 1938/39 z 29 marca 1938 roku został utrzymany w systemie podatkowym na kolejny okres[105].

Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB MS 1937/38, s. 3; tamże, druk nr 700, cz. 8, SKB MS 1938/39, s. 4; DzURP 1936, nr 85, poz. 593; *Exposé ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego*, SS Sejm, Okres IV, pos. 60 z 1 i 2 grudnia 1937 r., szp. 47–48; *Prace nad zasadniczą reformą podatków*, „Dz. Pozn." 1937, nr 140, s. 1; H. Sand, *Problem reformy podatku przemysłowego*, „Gaz. Handl." 1936, nr 289, s. 1; W. Wierzchowski, *Reforma podatku gruntowego*, „Czasopismo Skarbowe" 1936, nr 16, s. 477–479.

[104] Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB MS 1939/40, s. 5–6; DzURP 1938, nr 26, poz. 224; nr 34, poz. 292; H. Fisch, *Reforma podatku obrotowego*, „Gaz. Bank." 1939, nr 4, s. 66–68; Gr., *Ustawa o podatku obrotowym*, „Pol. Gosp." 1938, z. 20, s. 791–793; A. Grajewski, *Ustawa o podatku obrotowym*, „Polska Gosp." 1938, z. 9, s. 343–346; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. dr. Romana Rybarskiego. Suplement II*, oprac. K.B., Warszawa 1938, s. 5–11; S. Zalewski, *Interwencjonizm podatkowy*, Warszawa 1939, s. 138–142.

[105] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5614, *Dane do preliminarza budżetowego na r. 1939/40,* k. 2–3; DzURP 1938, nr 20, poz. 161; nr 24, poz. 226; 1939, nr 17, poz. 102–103; *Pobór podatku scalonego*, „Codz. Gaz. Handl." 1939, nr 34, s. 3; Wł.K., *Scalone podatki obrotowe*, tamże 1939, z. 6, s. 254; *Zryczałtowany podatek dochodowy*, tamże, z. 10, s. 448–450; *Uzupeł-*

Wybuch wojny spowodował, że wprowadzane na przełomie 1938 i 1939 roku zmiany zakończyły ewolucję polskiego systemu podatkowego. Nie została ona jednak nigdy doprowadzona do końca, a postulat tzw. wielkiej reformy był wciąż aktualny. Po raz kolejny jej program sformułowany został przez posła sprawozdawcę Komisji Budżetowej Sejmu Brunona Sikorskiego w trakcie omawiania projektu preliminarza na rok 1939/40. Celem, nigdy już niezrealizowanym, miał być system: *1) prosty i jasny, 2) tani, oraz 3) sprawiedliwy i powszechny, tzn. opłaty muszą być rozłożone, ile możności, równomiernie, bez jakichkolwiek przywilejów*. Konkretne oczekiwania wiązały się ze zwiększeniem liczby płatników podatku dochodowego, równym obciążeniem grup mających takie same dochody, zniesieniem podatku specjalnego od wynagrodzeń, upowszechnieniem scalonego podatku obrotowego, ostateczną unifikacją podatku gruntowego, obniżeniem stawek podatków pośrednich oraz dalszym uproszczeniem systemu opłat stemplowych. Program ten można by nazwać z pewną tylko dozą przesady testamentem polskiej polityki podatkowej okresu dwudziestolecia międzywojennego. Jej epitafium zaś nakreśliły decyzje podjęte już w pierwszych dniach września 1939 r., gdy nie tylko podniesiono wysokość podatków, ale także zlikwidowano wreszcie specjalny podatek od uposażeń z funduszów publicznych, wliczając go do podatku dochodowego[106].

Struktura wpływów skarbowych w całym okresie „pomajowym" wyraźniej niż dotychczas oparta została na źródłach podatkowych. Udział dochodów z ceł wskutek załamania handlu światowego stał się marginalny i nawet potraktowanie w tej analizie opłat stemplowych, w których skład wchodziły przecież także podatki od spadków i darowizn, jako odrębnej kategorii źródeł niewiele zmieniało. Łącznie obie te kategorie danin przynoszące przed kryzysem 1/4 wpływów budżetowych dawały pod koniec lat trzydziestych już tylko około 10% wpłat, a o trwałości zachodzących zmian wyraźnie świadczyły niewielkie tylko przesunięcia w tym względzie w warunkach poprawiającej się koniunktury. Obroty handlu zagranicznego wciąż były niskie, reglamentacja nadal daleko posunięta, a część umów oparta była na zasadach kompensacyjnych. W przypadku opłat stemplowych uważanych za swego rodzaju barometr życia gospodarczego naturalny spadek wpływów wynikający ze zmniejszania się liczby podlegających im

---

nienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. Romana Rybarskiego. Suplement, oprac. K.B..., s. 8; teksty rozporządzeń o zryczałtowaniu poboru podatków obrotowego i dochodowego zob. „Czasopismo Skarbowe" 1939, z. 5.

[106] Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB MS 1939/40, s. 1–3; *Budżet Ministerstwa Skarbu w obradach Komisji Budżetowej Sejmu*, „Codz. Gaz. Handl." 1939, nr 30, s. 3; *Wojenny budżet i zarządzenia finansowe. Ostatnie uchwały Prezydium Rady Ministrów*, tamże, nr 201, s. 1; *Realność przewidywań preliminarza...*, s. 2; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939...*, t. 4, s. 372–373; *Reforma podatków jest konieczna – oto wniosek z dyskusji nad budżetem Min. Skarbu*, „Dz. Pozn." 1939, nr 31, s. 3.

transakcji z biegiem czasu stawał się także efektem likwidacji części opłat lub włączania ich do reformowanego podatku przemysłowego[107].

Zupełnie inaczej kształtowała się dynamika zmian odzwierciedlających znaczenie podatków bezpośrednich w systemie podatkowym. Utrzymanie dotychczasowych stawek, a nawet ich podnoszenie wsparte licznymi dodatkami do już obowiązujących podatków, jak również wprowadzanie nowych podatków oznaczało znaczący wzrost udziału tej kategorii w dochodach budżetu. Zjawisko to zauważalne było w odniesieniu do zwyczajnych podatków bezpośrednich, które pod koniec okresu międzywojennego osiągnęły blisko 40% partycypacji w daninach publicznych (10 punktów więcej niż w 1926 r.), ale także w stałej obecności w systemie skarbowym kolejnych nadzwyczajnych podatków bezpośrednich. Stanowiły one bowiem podstawę wpływów kategorii danin nadzwyczajnych (podatek majątkowy, dziesięcio-, a później piętnastoprocentowy dodatek do podatków bezpośrednich). Poza tym podatkiem bezpośrednim był bezsprzecznie także wprowadzony od roku 1935/36 specjalny podatek od wynagrodzeń z funduszów publicznych. Zsumowane zwyczajne i nadzwyczajne daniny bezpośrednie przynosiły łącznie budżetowi do połowy lat 30. około 35–36% wpływów podatkowych, by po wprowadzeniu specjalnego podatku od wynagrodzeń sięgnąć w ostatnich latach omawianego okresu poziomu 44–45%, czyli o połowę więcej niż w połowie lat dwudziestych i co znamienne, praktycznie tyle samo co wpływy z pobieranych w formie akcyzy i monopoli podatków pośrednich[108].

Można zatem uznać, że skutkiem prowadzonej w warunkach katastrofalnego załamania gospodarczego polityki skarbowej stało się osiągnięcie stanu równowagi między obiema zasadniczymi formami opodatkowania. Trudno jednak mówić o sukcesie, mimo że taką strukturę wpływów w latach dwudziestych uznawano za nieosiągalną w polskich warunkach. Był to bowiem nie tyle efekt planowej przebudowy systemu podatkowego, ile raczej skutek uboczny ukierunkowanego na ratowanie wpływów budżetowych fiskalizmu państwa. Spośród ważnych danin bezpośrednich tylko obciążenie podatkiem przemysłowym zostało w wyniku wprowadzanych w okresie kryzysu zmian wyraźnie zmniejszone. Przeciętne opodatkowanie przemysłu z tego tytułu obniżyło się z 2,47% obrotów w roku 1928 do 1,9% w 1937, zaś handlu – z 2% do 1,45%. Pewna poprawa, ale

---

[107] MRS 1939, s. 162; *Polskie ustawodawstwo celne*, t. 1, oprac. J. Szkandera, W. Boy, Warszawa 1935, passim; J. Jankowiak, *Polityka celna jako wyraz interwencji gospodarczej państwa polskiego w latach 1929–1939*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" t. 35: 1974, s. 145–152; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej...*, t. 4, s. 463–469; Z.R. Gawroński, *Wzrost dochodów Skarbu*, „Rzeczpospolita" 1926, nr 255, s. 5; *Rola państwa w życiu gospodarczym Polski* [w:] *Piętnastolecie państwa polskiego*, słowo wstępne P. Premiera Wacława Jędrzejewicza, Warszawa 1933, s. 51; jeszcze w roku 1938 wartość przywozu wynosiła niespełna 40% obrotów sprzed dziesięciu lat, por. MRS 1939, s. 162.

[108] Zamknięcie rachunków... 1929/30, s. 162–163; 1931/32, s. 160–162; 1933/34, s. 78–80; 1935/36, s. 73–76; 1936/37, s. 77–80; tab. 6; obliczenia własne.

zauważalna dopiero po zniesieniu w połowie 1935 r. 10-% dodatku oraz po korzystnym dla płatników zaokrągleniu należnych kwot wraz z nową ustawą z 1936 r., nastąpiła także w przypadku podatku gruntowego[109].

Tabela 6. Struktura wpływów z danin i monopoli 1927/28–1938/39

Rok budżetowy	Podatki bezpośrednie	Podatki pośrednie	Cła	Opłaty stemplowe	Daniny nadzwyczajne	Podatek od wynagrodzeń	Monopole	Razem
	w mln zł							
1927/28	616	166	372	178	162	–	797	2 291
1928/29	766	182	424	199	166	–	890	2 627
1929/30	786	192	395	204	159	–	886	2 622
1930/31	716	183	258	178	128	–	805	2 268
1931/32	589	171	157	150	114	–	678	1 859
1932/33	540	156	108	107	74	–	625	1 610
1933/34	516	172	94	100	85	–	628	1 595
1934/35	539	170	80	88	87	–	624	1 588
1935/36	522	164	83	88	90	52	641	1 640
1936/37	646	181	92	84	34	175	638	1 850
1937/38	723	191	168	89	33	180	665	2 049
1938/39	830	214	152	91	25	108	721	2 141
	w % wpływów							
1927/28	27	7	16	8	7	–	35	100
1928/29	29	7	16	8	6	–	34	100
1929/30	30	7	15	8	6	–	34	100
1930/31	32	8	11	8	6	–	35	100
1931/32	32	9	8	8	6	–	37	100
1932/33	33	10	7	7	4	–	39	100
1933/34	32	11	6	6	5	–	40	100
1934/35	34	11	5	6	5	–	39	100
1935/36	32	10	5	5	6	3	39	100
1936/37	35	10	5	5	2	9	34	100
1937/38	35	9	8	4	2	9	33	100
1938/39	39	10	7	4	1	5	34	100

Źródło: MRS 1936, s. 267; 1939, s. 380; RMS 1927–1930, Warszawa 1931, s. 76; „Stat. Pol.", seria B, z. 19, „Statystyka Skarbowa" (cyt. „Stat. Skarb.") 1933, s. 10; seria C, z. 20, „Stat. Skarb." 1933/34, s. 16; Zamknięcie rachunków... 1935/36, s. 74–76; 1936/37, s. 77–80; „Pol. Gosp." 1939, z. 17, s. 700; obliczenia własne.

[109] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 380, *Projekt ustawy w sprawie zmiany ustawy z dn. 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym z 20 października 1931 r.*, s. 6–8; tamże, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB MS 1937/38, s. 15–16.

W odwrotnym kierunku poszło opodatkowanie dochodów, które w wyniku wprowadzania dodatków, skumulowania opodatkowania oraz zrozumiałego w warunkach deflacji obniżenia od 1936 roku minimum egzystencji z 2,5 tys. zł do 1,5 tys. wzrosło w przypadku grupy I (dochody fundowane) o 28%, zaś w przypadku uposażeń – aż o 100% w stosunku do roku 1928, co też znalazło przełożenie na zmiany struktury wpływów z tego podatku (wzrost udziału grupy II z 33–34% w latach 1929/30–1934/35 do około 43% w końcu lat trzydziestych). Bardzo podobnie kształtowało się opodatkowanie nieruchomości, które w roku 1937 osiągnęło wyższy aż o 56% pułap niż przed kryzysem. Całości obrazu danin bezpośrednich w latach trzydziestych dopełniały obok wymienianych już wielokrotnie dodatków nadzwyczajnych zupełnie nowe świadczenia, czyli raczej pośrednie, ale zaliczane do tej kategorii podatki od energii elektrycznej oraz od uboju, a także specjalny podatek od uposażeń z funduszów publicznych. Niewiele zaś w ogólnej ocenie kierunku prowadzonej w tym zakresie polityki skarbowej zmieniały wprowadzone obniżki marginalnych z punktu widzenia przeciętnego obywatela podatków od kapitałów i rent oraz wciąż zaliczanego do opłat stemplowych świadczenia od spadków i darowizn, a także zniesienie oddanego w 1933 roku gminom podatku wojskowego w 1936 r.[110]

Znacznie bardziej urozmaicona – można by nawet zaryzykować stwierdzenie, że bardziej wyrachowana – była polityka prowadzona w zakresie szeroko rozumianych podatków pośrednich. Z jednej strony pasywna i wyraźnie fiskalna w dziedzinie obciążających artykuły powszechnego spożycia podatków akcyzowych, z drugiej zaś strony aktywna i częściowo przynajmniej uwzględniająca zjawiska kryzysowe w grupie sprzedających przede wszystkim używki monopoli skarbowych. Aż do końca 1934 roku poziom stawek akcyzowych pozostawał na ogół niezmienny, jedynym wyjątkiem była blisko 40-procentowa podwyżka podatku od piwa dokonana w 1931 roku. Pewne obniżki obciążeń wprowadziły dopiero zmiany w podatku od olejów mineralnych (podatek od nafty zmniejszono we wrześniu 1934 roku, a od benzyny dwa lata później) oraz zmniejszenie o 4% akcyzy od cukru w 1935 roku. Ponoszone w związku z tym straty zamortyzować miały wprowadzone w 1935 roku nowe podatki (od tłuszczów, cukru skrobiowego oraz kwasu węglowego), drastyczna podwyżka podatku od drożdży od 1936 r., a także zapisany w ustawie z 20 grudnia 1934 roku, zaliczany jednak do grupy danin nadzwyczajnych, dodatek do podatku od cukru (w wysokości 5 zł/q, czyli ponad 10% dotychczasowej akcyzy). Efektem takiego ukierunkowania polityki względem spożycia była umiarkowana stabil-

[110] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 79, *Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z 15 listopada 1935 r.*, k. 73, Załącznik 3, *Projekt dekretu w sprawie zmiany ustawy o państwowym podatku dochodowym*, k. 116–128; Druki Sejmowe, Okres III, nr 242, *Projekt ustawy o zmianie niektórych postanowień ustawy o państwowym podatku dochodowym z 24 września 1931 r.*, s. 2; tamże, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB MS 1937/38, s. 15–16; DzURP 1933, nr 36, poz. 299; 1936, nr 86, poz. 601; RMS 1927–1930, s. 143, 163; M.M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza...*, s. 234–235; K.J., *Podatek od nieruchomości*, „Przegl. Gosp." 1936, nr 4–5, s. 130–133; Mt., *Obciążenie podatkami bezpośrednimi...*, s. 640.

ność wpływów z tej grupy danin publicznych, co przy wydatnym zmniejszeniu zarówno dochodu społecznego, jak i rozmiarów spożycia wskazywało na skuteczne, ale drastyczne z punktu widzenia większości dotkniętych realną podwyżką opodatkowania obywateli realizowanie celów fiskalnych[111].

Wiele na ten temat powiedzieć może porównanie dynamiki wpływów z najbardziej ogólnym, jednak wymownym w kontekście zachodzących procesów gospodarczych, wskaźnikiem cen hurtowych. Już w okresie dobrej koniunktury końca lat dwudziestych dochody podatkowe rosły znacznie szybciej niż ceny, co było zrozumiałe w warunkach rozwoju, ale stanowiło także potwierdzenie wspominanej już tendencji do zwiększania, a nie redukcji obciążenia podatkowego. W okresie kryzysu nastąpiła natomiast wyraźna symbioza między omawianą relacją a prowadzoną polityką fiskalną. Do roku 1932 spadek wpływów skarbowych był zbieżny, a nawet nieco większy niż ten notowany w przypadku cen, jednak po utrwaleniu zmian w systemie podatkowym z końca 1931 roku drogi obu tych mierników się rozeszły. Wskaźnik cen hurtowych zmniejszał się aż do roku 1935, by potem ustabilizować się na niskim poziomie pięćdziesięciu kilku procent stanu z roku 1928/29, tymczasem dochody budżetu z danin publicznych już w roku 1935/36 były w wymiarze realnym o kilkanaście procent wyższe niż w roku 1928/29, a później rozbieżność ta tylko się zwiększała, dochodząc tuż przed wojną do kilkudziesięciu procent.

Wszystkie *stricte* podatkowe źródła przychodów przez cały omawiany okres cechowały się wskaźnikami wyższymi niż dynamika cen, a tylko pozorne złagodzenie tej różnicy przynosiły wyjątkowo słabe wyniki wpływów z ceł i opłat stemplowych. Potwierdzeniem zauważalnej tendencji do funkcjonowania polityki podatkowej w pewnym oderwaniu od rzeczywistości gospodarczej były także zmiany zachodzące w sferze dochodu społecznego, płac, dochodów rolniczych czy też kosztów utrzymania. Wszędzie następowały bowiem w okresie kryzysu znacznie wyższe spadki niż w przypadku dochodów skarbowych, a pozorne zwiększenie płac realnych w przemyśle niewiele w tym wypadku zmieniało, gdyż wskutek rosnącego bezrobocia globalne dochody związanej z nim grupy zawodowej spadły w latach kryzysu o połowę, czyli nawet więcej niż wskaźnik cen, tymczasem realne dochody Skarbu tylko w latach 1931/32 i 1932/33 były minimalnie niższe od osiągniętych w roku 1928/29[112].

---

[111] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 243, *Projekt ustawy o opodatkowaniu piwa z 24 września 1931 r.*, s. 3; tamże, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB MS 1937/38, s. 16–17; DzURP 1934, nr 110, poz. 975; 1935, nr 86, poz. 531; nr 96, poz. 599; PBRP 1935/36, s. 152–155; *Budżet przyszłoroczny jest realny...*, s. 2; D. Mączyński, *O akcyzie w Polsce w latach 1918–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2005, z. 1, s. 291–293; I. Weinfeld, *Skarbowość polska,* t. 2: *Daniny...*, wyd. 5, s. 205–210; zmiany w poziomie opodatkowania produktów objętych monopolami skarbowymi, zob. rozdział IV.

[112] MRS 1939, s. 3–6, 269–275; L. Landau, *Płace w Polsce w związku z rozwojem gospodarczym*, Warszawa 1933, s. 56–89; J. Michalski, *Przeciążenie podatkowe w Polsce...*, s. 7; J. Piekał-

Tabela 7. Dynamika wpływów podatkowych w latach 1926–1938/39 (1928/29=100)

Rok budżetowy	Wpływy ogółem	Podatki bezpośrednie*	Podatki pośrednie	Cła	Opłaty stemplowe	Daniny nadzwyczajne	Monopole	Podatki pośrednie i monopole razem	Wskaźnik cen hurtowych **	Wpływy ogółem z uwzględnieniem zmian siły nabywczej pieniądza**
1926	60	61	76	45	64	52	65	67	88	68
1927/28	87	80	91	88	89	98	90	90	99	88
1928/29	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1929/30	99	103	105	93	103	96	100	101	96	103
1930/31	86	93	101	61	89	77	90	92	86	100
1931/32	71	77	94	37	75	69	76	79	75	94
1932/33	61	70	86	25	54	45	70	73	66	92
1933/34	61	67	95	22	50	51	71	75	59	103
1934/35	60	70	93	19	44	52	70	74	56	107
1935/36	62	75	90	20	44	54	72	75	53	117
1936/37	70	107	99	22	42	20	72	76	54	130
1937/38	78	118	105	40	45	20	75	80	59	132
1938/39	82	122	117	36	46	14	81	87	56	147

* łącznie ze specjalnym podatkiem od wynagrodzeń.
** lata kalendarzowe, 1928=100.

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 6 oraz MRS 1936, s. 162; 1939, s. 245; RMS 1924–1927, s. 48.

Prawie wszystkie źródła dochodów swoje apogeum w wymiarze nominalnym – ponad połowę wyższe od wyników z 1926 roku – osiągnęły w roku budżetowym 1929/30, a widoczne różnice w dynamice wpływów pojawiły się dopiero wraz z nadejściem kryzysu (wcześniejsze szybsze wzrosty z opłat celnych

kiewicz, *Wpływ przesilenia gospodarczego na dochody z poszczególnych podatków*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 3, s. 131–138; szerzej na temat dochodów robotniczych w okresie kryzysu zob. Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi...*, s. 406–437; wykorzystywane w pracy wielkości realnych dochodów skarbowych w okresie deflacji oparte zostały na najbardziej ogólnym wskaźniku zmian siły nabywczej pieniądza, czyli kształtowaniu się wskaźnika cen hurtowych, gdyż stosowane w latach trzydziestych oraz później w historiografii różnicowanie wskaźników (ceny płacone rolnikom dla podatku gruntowego, ceny artykułów przemysłowych dla podatku przemysłowego i dochodowego) zawsze związane były jedynie z analizą kilku najważniejszych podatków bezpośrednich, nie byłyby jednak przydatne w zestawieniu obrazującym zmiany w realnym obciążeniu podatkowym we wszystkich grupach danin publicznych, por. Z. Knakiewicz, *Deflacja polska...*, s. 216; Mt., *Obciążenie podatkami bezpośrednimi...*, s. 640–644.

wynikały z ich ścisłej zależności od koniunktury w handlu zagranicznym, zaś w przypadku danin nadzwyczajnych – z wprowadzenia dopiero od lipca 1926 r. 10-% dodatku do danin publicznych). Dramatyczny spadek dochodów celnych oraz zależność od koniunktury wpłat z tytułu opłat stemplowych były naturalną konsekwencją sytuacji gospodarczej, natomiast szeroko rozumiane dochody podatkowe kształtowały się, jak już zaznaczono, nieco inaczej. Globalne wpływy budżetu spadły do 1932/33 r. do zaledwie 60% stanu z roku 1928/29 i ustabilizowały się na tym poziomie na kilka kolejnych lat, by w ostatnim pełnym okresie budżetowym przed wojną osiągnąć zaledwie 82% w stosunku do rekordu sprzed dekady.

Podobnie, choć na nieco mniejszą skalę, kształtowały się do połowy lat trzydziestych tendencje spadkowe zarówno w zakresie podatków bezpośrednich, jak i traktowanych łącznie danin pośrednich i monopoli, gdzie redukcja wynosiła około 30%. O ile jednak w przypadku opodatkowania spożycia i będących jego podstawą monopoli skarbowych osiągnięcie poziomu o 1/4 niższego od przedkryzysowego skutkowało długim – trwającym aż do roku 1936/37 – okresem stabilizacji dochodów, o tyle już grupa danin bezpośrednich od roku 1934/35 zaczęła wykazywać tendencje wzrostowe wyraźnie stymulowane wprowadzonymi na przełomie lat 1935 i 1936 zmianami i podwyżkami stawek tych podatków. Ta kategoria wpływów wsparta specjalnym, ale bezpośrednim w swej istocie, podatkiem od wynagrodzeń z funduszów publicznych już w roku budżetowym 1936/37 przekroczyła przedkryzysowy poziom dochodów, stając się równie ważnym jak opodatkowanie spożycia fundamentem systemu danin publicznych. Zmiany w obrębie grupy podatków bezpośrednich skutkowały także korzystnymi przesunięciami w całym prawie skarbowym. Przede wszystkim wraz z włączaniem ich do poszczególnych podatków następowało minimalizowanie znaczenia powszechnie krytykowanych i z gruntu uznawanych za szkodliwy element każdego systemu podatkowego danin nadzwyczajnych, które pod koniec lat trzydziestych symbolicznie już tylko partycypowały w dochodach budżetu. Drugim pozytywnym skutkiem zachodzących zmian stała się możliwość rozpoczęcia wciąż do tej pory odwlekanej reformy podatkowej, której pierwsze elementy mogły wejść w życie tylko wraz z poprawą koniunktury, ale także właśnie dzięki zwiększeniu poziomu wpływów z podatków bezpośrednich[113].

Jeszcze bardziej znamienne były zmiany zachodzące w opodatkowaniu spożycia. O ile bowiem traktowane łącznie akcyzowe i monopolowe jego formy cechowały się dynamiką zbliżoną do całej grupy danin publicznych, o tyle już wyodrębnienie podatków pośrednich, zgodnie zresztą z zasadami prawa budżeto-

[113] O warunkach koniecznych do przeprowadzenia reformy zob. np. AUJ, Kwiatkowski, Przyb. 736–05, Różne dokumenty..., *Notatka wiceministra Stefana Starzyńskiego*..., k. 13; *Jan Hołyński w debacie nad preliminarzem budżetowym na r. 1938/39*, SS Sejm, Okres IV, pos. 60 z 1 i 2 grudnia 1937 r., szp. 121.

wego, wyraźnie wyznacza czarną owcę ówczesnego systemu podatkowego. Wpływy z akcyz relatywnie najmniej się zwiększyły w II połowie lat dwudziestych, co już wtedy wskazywało na ich mniejszą zależność od procesów koniunkturalnych wynikającą z charakteru produktów objętych podatkiem (najważniejsze z nich, czyli cukier, oleje mineralne, drożdże, stanowiły wszak artykuły pierwszej potrzeby). Cecha ta wykorzystana została bezwzględnie przez władze skarbowe w latach kryzysu, gdy spadek spożycia i poziomu dochodów społeczeństwa nijak nie przełożył się na wpływy budżetu z podatków pośrednich, które aż do roku 1930/31 wciąż rosły, później zaś kształtowały się na poziomie około 90% wysokości sprzed kryzysu. W porównaniu z płacami czy wskaźnikiem cen oznaczało to ewidentny udział państwa w realnym wzroście kosztów utrzymania ludności[114].

Zupełnie inaczej, choć też na poziomie wyższym niż ogólny wskaźnik wpływów budżetowych, układały się losy wpłat z tytułu monopoli skarbowych, gdzie jednak widoczne były zarówno skutki spadku konsumpcji artykułów niekoniecznie niezbędnych do życia (zjawisko najwyraźniej obecne w działalności monopolu spirytusowego), jak i elementy polityki podatkowej państwa, które w tym przypadku starało się stosować pewną elastyczność podejmowanych działań. Generalnie jednak należy zauważyć, że wszystkie podatkowe źródła wpływów cechowały się w okresie 1926–1939 wyższym poziomem dochodów niż cała grupa danin publicznych, której wyniki najbardziej zaniżały najmniej zależne od polityki państwa wpływy z ceł.

Dynamika wpływów z poszczególnych podatków wskazuje, rzecz jasna, na szybki ich wzrost w II połowie lat dwudziestych oraz zrozumiały spadek w latach kryzysu, ale połączony z wyraźnymi przesunięciami strukturalnymi będącymi skutkiem zarówno samego załamania kryzysowego, jak i prowadzonej przez władze skarbowe polityki. Wśród podatków bezpośrednich zauważalne stały się skutki reform w podatku przemysłowym (przekładały się na zmniejszenie jego znaczenia w całej grupie), a także w podatku od nieruchomości, z którego dochody, nawet w ujęciu nominalnym, w latach kryzysu... wzrastały. Ważne zmiany zachodziły także w dziale podatku do-

[114] Zmiany w poziomie dochodów ludności, zob. MRS 1937, s. 61; 1939, s. 74, 274; M. Kalecki, L. Landau, *Dochód społeczny w r. 1933 i podstawy badań periodycznych nad zmianami dochodu*, Warszawa 1935, s. 28–41; *Koniunktura gospodarcza Polski w liczbach i wykresach w latach 1928–1938*, Warszawa 1939, s. 22, 32; H. Jędruszczak, *Płace robotników przemysłowych w Polsce w latach 1924–1939,* Warszawa 1963, s. 250; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi...*, s. 590–602; M. Mieszczankowski, *Rolnictwo...*, s. 281–291; obliczenia własne; już w roku 1935/36 obciążenie realne z tytułu podatków akcyzowych, uwzględniające zmiany w sile nabywczej pieniądza, było o 70% wyższe niż przed kryzysem, zaś w ostatnim roku budżetowym przed wybuchem wojny przekroczyło poziom z końca lat dwudziestych ponaddwukrotnie (w przypadku podatków bezpośrednich wyraźny wzrost obciążenia realnego przyszedł dopiero wraz z poprawą koniunktury, czyli od roku 1936/37).

chodowego. Wpływy szybko rosły w końcu lat dwudziestych, by później zmniejszyć się wprawdzie w okresie kryzysu, jednak już od roku 1934/35 nastąpił dynamiczny ich wzrost, który dzięki wprowadzonym zmianom prawnym przybrał rozmiary znacznie większe niż w całej grupie danin bezpośrednich[115].

Tabela 8. Dochody z podatków bezpośrednich zwyczajnych w latach 1927/28–1938/39[116]

Podatki	Dochody w roku budżetowym w mln zł						
	1927/28	1929/30	1931/32	1933/34	1935/36	1937/38	1938/39
Gruntowy	64	51	46	58	56	59	58
Od nieruchomości	46	46	50	74	74	86	88
Przemysłowy	282	347	239	177	172	262	301
Dochodowy*	171	278	215	174	192	279	343
Wojskowy	1	1	0	0	0	–	–
Od kapitałów i rent	15	17	7	5	4	5	5
Od energii elektrycznej	–	–	1	6	6	6	7
Od uboju	–	–	–	3	8	9	9
Odsetki, grzywny i kary	38	46	32	19	10	17	19
Razem	**616**	**786**	**589**	**516**	**522**	**723**	**830**

* wraz z nadzwyczajnym od niektórych zajęć zawodowych (okres 1932/33–1935/36).

Źródło: MRS 1939, s. 380; RMS 1927–1930, s. 74–75; Zamknięcie rachunków... 1931/32, s. 160–161; 1933/34, s. 78; 1935/36, s. 73–74.

Łącznie wpływy z podatku dochodowego wzrosły w latach 1926–1939 ponaddwukrotnie, podczas gdy podatek przemysłowy pod koniec lat trzydziestych minimalnie tylko przekroczył rezultaty osiągane przed dziesięciu laty. Zmiany w poziomie wpłat do budżetu przekładały się także na przesunięcia w strukturze dochodów z danin bezpośrednich, gdzie wyraźna w połowie lat dwudziestych dominacja podatku przemysłowego ustąpiła w pierwszej połowie dekady kolejnej przewadze podatku dochodowego. Już w roku 1929/30 osiągnął on poziom 35% wpływów do budżetu, by pod koniec okresu międzywojennego przekroczyć 40% udziału w dochodach z podatków bezpośrednich. W rachunkach tych należałoby także uwzględnić jeszcze grubo ponad 100 mln złotych wpływających do Skarbu w ostatnich latach dekady z tytułu podatku

[115] Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB MS 1938/39, Załącznik 2; Zamknięcie rachunków... 1934/35, s. 73–74; Mt., *Obciążenie podatkami bezpośrednimi...*, s. 640.

[116] Według układu budżetu na rok 1936/37; podatki gruntowy i przemysłowy wraz z 10-% dodatkami.

specjalnego od wynagrodzeń. Wraz z nim udział podatków dochodowych w kategorii danin bezpośrednich osiągał poziom 50-procentowy. Podatek przemysłowy (obrotowy) dawał regularnie budżetowi pod koniec lat trzydziestych 36% wpływów z tej grupy, zaś wśród pozostałych rodzajów zobowiązań wyraźnie zaznaczał się oczywisty w sytuacji podnoszenia się wpływów spadek znaczenia podatku od nieruchomości[117].

Tabela 9. Struktura wpływów z podatków bezpośrednich w latach 1927/28–1938/39

Podatki	Dochody w roku budżetowym w %						
	1927/28	1929/30	1931/32	1933/34	1935/36	1937/38	1938/39
Gruntowy	10,4	6,5	7,7	11,3	10,8	8,2	7,0
Od nieruchomości	7,5	5,9	8,5	14,2	14,1	11,9	10,6
Przemysłowy	45,7	44,1	40,5	34,4	32,9	36,2	36,3
Dochodowy*	27,7	35,3	36,5	33,7	36,8	38,6	41,3
Wojskowy	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	–	–
Od kapitałów i rent	2,4	2,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6
Od energii elektrycznej	–	–	0,2	1,2	1,1	0,8	0,8
Od uboju	–	–	–	0,6	1,5	1,2	1,1
Odsetki, grzywny i kary	6,2	5,8	5,4	3,7	2,0	2,4	2,3
Razem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* wraz z nadzwyczajnym od niektórych zajęć zawodowych (okres 1932/33–1935/36).

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 8.

Zwiększała się także rola podatku gruntowego, co przy utrzymywaniu zaskakująco stabilnego w kontekście sytuacji na wsi poziomu wpłat potwierdzało oczywisty wzrost obciążenia realnego tym podatkiem. Zauważalna była również zrozumiała zależność obu podatków przychodowych od koniunktury – ich znaczenie rosło wraz z jej pogarszaniem się i odwrotnie – malało, gdy się poprawiała. W najmniejszym stopniu uczestniczyły one zatem w dochodach budżetu w roku 1929/30, w największym zaś – w latach największego załamania sytuacji gospodarczej, dalekie też były od ostatecznego uregulowania ich podstaw prawnych. Podatek gruntowy nadal pozostawał zróżnicowany terytorialnie, wciąż trwały prace nad klasyfikacją gruntów, a przyszłość obu tych podatków ciągle pozostawała otwarta, o czym świadczyły powtarza-

[117] Podatek specjalny od wynagrodzeń z funduszy publicznych najwięcej, bo około 180 mln zł rocznie, przynosił w latach 1936/37 oraz 1937/38, później jego wymiar został wyraźnie obniżony i w roku 1938/39 dał budżetowi już tylko 108 mln zł, zaś na rok 1939/40 preliminowano z tego tytułu niespełna 80 mln zł, por. *Przemówienie E. Kwiatkowskiego na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu w sprawie budżetu na lata 1939/40 w dniu 8 lutego 1939 r.* [w:] *Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego*..., s. 221; MRS 1939, s. 380.

jące się w całym omawianym okresie postulaty oddania tych świadczeń związkom samorządowym[118].

Niewiele wniosły do systemu podatkowego nowe, wprowadzone w latach kryzysu, daniny quasi-bezpośrednie. Ich uchwalenie można uznać za wyraz desperackich raczej prób znalezienia dodatkowych źródeł zasilania zmniejszających się wpływów do budżetu. Podatki od energii elektrycznej oraz uboju przynosiły rocznie po kilka milionów złotych, dając łącznie zaledwie około 2% wszystkich wpływów z tej grupy dochodowej, czyli sumy porównywalne pod koniec dekady z wpłatami z tytułu egzekucji odsetek, grzywien i kar. Podobne miejsce z punktu widzenia podatników zajmował wśród płaconych przez nich danin bezpośrednich wprowadzony w roku 1926 podatek od lokali. Mimo że niewliczany do budżetu państwa i formalnie oddany w ręce samorządów, stanowił ważne źródło wpływów dwóch funduszów celowych. Ponad połowa dochodów z tego podatku szła bowiem na potrzeby wchodzących do budżetu Funduszu Rozbudowy Miast (później Państwowego Funduszu Budowlanego) oraz Funduszu Kwaterunku Wojskowego. Wpływy obu jednostek z podatku sięgały rocznie po około 10 mln złotych, w nieco większym stopniu w dochodach partycypował Państwowy Fundusz Budowlany, a wysokość podatku została w okresie kryzysu zwiększona (ustawa z 17 grudnia 1931 r.)[119].

Wcale pokaźnym źródłem wpływów stały się również w tym czasie wszelkiego rodzaju wpłaty z tytułu zaległości skarbowych, które bardzo długo utrzymywały około 5-procentowy udział w całości dochodów podatkowych Skarbu. Działo się tak zresztą zarówno w okresie dobrej koniunktury, wykorzystywanej do spłaty wcześniejszych zobowiązań, jak i w latach kryzysu, gdy drakońskie niekiedy zasady egzekucji wymuszały uiszczanie zwiększających się należności. Z biegiem czasu jednak także i to źródło zaczęło wysychać, gdyż przeciąganie się kryzysu oznaczało wyczerpywanie się jakichkolwiek rezerw i możliwości spłaty zaległych podatków, poza tym w ramach akcji oddłużeniowej część zobowiązań podlegała zmniejszeniu lub umorzeniu[120].

---

[118] Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB MS 1939/40, s. 6; S. Głąbiński, *Skarbowość samorządowa w Polsce i potrzeba jej reformy*, Bielsko 1938, s. 24–30; M. Mieszczankowski, *Rolnictwo...*, s. 351–353; *Przyciskanie śruby podatkowej na wsi*, „Dz. Pozn." 1937, nr 87, s. 9.

[119] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 385, *Projekt ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali z 24 października 1931 r.*, s. 1–3; druk nr 800, cz. 8, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym Funduszów Ministerstwa Skarbu na rok 1934/35*, s. 10, DzURP 1931, nr 112, poz. 879; 1935, nr 82, poz. 505; J. Brożek, *Gospodarka funduszowa...*, s. 192–194; *Podatki bezpośrednie*, Warszawa 1935, s. 55–57; I. Weinfeld, *Skarbowość polska,* t. 2: *Daniny ...*, wyd. 5, s. 62–63; *Związek Izb Przemysłowo-Handlowych o projektach...*, s. 12.

[120] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 5614, *Dane do preliminarza...*, k. 12; AUJ, Kwiatkowski, Przyb. 736-05, Różne dokumenty..., *Notatka wiceministra Stefana Starzyńskiego...*, k. 4–5; *Dochody Skarbu w roku przyszłym. Mowa ministra skarbu Jana Piłsudskiego*, „Gaz. Pol." 1932, nr 27, s. 5; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB MS 1939/40, s. 8; *„Podatek*

Podsumowując zachodzące w całym omawianym okresie zmiany w systemie danin bezpośrednich, warto zauważyć, że mimo wyraźnie fiskalnego nastawienia władz skarbowych uwidaczniało się w podejmowanych działaniach pewne dążenie do częściowego przynajmniej wsparcia środowisk gospodarczych, czego najlepszym dowodem fakt, że większość wprowadzanych zniżek i ulg w podatkach bezpośrednich ukierunkowana była właśnie na zmniejszenie ciężarów nakładanych na szeroko rozumiane życie gospodarcze. Wskazują na to nie tylko liczne wypowiedzi kolejnych ministrów skarbu, ale także kształtowanie się dynamiki oraz struktury dochodów z danin bezpośrednich w obejmującym zarówno lata dobrej koniunktury, jak i zapaści kryzysowej i powolnego z niej wychodzenia okresie 1926–1939. Wymiernymi zaś dowodami na trwałość tego nowego w porównaniu z okresem reform skarbowo-walutowych podejścia stały się zmniejszenie poziomu opodatkowania przemysłu i kapitałów, korzystne dla przedsiębiorców przesunięcia w konstrukcji podatku dochodowego czy też zwolnienie od podatku od energii elektrycznej zakładów przemysłowych. Ponieważ jednak każdy kij ma dwa końce, prowadzona polityka równocześnie oznaczała relatywnie wyższe opodatkowanie ziemi, nieruchomości oraz dochodów z pracy, co ewidentnie wskazywało na wyraźnie mniejszy niż wcześniej nacisk na postulowaną kiedyś przez Władysława Grabskiego „sprawiedliwość społeczną" w opodatkowaniu. Zastępowano ją w coraz większym stopniu przez sprawiedliwość obciążania wszystkich warstw społecznych, włącznie z tymi najuboższymi[121].

Zasada ta realizowana była także w przypadku uznawanego za mniej wartościowe z punktu widzenia doktryny klasycznej, ale niezbędnego w warunkach polskich opodatkowania spożycia. Zgodnie z pochodzącą z połowy lat dwudziestych jego strukturą organizacyjną dominującą rolę odgrywały w tej dziedzinie monopole skarbowe, o których niżej, same zaś podatki akcyzowe stanowiły od 17 do 22% wszystkich wpływów z opodatkowania spożycia. Ich znaczenie systematycznie jednak się zwiększało w latach trzydziestych wskutek specyfiki polityki fiskalnej. Podobnie jak w przypadku danin bezpośrednich pojawiły się wśród nich w omawianym okresie nowe świadczenia, jednak tak jak w tamtej grupie, nie odgrywały większej roli w dochodach budżetu i mimo rozbudowanego systemu podatków pośrednich tylko kilka z nich przynosiło większe, liczone w milionach złotych wpływy[122].

---

egzekucyjny" jest niemoralny, „Dz. Pozn." 1937, nr 137, s. 9; Cz. Wróblewski, *Prawda o oddłużeniu rolnictwa*, tamże, 1939, nr 136, s. 9.

[121] Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB MS 1939/40, s. 3; *Program ministra skarbu na tle mowy...*, s. 10; *Przemówienie Pana wicepremiera i Ministra Skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Komisji Budżetowej Sejmu*, „Polska Gosp." 1936, z. 6, s. 183; *Podatki bezpośrednie...*, s. 60–61; *Uzupełnienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. R. Rybarskiego*, oprac. K.B..., s. 39–40.

[122] Znaczenie i struktura wpływów z monopoli, zob. rozdział VI.

Tabela 10. Dochody z podatków pośrednich w latach 1927/28–1938/39[123]

Podatki	Dochody w roku budżetowym w mln zł						
	1927/28	1929/30	1931/32	1933/34	1935/36	1937/38	1938/39
Od wina	4,3	4,4	2,3	2,0	2,1	2,2	2,7
Od piwa	11,4	15,3	10,6	7,9	7,9	10,0	11,3
Od cukru	107,4	127,0	115,9	121,9	111,1	140,0	156,3
Od drożdży	8,5	8,6	9,3	12,2	13,3	13,4	16,1
Od tłuszczów	–	–	–	–	2,6	1,1	0,5
Od olejów mineralnych	26,5	27,9	27,7	24,1	22,8	19,7	21,3
Od zapalniczek	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Od kwasu octowego	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Od kwasu węglowego	–	–	–	–	0,6	0,7	1,0
Od cukru skrobiowego	–	–	–	–	1,7	1,8	2,1
Akcyzowe opłaty patentowe	4,3	4,2	3,2	2,1	1,7	1,9	1,6
Opłaty od kart do gry	0,4	0,5	–	–	–	–	–
Odsetki, zwłoki, grzywny, podatki zniesione	3,3	3,9	1,6	1,3	0,2	0,1	0,1
Razem	**166,6**	**192,3**	**171,0**	**171,9**	**164,2**	**191,2**	**213,3**

Źródło: MRS 1939, s. 380; RMS 1927–1930, s. 74–75; Zamknięcie rachunków... 1931/32, s. 162; 1933/34, s. 79; 1935/36, s. 74; „Polska Gosp." 1939, z. 17, s. 700; F. Boczkowski, *Wyniki roku budżetowego 1938/39*, „Przegl. Gosp." 1939, z. 10, s. 332.

Zdecydowanie najważniejsza wśród podatków spożywczych była w całym omawianym okresie akcyza od cukru przynosząca przeciętnie ponad 2/3 dochodów budżetu z tej kategorii danin. Bardzo wyraźnie widoczna w przypadku tego podatku była także względna stabilizacja wpływów w okresie lat trzydziestych wynikająca ze wspomnianej tendencji do utrzymania dotychczasowego, a nawet wyższego poziomu opodatkowania konsumpcji niezbędnej do życia. Podobnie kształtowały się wpływy z podatku od zbliżonych z punktu widzenia nabywców artykułów, czyli drożdży i olejów mineralnych. W dużo większej zależności od procesów koniunkturalnych pozostawały natomiast dochody z objętych akcyzą alkoholi i związanych z nimi opłat patentowych. Swoje maksimum osiągnęły one w roku 1929/30, a później, wraz z narastaniem kryzysu, stawały się coraz mniej ważnym źródłem dochodów, czego nie mogła zmienić nawet podwyżka akcyzy od piwa z 1931 roku. Pewna poprawa następowała z wolna pod koniec dekady, nadal jednak osiąganym rezultatom bliżej było do poziomu z pierwszych lat kryzysu niż do obrotów z końca lat dwudziestych. Wobec wciąż niskiej konsumpcji i wyraźnego spadku cen było to raczej zrozumiałe. Można nawet uznać,

[123] Według układu budżetu na rok 1936/37.

że dynamika wpływów nominalnych z obu tych podatków, jako jedynych spośród całej grupy pośrednich, była dostosowana do zmian w sile nabywczej pieniądza. Zwiększył się także na korzyść chętniej konsumowanego i tańszego piwa rozdźwięk między znaczeniem opodatkowania obu tych napojów, a uznawany za wyjątkowo wysoki podatek od wina przynosił pod koniec dekady niewiele więcej wpływów niż akcyzowe opłaty patentowe czy też podatek od cukru skrobiowego[124].

Tabela 11. Struktura wpływów z podatków pośrednich w latach 1927/28–1938/39

Podatki	Dochody w roku budżetowym w %						
	1927/28	1929/30	1931/32	1933/34	1935/36	1937/38	1938/39
Od wina	2,6	2,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3
Od piwa	6,8	8,0	6,2	4,6	4,8	5,2	5,3
Od cukru	64,5	66,0	67,8	70,9	67,7	73,2	73,3
Od drożdży	5,1	4,5	5,4	7,1	8,1	7,0	7,5
Od tłuszczów	–	–	–	–	1,6	0,6	0,2
Od olejów mineralnych	15,9	14,5	16,2	14,0	13,9	10,3	10,0
Od zapalniczek	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Od kwasu octowego	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Od kwasu węglowego	–	–	–	–	0,4	0,4	0,5
Od cukru skrobiowego	–	–	–	–	1,0	1,0	1,0
Akcyzowe opłaty patentowe	2,6	2,2	1,9	1,2	1,0	1,0	0,8
Opłaty od kart do gry	0,2	0,3	–	–	–	–	–
Odsetki, zwłoki, grzywny, podatki zniesione	2,0	2,0	0,9	0,8	0,1	0,0	0,0
Razem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 10.

Niewielkie zmiany w tej strukturze spowodowały także wspomniane korekty poziomu podatków zapoczątkowane w połowie lat trzydziestych, a najważniejsze z nich to wzrost znaczenia podniesionego wtedy wyraźnie podatku od drożdży oraz pewna obniżka wpływów z podatku od olejów mineralnych wynikająca

[124] *Budżet Ministerstwa Skarbu w obradach...*, s. 3; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB MS 1938/39, s. 6–7; MRS 1938, s. 146–147, 226–236; *Warunki poprawy. Przemówienie posła Romana Rybarskiego, wygłoszone w Sejmie dn. 4 lutego 1932 r. przy ogólnej dyskusji* budżetowej, „Gaz. Warsz." 1932, nr 39, s. 5; *Długi państwa i monopole. Posiedzenie Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1936, nr 32, s. 6; Drasko, *Za mało pijemy wina*, „Dz. Pozn." 1937, nr 3, s. 11; *Przede wszystkim chodzi o to, byśmy pili więcej piwa*, tamże, 1938, nr 12, s. 9; obowiązujący tuż przed wojną stan prawny w zakresie opodatkowania spożycia zob. *Zbiór przepisów o monopolach i podatkach pośrednich*, t. 1–2, wyd. 2, Warszawa 1938, passim.

ze stopniowego zmniejszania obowiązujących w jego ramach stawek podatkowych. Tradycyjnie już marginalne było natomiast w całym omawianym okresie znaczenie podatków od kwasu octowego oraz zapalniczek, a także wprowadzonego w połowie lat trzydziestych podatku od kwasu węglowego. Jesienią 1938 roku pojawiła się w systemie skarbowym także nowa, quasi-podatkowa opłata od mąki i kaszy wprowadzona na podstawie ustawy z 5 sierpnia tego roku o środkach finansowych na popieranie gospodarczo uzasadnionego kształtowania się cen artykułów rolniczych. Był to nowy, interwencjonistyczny instrument w polskiej polityce podatkowej, a celem podatku miało być utrzymywanie odpowiedniego poziomu cen w rolnictwie – opłata pobierana była bowiem wtedy, gdy cena żyta spadała poniżej 20 zł za kwintal. Opłata wynosiła 3 zł/q, a dosyć pokaźne wpływy z tego tytułu, około 4–5 mln złotych miesięcznie na przełomie lat 1938/1939, nie zasilały budżetu, lecz przeznaczane były na działania wspierające rynek artykułów rolnych[125].

Podsumowując okres 1926–1939 w polskiej polityce podatkowej, warto zauważyć, że dopiero w ostatnich latach zaczęła ona realizować stawiane jeszcze w połowie poprzedniej dekady postulaty. Skutkiem zaprzepaszczenia szans na zasadnicze zmiany w systemie podatkowym w latach dobrej koniunktury stało się jednak nie tylko tak duże opóźnienie, ale *de facto* ledwie rozpoczęcie zasadniczych reform polskiego prawa podatkowego. Można by nawet pokusić się o twierdzenie, że w okresie po przewrocie majowym polska polityka podatkowa zatoczyła koło i dopiero po dekretach z przełomu lat 1935/36 i usunięciu wielu „kryzysowych" i „nadzwyczajnych" dodatków do podatków powróciła w swych ogólnych ramach do punktu wyjścia sprzed 1929 roku. Następowały oczywiście mniej lub bardziej ważne zmiany w systemie, jednak zasadnicze jego elementy pozostawały te same, a ponownie dominujący w związku z załamaniem sytuacji gospodarczej fiskalizm przełamany został dopiero wraz z małą reformą podatkową Eugeniusza Kwiatkowskiego, który korzystając z poprawy koniunktury oraz poczynionych jeszcze wskutek starań Władysława Zawadzkiego podwyżek podatków, mógł wreszcie nie tylko upraszczać system podatkowy, ale także ograniczać jego nacisk fiskalny poprzez ulgi i obniżki niektórych obciążeń.

Pierwsze zasadnicze zmiany podatkowe stały się jednak zarazem ostatnimi, jakie władze skarbowe niepodległej Polski zdążyły zrealizować, a za ocenę polityki omawianego okresu najlepiej posłużyć mogłyby wspomniane wyżej cele wielkiej reformy sformułowane w lutym 1939 roku i wcale nieodbiegające od tych artykułowanych w roku 1926. Oczywiście należy pamiętać w tym miejscu o wpływających na podejmowane działania uwarunkowaniach, takich jak per-

[125] DzURP 1938, nr 56, poz. 447; „Przegl. Gosp." 1938, z. 24, s. 964; 1939, z. 2, s. 66; z. 6, s. 202; z. 8, s. 281; *Reforma podatków jest konieczna...*, s. 3; J. Zdzitowiecki, *Prawo skarbowe (od dnia 1 kwietnia 1938 r. do 31 marca 1939 r.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1939, s. 399–400; problemy związane z opodatkowaniem zapalniczek, zob. rozdział IV.

manentny konflikt rządów pomajowych z opozycyjną większością w parlamencie II połowy lat dwudziestych, wyniszczające dla życia gospodarczego i budżetu państwa skutki Wielkiego Kryzysu oraz wciąż relatywnie trudna sytuacja końca lat trzydziestych. Zdecydowanie mniej okoliczności łagodzących znaleźć jednak można dla ministra Czechowicza, do którego polityki także współcześni kierowali najwięcej zastrzeżeń, a zarzuty dotyczyły zarówno braku reformy samego systemu podatkowego, jak i niewykorzystania sprzyjających okoliczności do obniżki poziomu obciążeń fiskalnych[126].

Generalnie zresztą niezmiennymi cechami polskiej polityki podatkowej także i tego okresu były wspominany już fiskalizm oraz widoczna niechęć do redukowania obciążeń podatkowych połączona z wyraźną i niezależną od koniunktury „naturalną" tendencją do ich podnoszenia. Symptomatyczne, że nawet podejmowane przez wicepremiera Kwiatkowskiego posunięcia zmniejszające ciężary zmierzały raczej w kierunku przyznawania kolejnych ulg w już istniejących podatkach niż do generalnego ich obniżania. Nieliczne takie przypadki wynikały zaś podobnie jak w pierwszych latach niepodległości z konieczności, czego najlepszym przykładem reforma podatku przemysłowego z 1931 r. i słowa ministra skarbu Piłsudskiego: *zrobiliśmy to, co może jest ryzykowne, ale do tego zmusza nas życie, to jest obniżamy jeden podatek, podatek przemysłowy*. Z drugiej strony można uznać, że takie podejście, w pewnym stopniu bezwzględne w warunkach kryzysu, było po prostu realistyczne w kontekście zobowiązań budżetowych państwa, czemu dał wyraz pierwszy z „kryzysowych" szefów resortu skarbu Ignacy Matuszewski, przestrzegając, że *znaczniejsze zmniejszenie zakresu świadczeń na rzecz Państwa wymaga uprzedniego skurczenia zakresu świadczeń Państwa na rzecz obywateli*[127].

W sytuacji stagnacji życia gospodarczego i postępującego zmniejszania się rozmiarów dochodu społecznego oraz w związku z polityką deflacyjną i jej skutkami w postaci spadku cen i płac takie podejście musiało, rzecz jasna, prowadzić do wymiernego wzrostu ciężarów podatkowych obywateli. Utrzymanie większości stawek na przedkryzysowym poziomie oraz wprowadzenie „kryzysowych" lub „nadzwyczajnych" dodatków do najważniejszych podatków bezpośrednich oznaczało, że obciążenie podatkowe zwiększało się nie tylko realnie, ale w niektórych przypadkach także nominalnie (*vide* podatki przychodowe – gruntowy i od nieruchomości). Szacunki określające udział danin publicznych (łącznie

---

[126] AUJ, Kwiatkowski, Przyb. 704–05, *Gospodarstwo Polski Niepodległej...*, k. 42; *Jan Hołyński w debacie nad preliminarzem budżetowym na r. 1938/39*, SS Sejm, Okres IV, pos. 60 z 1 i 2 grudnia 1937 r., szp. 120–121; *Koniunktura a podatki. Wywiad „Polityki" z prof. Adamem Krzyżanowskim*, „Przegl. Gosp." 1937, nr 19, s. 625–627; J. Zdziechowski, *Skarb i pieniądz 1918–1939*, Londyn 1955, s. 27–28.

[127] *Exposé ministra skarbu Jana Piłsudskiego...*, szp. 75; *Kierownik Ministerstwa Skarbu Ignacy Matuszewski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1931/32*, SS Sejm, Okres III, pos. 13 z 10 lutego 1931 r., szp. 84.

z płatnościami na rzecz związków samorządowych i ubezpieczeń) w dochodzie społecznym mówiły wyraźnie o jego znaczącym wzroście w latach kryzysu. O ile w okresie dobrej koniunktury wynosił on około 16% tego dochodu, o tyle w latach 1933–1934 obciążenie sięgnęło już 22–23%, a biorąc pod uwagę tylko dochód przechodzący przez rynek – nawet 32%. Jeszcze szybciej zwiększało się obciążenie *per capita*. W szczytowym okresie koniunktury statystyczny mieszkaniec kraju oddawał w formie różnych danin i składek około 18% swego dochodu, zaś w latach 1933–1934 płatności te wyniosły aż 29% (same obowiązki wobec Skarbu Państwa pochłaniały wtedy 18% przeciętnego dochodu)[128].

Sam system podatkowy znajdował się wciąż w fazie „budowy", a symbolicznym tego potwierdzeniem stał się fakt, że ostatnich zmian w jego kształcie dokonywano jeszcze na początku września 1939 roku. Wskutek tego wszelkie dyskusje i opinie na ten temat prawie zawsze toczyły się na dwóch równoległych płaszczyznach – analizy stanu faktycznego oraz tego postulowanego, do osiągnięcia którego nieustannie, przynajmniej w warstwie werbalnej, dążono. Mimo permanentnie wręcz eksponowanych zasadniczych celów planowanej reformy, takich jak uproszczenie systemu, bardziej sprawiedliwe rozłożenie ciężarów, opodatkowanie dochodów, nie własności lub spożycia, czy też powszechność i nieuchronność podatków, rzeczywistość była daleka od zamierzeń.

Dwadzieścia lat niezbyt konsekwentnej na ogół polityki podatkowej przyniosło częściową tylko realizację tych planów. Uchwalono wreszcie w 1934 roku ordynację podatkową, udało się w ostatnich latach przed wybuchem wojny przeprowadzić tzw. małą reformę skarbową z oczekiwanymi od dawna zmianami w podatku przemysłowym, a dzięki ograniczeniu roli danin nadzwyczajnych osiągnięto znaczące uproszczenie systemu. Mimo jednak, że podatki, cła i opłaty stanowiły już łącznie 98–99% wszystkich wpływów skarbowych, równocześnie

---

[128] G. Czechowicz, *Exposé Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 12 lutego 1927 roku*, Warszawa 1927, s. 13–14; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, *Sprawozdanie generalne Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym na okres od 1 kwietnia 1938 roku do 31 marca 1939 roku*, s. 10–11; tamże, cz. 8, SKB MS 1938/39, s. 12; *Jan Hołyński w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 18 z 26 lutego 1936 r., szp. 12–15; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym na r. 1937/38*, tamże, pos. 37 z 11 lutego 1937 r., szp. 70; A. Heydel, *Położenie gospodarcze Polski*, Kraków 1930, s. 19–20; J. Libicki, *Granice opodatkowania*, Kraków 1936, s. 36–47; J. Lubowicki, *Czy obciążenie podatkowe w Polsce jest za wysokie?*, „PiH" 1926, z. 7, s. 181–182; J. Michalski, *Przeciążenia podatkowe w Polsce*, „Polityka Gosp." 1937, nr 51, s. 5–8; P. Michalski, *Dochód społeczny Polski*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 4, s. 115–117; *Przebieg obrad w komisjach Wielkiej Narady Gospodarczej...*, s. 2; J. Szpunar, *Polityka podatkowa...*, s. 264–266; J. Zdziechowski, *Mit złotej waluty...*, s. 252; obliczenia własne; zestawienie różnych szacunków dochodu społecznego Rzeczypospolitej, por. *Historia Polski w liczbach,* t. 2: *Gospodarka*, Warszawa 2006, s. 637; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Druga Rzeczpospolita. Gospodarka – społeczeństwo – miejsce w świecie (sporne problemy badań)*, Warszawa 1977, s. 49–69.

wśród podatków pojawił się specjalny, a więc w pewien sposób nadzwyczajny, podatek od wynagrodzeń z funduszów publicznych zniesiony dopiero we wrześniu 1939 r.

Następowały także ważne i pożądane z reguły przemiany w strukturze danin publicznych. Wyraźnie zwiększyło się znaczenie podatków bezpośrednich, które pod koniec lat trzydziestych stały się równie istotnym źródłem wpływów do budżetu jak podatki spożywcze, co w kontekście sytuacji z poprzedniej dekady oznaczało wyraźny postęp. Znamienne, że wewnątrz tej grupy zaczął dominować uznawany za najbardziej sprawiedliwy podatek dochodowy, który wraz ze wspomnianym podatkiem specjalnym osiągnął ponaddwudziestoprocentowy udział w całości dochodów z danin publicznych i monopoli. Z drugiej jednak strony warto pamiętać, że te wartościowe przesunięcia stały się skutkiem opartej głównie na zwiększonym nacisku fiskalnym polityki podatkowej szczególnie trudnych dla obywateli lat kryzysu gospodarczego. Wzrost roli podatku dochodowego wynikał natomiast z poszerzenia o blisko 30% w stosunku do okresu sprzed kryzysu liczby płatników wśród pobierających wynagrodzenie za pracę robotników, urzędników i emerytów[129].

Tymczasem podstawowym problemem wciąż pozostawał fakt niewielkiej liczby płatników tzw. I grupy (od dochodów fundowanych) uzyskujących dochody z tytułu posiadanego i użytkowanego majątku i w tym elemencie polski podatek dochodowy odległy był jeszcze od realizacji zasady sprawiedliwości. Jeszcze w 1939 roku szacowano, że aż 87% podatku dochodowego płacili mieszkańcy miast, większość producentów rolnych podatku tego nie płaciła wcale, zaś liczba płatników grupy I znacznie się w latach kryzysu zmniejszyła (częściowo nieporównywalne dane wskazują na spadek o 1/3). O skali problemu dobitnie świadczył wyraźnie niższy odsetek płatników tego podatku w województwach zachodnich w porównaniu ze słusznie uznawanymi za punkt odniesienia czasami pruskimi. Mimo tego, a także pomimo wciąż wyraźnych problemów z zakończeniem procesu unifikacji opodatkowania gruntów formułowane pod koniec okresu międzywojennego oceny systemu podatków bezpośrednich wyraźnie różniły się od tych sprzed kilkunastu lat. Najlepszym tego przykładem jest opinia jednego z najbardziej znanych ówczesnych specjalistów w tej materii Jerzego Lubowickiego, który w 1938 pisał, że *podatki bezpośrednie przeszły dużą i korzystną ewolucję, sprawdziły zastosowalność i skutki różnych założeń, spełniają swoją rolę skarbową bez większych trudności i mogą nadal we właściwym*

[129] Wpływy z danin publicznych i monopoli przynosiły w latach trzydziestych około 80% dochodów zwyczajnych budżetu, spośród innych źródeł płatnikami netto były tylko przedsiębiorstwa państwowe, które rocznie wpłacały kilkadziesiąt milionów złotych, czyli dawały kilka procent wpływów; wyraźnie wyższe były wprawdzie dochody z innych, poza Ministerstwem Skarbu, działów administracji (1–15% całości), jednak w ich wypadku znacznie istotniejsze były generowane przez nie wydatki budżetowe, por. MRS 1939, s. 376–377.

zakresie pełnić przeznaczone im zadanie, ulegając dalszym zmianom, wywoływanym i strukturą życia polskiego, i zmiennymi potrzebami chwili[130].

W dalszym ciągu jednak polski system danin publicznych w dużym stopniu odzwierciedlał zaborcze tradycje podatkowe, czego dowodziło wciąż duże znaczenie opodatkowania spożycia realizowanego zwłaszcza w formie monopoli skarbowych. Same zaś podatki akcyzowe również wykazywały wyraźne tego typu pozostałości w postaci bardzo rozbudowanego systemu powstałego wskutek przejmowania większości z obowiązujących w różnych zaborach podatków. Co więcej, został on w okresie kryzysu rozbudowany o dodatkowe świadczenia, zaś podstawowym rytem prowadzonej w obrębie danin opartych na akcyzie polityki był wielokrotnie już przywoływany fiskalizm (opodatkowanie wina oraz materiałów pędnych uznawano nawet za najwyższe w Europie). O ile jednak w przypadku podatków bezpośrednich fiskalizm polityki skarbowej służył nie tylko ratowaniu wpływów budżetowych, ale także, w ostatecznym rozrachunku, korzystnym przekształceniom strukturalnym, o tyle dla grupy podatków akcyzowych był celem samym w sobie, a podejmowane wobec nich działania dopiero w II połowie dekady częściowo przynajmniej uwolnione zostały od wcześniejszych rygorów, czego przykładem stały się wprowadzane obniżki właśnie najbardziej ciążących podatków, a także stanowiąca zupełnie nową jakość w polskim systemie podatkowym interwencjonistyczna opłata od mąki i kaszy z 1938 roku.

Z założenia jednak podstawowym celem stawianym przed większością wykorzystywanych przez władze instrumentów fiskalnych było generowanie odpowiednich wpływów skarbowych potrzebnych do utrzymania mitycznej niemal równowagi budżetowej. Wszystkie przekształcenia systemu podatkowego miały służyć realizacji tego strategicznego zamierzenia, a poczesne miejsce w tak prowadzonej polityce fiskalnej zajmowały również będące specyficzną formą opodatkowania spożycia monopole skarbowe. Ich losy stanowić miały w całym omawianym okresie wypadkową wszystkich w zasadzie czynników obecnych w działaniach podatkowych władz skarbowych[131].

---

[130] MRS 1939, s. 382-383; *Jan Hołyński w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1938/39*, SS Sejm, Okres IV, pos. 75 z 23 lutego 1938 r., szp. 9; *Budżet Ministerstwa Skarbu w obradach...*, s. 3; J. Lubowicki, *Dwudziestolecie podatków bezpośrednich...*, s. 1639.

[131] Opinie na temat samego pojęcia oraz skuteczności starań o równowagę budżetową, por. I. Czuma, *Ustrojowe podstawy skarbowości na tle Konstytucji Kwietniowej*, Lublin 1937, s. 363–365; R. Górecki, *Gospodarczy dorobek Polski w latach 1918–1938*, Londyn 1946, s. 23–26; T. Grodyński, *Dwadzieścia lat walki o równowagę budżetu*, „Polska Gosp." 1938, z. 46, s. 1573–1576; S. Lauterbach, *Dualizm budżetowy*, „Polityka Gosp." 1937, nr 31–32, s. 3–4; J. Mieszalski, *Rozwój budżetów państwowych w Polsce i za granicą* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 110–116; tenże, *Równowaga budżetowa a budżety miesięczne*, „PiH" 1929, z. 23, s. 989; W. Morawski, *Od marki do złotego...*, s. 194–197; S. Nowak, *Równowaga budżetowa* [w:] *Na froncie gospodarczym...*, s. 192–198.

ROZDZIAŁ II

Budowa i uwarunkowania prawne systemu monopoli skarbowych w Polsce

1. Geneza monopolowych zasad opodatkowania na ziemiach polskich

Monopole skarbowe, czyli wyłączne uprawnienia państwa do produkcji i handlu (lub tylko handlu) określonymi artykułami konsumpcyjnymi, stanowiły na początku XX wieku trwały, choć z punktu widzenia ekonomii klasycznej mało nowoczesny element systemów podatkowych wielu państw europejskich. Upowszechnienie tej formy opodatkowania konsumpcji nastąpiło wprawdzie w stuleciu XIX, gdy wraz ze wzrostem potrzeb podatkowych wiele państw sięgnęło po ten instrument skarbowy, jednak monopole jako typowo merkantylistyczny sposób opodatkowania sporadycznie pojawiały się w niektórych krajach europejskich już w XVII wieku (Francja, Hiszpania). Początkowo obejmowały kontrolą państwa rosnącą konsumpcję towarów i używek kolonialnych (z tytoniem na czele), później zaś inne łatwo poddające się ciężarom podatkowym artykuły konsumpcyjne. W XIX wieku najbardziej popularnym przedmiotem tego typu opodatkowania nadal pozostawał tytoń, poza tym monopole fiskalne najczęściej przejmowały daniny obciążające sól, zapałki oraz proch i materiały wybuchowe, zaś pod koniec tego stulecia przedmiotem zainteresowania zwolenników monopoli stały się także oparte na spirytusie napoje alkoholowe (Rosja, Szwajcaria)[1].

Najczęściej z instytucji monopoli fiskalnych korzystały oczywiście kraje uboższe i słabej rozwinięte gospodarczo, takie jak Rosja, Austro-Węgry, Hiszpania, Turcja, Serbia, Bułgaria czy Grecja, ale nie rezygnowały z nich także

[1] Druki Sejmowe, SU, druk nr 3403, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej w przedmiocie rządowego projektu ustawy o monopolu tytoniowym (druk nr 2219)*, s. 7–10; L. Caro, *Problemy skarbowe...*, s. 53; J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*, Warszawa 1971, s. 172–173; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości z dodatkiem...*, s. 277–278, 524–525; J. Kuliszer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych,* t. 2, Warszawa 1961, s. 35; L. Pauli, *Monopol...*, s. 566; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 159–162; *Repetitorium ekonomii społecznej...,* s. 146–147; R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 338–341.

Francja czy Zjednoczone Królestwo Włoch. Nie były, rzecz jasna, monopole obecne w państwach o wyraźnie liberalnej orientacji gospodarczej czy też w coraz potężniejszej gospodarczo II Rzeszy, jednak dalszą, choć niespodziewaną ekspansję tej formuły opodatkowania przyniosła I wojna światowa. Potrzeby państw walczących i wymogi gospodarki wojennej stały się naturalnym sprzymierzeńcem rozbudowy systemów monopolowych także w tych krajach lub dziedzinach życia gospodarczego, w których od wielu dziesięcioleci już nie istniały. Szczególnie widoczne stało się to w państwach centralnych, które wraz z militaryzacją gospodarki starały się wprowadzać, oczywiście w imię lepszego zaopatrzenia armii i ludności cywilnej, kolejne monopolowe uprawnienia władz skarbowych, rozbudowując je do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Kojarzone z powszechnie krytykowanym etatyzmem, a nawet ze znacznie bardziej pejoratywnym pojęciem socjalizmu państwowego monopole nie tylko służyły w latach wojny lepszej regulacji i kontroli obrotu, ale z założenia wykazywały także swą, jak ją nazywał profesor Stanisław Głąbiński, *tendencję fiskalną*, która była zasadniczym wyznacznikiem skarbowego charakteru przedsiębiorstw monopolowych. Nawet po zakończeniu wojny część tych nadzwyczajnych instrumentów dystrybucyjno-fiskalnych pozostawała w systemach podatkowych niektórych państw europejskich, przyczyniając się do utrwalenia w nich na kolejne lata monopolowych form opodatkowania (*vide* monopol spirytusowy w Niemczech)[2].

Tradycje prowadzenia monopoli skarbowych żywe były także na znajdujących się w XIX stuleciu we władaniu mocarstw zaborczych ziemiach polskich. Miały co najmniej kilka źródeł, które później, w okresie kształtowania własnego systemu skarbowego, wyraźnie determinowały podejmowane w zakresie wyboru form stosowanych podatków pośrednich decyzje. Najważniejszym z tychże źródeł były, rzecz jasna, wspomniane monopolowe uprawnienia państw zaborczych, z których tylko Prusy na początku XX wieku przedsiębiorstw takich nie prowadziły. Poza tym ważne miejsce w formułowaniu założeń polityki fiskalnej zajmowały tradycje Rzeczypospolitej Obojga Narodów, do której dorobku twórcy odrodzonego państwa w naturalny przecież sposób nawiązywali, a także specyfika gospodarcza terenów, które w skład niepodległej Polski weszły. W większości były to przecież obszary rolnicze, o stosunkowo niewysokim poziomie zamożności i rozwoju ekonomicznego, a więc z założenia niejako bardziej odpowiednie z punktu widzenia interesów skarbowości stawało się ukierunkowanie systemu podatkowego na daniny pośrednie, wśród których monopole odgrywać miały niepoślednią rolę.

---

[2] S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*..., s. 391, 403, 408–409, 421–422, 440; J. Kernbaum, *W sprawie prawa państwowego monopolu*..., s. 29–32; E. Strasburger, *Zagadnienie skarbowo-ekonomiczne na tle wojny*, Warszawa 1920, s. 80–84; o finansowych uwarunkowaniach gospodarki wojennej, por. A. Krzyżanowski, *Gospodarka wojenna*, Kraków 1919, s. 1–18, 49–59.

Monopolowe uprawnienia państwa wywodziły się z tradycji regaliów związanych z instytucją monarchii patrymonialnej, czyli wyłącznych przywilejów władcy w obrębie niektórych sfer działalności gospodarczej. Jednym z nich było pochodzące jeszcze z czasów rzymskich regale solne, które mimo zachodzącej ewolucji można uznać za pierwowzór późniejszego monopolu solnego. Wprawdzie wraz z rozwojem systemu immunitetów i nadań straciło ono w czasach Jagiellonów charakter wyłącznego uprawnienia władców, jednak aż do XVIII wieku w ich rękach wciąż pozostawało prawo dysponowania najcenniejszymi zasobami tej kopaliny, czyli żupami krakowskimi i ruskimi. Sytuacja uległa zmianie po utracie w wyniku pierwszego rozbioru najważniejszych z punktu widzenia gospodarki solnej żup w Wieliczce i Bochni. Nie tylko zaczęto poszukiwać nowych źródeł soli, rację bytu stracił także oparty właśnie przede wszystkim na żupach krakowskich quasi-monopolowy system sprzedaży. Od 1775 roku sól stała się przedmiotem wolnego handlu, a podatkiem obłożony został jej przywóz[3].

Wraz z likwidacją pozostałości średniowiecznych uprawnień monopolowych państwa w zakresie produkcji i handlu solą w systemie skarbowym upadającej Rzeczypospolitej pojawiły się właściwe, nowożytne monopole fiskalne. W ramach reform skarbowych roku 1775 Sejm uchwalił utworzenie monopolu loteryjnego oraz powszechnego podatku od tytoniu, który w ciągu dwóch lat zastąpiony został systemem monopolowym. Nieskuteczność poboru wydzierżawionego prywatnej kompanii podatku od tabaki spowodowała bowiem szybką reakcję Sejmu – uchwalenie pełnego monopolu produkcji i sprzedaży oraz oddanie go w dzierżawę powołanej w tym celu prywatnej spółce Kompanii Tabacznej. Jej zwiększająca się skuteczność oraz dążenie władz do wzrostu dochodów Skarbu przyniosły zmianę koncepcji prowadzenia monopolu. Po uprzednim wypowiedzeniu obowiązującej do 1789 roku umowy monopol przejęty został przez administrację skarbową. Na podstawie decyzji Sejmu z 1786 roku trzy lata później państwo wykupiło działające w kraju fabryki tytoniowe (w Warszawie, Korcu i Poznaniu) oraz przejęło kontrolę nad uprawami i importem surowca, a od 1790 roku wykonywaniem monopolu zajęła się tzw. Dyrekcja Tabaczna (ściślej, Departament Dyrekcji Tabacznej) skutecznie prowadząca jego sprawy do III rozbioru Polski. Dochód z monopolu zwiększył się w tym okresie o blisko połowę, zaś jego udział we wpływach Skarbu Korony kształtował się w ostatnich latach

[3] R. Gaziński, *Prusy a handel solą...*, s. 120–170; S. Inglot, *Historia społeczna i gospodarcza średniowiecza*, Lwów 1938, s. 40–41; H. Łabęcki, *Dawne żupy i żupnicy w Polsce*, „Biblioteka Warszawska", Warszawa 1846, t. 2, s. 245–263; S. Majewski, *Sól polska w początkach panowania...*, s. 620; M. Międzobrodzka, *Zbyt soli galicyjskiej na tereny Rzeczypospolitej po I rozbiorze kraju (do 1792 roku)*, „Studia i Materiały..." t. 20: 1997, s. 81–102; D. Molenda, *Żupy krakowskie* [w:] *Encyklopedia historii...*, t. 2, s. 579–580; R. Rybarski, *Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Warszawa 1939, s. 488–494; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo...*, s. 1–5; *Żupa Bocheńska w całokształcie państwowej polityki solnej w Polsce. Ankieta z dnia 8 II 1932 roku odbyta w Izbie Przemysłowo-Handlowej w Krakowie*, Kraków 1932, s. 6–7.

przed II rozbiorem w granicach 5–6% (w latach osiemdziesiątych przy niższych dochodach globalnych państwa sięgał nawet 8%)[4].

Podobnie rysowały się w ostatnich latach istnienia Rzeczypospolitej losy drugiego z ówczesnych monopolowych uprawnień państwa. Pierwsza stała loteria liczbowa, tzw. genueńska, została powołana do życia na mocy decyzji Sejmu w 1768 roku, a prowadzenie tej „Lotto di Genova" oddano w dzierżawę prywatnej kompanii włoskiej. Po upływie sześcioletniego okresu koncesji uznano jednak korzyści Skarbu za niewystarczające i ustawą sejmową z 1775 roku umowę rozwiązano. Od tej pory loteria miała działać pod ścisłą kontrolą Komisji Skarbowej, a dzierżawę zdecydowano się oddać krajowym przedsiębiorcom (wśród nich pojawił się znany z Kompanii Tabacznej Piotr Blanc). Kolejne zmiany koncesjonariuszy nie przynosiły jednak pożądanej z punktu widzenia Skarbu poprawy działalności przedsiębiorstwa loteryjnego i wreszcie w 1787 roku prowadzenie monopolu przejęła powołana przez Komisję Skarbową Dyrekcja Loterii. Przyczyniło się to wprawdzie do wydatnego zwiększenia zysków z jej działalności, które osiągnęły na początku lat 90. XVIII wieku poziom około 0,5 mln złp, czyli 1,6% wszystkich wpływów Skarbu koronnego (wcześniej udział ten sporadycznie tylko przekraczał granicę 1%), jednak było to wciąż znacznie mniej, niż uzyskiwały analogiczne przedsiębiorstwa prowadzone w Austrii, Francji czy Danii[5].

Utrata niepodległości oznaczała upadek własnej administracji skarbowej i prowadzonych przez nią przedsiębiorstw monopolowych, ale też poddanie całości ziem polskich przepisom podatkowym obowiązującym w państwach zaborczych. Proces ten zaczął się zresztą, co zrozumiałe, już po pierwszym rozbiorze, a zakończył wraz z ostatecznym załamaniem Rzeczypospolitej. Powstające równocześnie oczywiste rozbieżności w obowiązujących w poszczególnych zaborach systemach podatkowych początkowo w niewielkim stopniu dotknęły monopolowych form opodatkowania. Wszystkie państwa zaborcze utrzymywały je w końcu XVIII wieku w przypadku soli oraz loterii, monopol tytoniowy funk-

---

[4] J. Kernbaum, *W sprawie prawa państwowego monopolu...*, s. 31; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, t. 1: *Czasy przedrozbiorowe*, Poznań 1947, s. 351–354; R. Rybarski, *Skarbowość Polski...*, s. 143–190, 367–368; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce*, Warszawa 1923, s. 17–20; oparte na colbertowskich wzorach *monopolium* tabaczne pojawiło się na ziemiach Rzeczypospolitej już w połowie XVII wieku, jednak trwalszy skutek przyniosło jedynie na Litwie, gdzie w latach sześćdziesiątych prowadzono je na zasadach dzierżawy, natomiast w Koronie nowy podatek, mimo podjęcia przez Sejm w 1677 r. ponownej próby jego wprowadzenia, nie utrzymał się. Głównym tego powodem były wynikające z niskiej jeszcze konsumpcji tytoniu niewielkie dochody z *monopolium*, por. R. Rybarski, *Skarb i pieniądz...*, s. 341–350; H. Suchojad, *Akcyza oraz monopolium tabaku i papieru w uchwałach sejmików koronnych XVII wieku (na tle ustroju skarbowego Rzeczypospolitej)* [w:] *Z dziejów skarbowości...*, s. 29–30.

[5] I. Baliński, *Loterie publiczne...*, s. 4–5; I. Czuma, *O skarbowości polskiej w dobie rozbiorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938, s. 200; R. Rybarski, *Skarbowość Polski...*, s. 211–217, 367–368.

cjonował zaś w Austrii i Rosji (w Prusach został zniesiony już w roku 1788), a utworzenie Księstwa Warszawskiego wspomogło, poprzez zachodzące przesunięcia terytorialne, ujednolicenie ówczesnych zasad monopolowych na ziemiach polskich. Wprowadzono bowiem ponownie w Księstwie Warszawskim monopol tytoniowy, który przejęły później władze skarbowe Królestwa Polskiego, co oznaczało, że w pierwszej połowie XIX stulecia na prawie całym dawnym terytorium Rzeczypospolitej, z wyłączeniem okrojonych po kongresie wiedeńskim obszarów zaboru pruskiego, obowiązywały monopolowe zasady produkcji i sprzedaży tytoniu, we wszystkich zaś trzech zaborach wciąż funkcjonowały monopole solny i loteryjny[6].

Taki też stan posiadania w zakresie monopoli przedstawiał system skarbowy jedynej części ziem polskich, w której o kształcie polityki podatkowej wciąż decydowali Polacy, czyli Królestwa Polskiego. Do czasu utraty odrębności skarbowej utrzymywały się tam trzy wspomniane wyżej uprawnienia monopolowe, różnie jednak rozwiązywano kwestie zarządu sprawami monopolowymi. Początkowo władze skarbowe bezpośrednio prowadziły jedynie monopol loterii, jednak od roku 1821 przejęły także administrację solną i już tylko monopol tytoniowy pozostawał przez cały okres istnienia w rękach administracji dzierżawczej. Stało się tak przede wszystkim wskutek doświadczeń krótkiego okresu jego działania w Księstwie Warszawskim, gdy okazał się instrumentem mało efektywnym. Z braku środków na uruchomienie własnych fabryk władze skarbowe Królestwa Polskiego, pozostawiając monopol, zrezygnowały z samodzielnego jego prowadzenia. Już w 1816 roku oddały jego administrację w ręce Leona Newachowitza, który w zamian za gwarantowany Skarbowi dochód i udział w dodatkowych zyskach prowadził monopol tytoniowy do swojej śmierci w roku 1831. Kolejnymi dzierżawcami byli Maurycy Koniar oraz Leopold Kronenberg, a sam monopol przetrwał do roku 1860, gdy zastąpiony został zbliżonym pod względem zasad funkcjonowania i wciąż działającym w oparciu o dzierżawę dochodów systemem akcyzowo-banderolowym. Ostatecznie pełny system akcyzowy wprowadzono w roku 1866, zaś w 1871 produkcję i handel tytoniowy poddano nowej rosyjskiej ustawie akcyzowej (w Rosji ten system opodatkowania obowiązywał od roku 1838)[7].

Zbliżona w swym ostatecznym efekcie ewolucja miała miejsce w Królestwie w przypadku monopolu solnego. Wprowadzony jeszcze przez władze pruskie i utrzymany w okresie Księstwa Warszawskiego oraz Królestwa Polskiego, opie-

---

[6] J. Bloch, *Finanse Rosji...*, s. XI; J. Kindelski, *Przemysł solny*, „Ekonomista" 1904, t. 2, s. 18–19; B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, s. 44; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów...*, s. 201–205; 264–265, 358–359; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 6–7; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, t. 2, s. 214.

[7] J. Kernbaum, *W sprawie prawa państwowego monopolu...*, s. 33; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz...*, t. 2: *1815–1830*, Warszawa 1907, s. 95; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce...*, s. 22–40.

rał się na sprzedaży pochodzącej głównie z Austrii soli. Był zdecydowanie najważniejszym z punktu widzenia Skarbu Królestwa źródłem jego dochodu, przynosząc w latach dwudziestych kilkanaście milionów złotych rocznie, czyli ponad 20% wszystkich wpływów budżetowych. Było to kilkunastokrotnie więcej niż wpływy z monopolu tytoniowego. Tak duże znaczenie fiskalne monopolu wynikało przede wszystkim z prowadzonej polityki cen niezmiennie uznawanych przez konsumentów za zbyt wysokie. Likwidacja monopolu nastąpiła wraz z utratą odrębności skarbowej Królestwa i ze zmianami w opodatkowaniu soli w Rosji, czyli wprowadzeniem na jego obszarze zasad rosyjskiej ustawy akcyzowej z 1863 roku, która zastąpiła dotychczas obowiązujący w tym kraju monopol podatkiem spożywczym (zniesionym w roku 1881)[8].

Zmiany polityczne w Królestwie oraz równolegle zachodzące przemiany w prawie podatkowym Rosji oznaczały, że w latach sześćdziesiątych XIX stulecia nastąpiły ważne przesunięcia w zakresie obowiązujących na ziemiach polskich uprawnień monopolowych państwa. Na całym obszarze zaboru rosyjskiego przestawały bowiem istnieć monopole tytoniowy oraz solny, w tym samym niemal czasie, bo ustawą z 12 października 1867 r., monopol solny zlikwidowano i zastąpiono akcyzą w Królestwie Pruskim. W ten sposób ostatnim pozostającym w systemie podatkowym obu tych państw zaborczych takim uprawnieniem skarbowym pozostawał najmniej ważny z punktu widzenia dochodów budżetowych monopol loteryjny, w którego organizacji także zachodziła widoczna ewolucja. Wraz z upowszechnianiem znanych już wcześniej poglądów o społecznej szkodliwości loterii liczbowej następowała w XIX stuleciu likwidacja tej formy realizacji przywileju loteryjnego państwa na rzecz mniej ryzykownej z punktu widzenia ewentualnych uzależnień od hazardu loterii klasowej (klasycznej). W zaborze pruskim loterię liczbową zniesiono w roku 1810, natomiast w Królestwie Polskim funkcjonowała ona obok utworzonej jeszcze w 1808 roku loterii klasowej do końca roku 1839, gdy jako wywierająca *wpływ szkodliwy na moralność klasy uboższej i przemysłowej* została również zlikwidowana. Prowadzeniem przedsiębiorstwa loteryjnego zajmowała się w Królestwie funkcjonująca pod zwierzchnictwem Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu Dyrekcja Loterii zastąpiona w 1844 roku przez Urząd Loterii. Wraz z likwidacją Komisji Przychodów Urząd Loterii został podporządkowany w 1869 roku Bankowi Polskiemu, po jego zaś likwidacji od 1886 roku funkcje zarządzające przejął rosyjski Bank Państwa,

[8] J. Bloch, *Finanse Rosji...*, s. 49–53; J. Kindelski, *Przemysł solny...*, s. 205–206; B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, s. 44; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów...*, s. 264–265; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz...*, s. 91–95; tenże, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskiem*, t. 2: *1831–1867*, Warszawa 1908, s. 200–201; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza...*, t. 2, s. 212–214; 218–219; W. Saletra, *Administracja skarbowa Księstwa Warszawskiego (1807–1815) i Królestwa Polskiego (1815–1830)* [w:] *Z dziejów skarbowości...*, s. 37; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo...*, s. 7.

sama zaś loteria przetrwała mimo zniesienia autonomii skarbowej Królestwa aż do roku 1915[9].

Odmiennie niż w Rosji i Prusach polityka monopoli fiskalnych kształtowała się natomiast w monarchii austriackiej. Tam władze nie tylko konsekwentnie prowadziły ścisłe, obejmujące także procesy produkcyjne, monopole solny i tytoniowy, wyposażając je w I połowie XIX stulecia w nowe ustawodawstwo (ogłoszona 11 lipca 1835 roku ordynacja cłowo-monopolowa), ale także utrzymywały bardziej dochodową, choć uznawaną za niemoralną, liczbową odmianę loterii (klasową wprowadzono dopiero w roku 1913). Monopol tytoniowy, którego początki sięgały pierwszych lat XVIII stulecia, ostatecznie został wprowadzony w Austrii w 1764 roku na zasadach dzierżawy, ale już od roku 1784 jego zarząd przejęło państwo. Zgodnie z obowiązującymi do czasów I wojny światowej przepisami z 1835 roku monopolem kierowała Generalna Dyrekcja Monopolu Tytoniowego, która w swoich rękach posiadała fabryki, magazyny wyrobów tytoniowych oraz nadzorujące uprawę surowca urzędy wykupu tytoniu. Na należących do monarchii habsburskiej terenach polskich monopol prowadził pięć zakładów produkcyjnych (w Winnikach, Krakowie, Monasterzyskach, Jagielnicy oraz Zabłotowie), a także siedem magazynów gotowych wyrobów oraz urząd wykupu tytoniu w Borszczowie[10].

W jeszcze większym stopniu rozbudowane były w Galicji struktury austriackiego monopolu solnego. Władze skarbowe zredukowały wprawdzie stan posiadania tamtejszego przemysłu wydobywczego z 92 żup w latach siedemdziesiątych XVIII wieku do jedenastu w sto lat później, jednak na terenie zaboru wciąż funkcjonowały jedne z najważniejszych z punktu widzenia całego państwa zakłady w Wieliczce i Bochni, a żupy galicyjskie dawały na początku XX wieku 40–45% produkcji austriackiej. Do 1850 roku saliny podlegały za pośrednictwem Buchalterii Ogólnej przy Gubernium Galicyjskim Kamerze Ogólnej w Wiedniu (wcześniej Kamera Nadworna ds. Mennictwa i Górnictwa), później podporządkowane zostały Ministerstwu Skarbu. W okresie autonomii na czele poszczególnych kopalni stały odpowiednie zarządy salinarne podlegające Kra-

[9] I. Baliński, *Loterie publiczne...*, s. 10–16, W. Czechowicz, *Loteria i jej rozwój*, „Czasopismo Skarbowe" 1929, nr 1–3, s. 54–55; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz...*, t. 1, s. 208–209; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości z dodatkiem...*, s. 278–283; J. Podczarski, *O monopolu soli*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 11, s. 509; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 2, s. 34.

[10] PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu. C. Monopole*, s. 4; F. Bujak, *Rozwój gospodarczy Galicyi 1772–1914*, Lwów 1917, s. 17; J. Kleczyński, *Loteria liczbowa*, „Wiadomości Statystyczne o Stosunkach Krajowych" R. V, z. 1, Lwów 1878, s. 85–94; L. Mazan, *Od C.K. Cygar-Fabryki...*, s. 35–37; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 6, W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce...*, s. 7–9; austriacka ordynacja cłowo-monopolowa z 1835 roku wprowadziła również w życie monopol produkcji saletry oraz monopol produkcji i sprzedaży prochu strzelniczego i o ile pierwszy z nich zniesiony został w roku 1853, o tyle drugi, zmodyfikowany w roku 1891, przetrwał aż do końca istnienia monarchii, por. J. Podczarski, *Zapomniany monopol*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 1, s. 4–5, E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 316–317.

jowej Dyrekcji Skarbu we Lwowie, handlem hurtowym zajmował się od 1893 roku Wydział Krajowy we Lwowie[11].

Monopol solny przynosił tuż przed wojną 2–3% wpływów budżetowych całego państwa, ale już w samej Galicji udział ten sięgał 5%. Podobnie zresztą kształtowało się zróżnicowanie znaczenia fiskalnego monopolu tytoniowego oraz prowadzonego przez podporządkowaną austriackiemu Ministerstwu Skarbu Dyrekcję monopolu loteryjnego. Pierwszy z nich w skali całej monarchii dawał 18–19% wpłat budżetowych, drugi – około 1%, podczas gdy na ziemiach polskich monopol tytoniowy uczestniczył we wpływach już w blisko 30%, loteria zaś przynosiła aż 4% dochodów skarbowych (w państwie pruskim monopol ten dawał podobnie jak w Austrii około 1% wpływów budżetowych)[12].

Narastające rozbieżności między stosowanymi przez państwa zaborcze sposobami opodatkowania spożycia dodatkowo pogłębiła decyzja rosyjskiego ministra finansów Sergiusza Witego, który w 1893 roku zaproponował objęcie monopolem skarbu handlu wyrobami spirytusowymi. Projekt ten uchwalony 6 czerwca 1894 zakładał pełną wyłączność państwa na sprzedaż i rozlew wyrobów wódczanych, samą produkcję spirytusu mimo ścisłej kontroli skarbowej pozostawiał natomiast w rękach prywatnych. Monopol wprowadzony w Królestwie w roku 1898 zastępował obowiązujące od połowy lat sześćdziesiątych przepisy akcyzowe i stawał się kolejnym, nieznanym wcześniej doświadczeniem związanym z tego typu opodatkowaniem konsumpcji na ziemiach polskich. Pozostałe państwa zaborcze poszły w tej materii drogą dokładnie odwrotną, wprowadzając, względnie unifikując, w II połowie lat osiemdziesiątych akcyzowe zasady opodatkowania wyrobów wódczanych i konsekwentnie rozwijając je do wybuchu I wojny światowej. Utworzony zaś pod sztandarem walki z pijaństwem i nieuczciwymi kupcami monopol rosyjski stał się bezwzględnie najważniejszym źródłem dochodów skarbowych cesarstwa, regularnie przynosząc w ostatnich la-

---

[11] J. Bartyś, *Surowce mineralne. Przemysł wydobywczy* [w:] *Historia kultury materialnej Polski w zarysie,* t. 6: *Od 1870 do 1918 roku* pod red. B. Baranowskiego, J. Bartysia, T. Sobczaka, Wrocław 1979, s. 115–118; M Bernstein, *Górnictwo* [w:] *Dzieje gospodarcze Polski porozbiorowej w zarysie* pod red. S.A. Kempnera, t. 2: *Opracowania monograficzne*, Warszawa 1922, s. 196; H. Diamand, *Położenie gospodarcze Galicyi...*, s. 8–9; Ł. Walczy, *Przemiany organizacyjne oraz kadra urzędnicza w żupach krakowskich w początkowym okresie administracji austriackiej (1772–1809)*, „Studia i Materiały..." t. 19: 1996, s. 114–124; tenże, *Zarządzanie salinami krakowskimi w okresie zaboru austriackiego (1772–1918)*, tamże, t. 22: 2002, s. 57–78; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo...*, s. 10–11.

[12] Druki Sejmowe, SU, druk nr 1553, *Motywy do projektu ustawy w przedmiocie urządzenia Loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej z 3 marca 1920 r.*, s. 6; *Tadeusz Dymowski w debacie nad projektem ustawy w przedmiocie urządzenia loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej*, SS Sejm, SU, pos. 135 z 24 marca 1920 r., szp. 15; J. Kleczyński, *Rzut oka na preliminarze budżetów 1875 r. w austriackich krajach koronnych*, „Wiadomości Statystyczne o Stosunkach Krajowych", R. II, Lwów 1875, s. 162–163; A. Krzyżanowski, K. Kumaniecki, *Statystyka Polski*, Kraków 1915, s. 210.

tach przed wojną 26,5% wszystkich wpływów oraz aż około 40% wpłat z tytułu danin publicznych (podatki bezpośrednie, akcyzy, cła, opłaty skarbowe)[13].

Wskutek zachodzącej w monarchiach zaborczych w II połowie XIX wieku ewolucji monopolowych form opodatkowania spożycia nastąpił zatem bardzo niekorzystny z punktu widzenia interesów przyszłej polityki podatkowej odrodzonej Rzeczypospolitej dysonans między systemami skarbowymi obowiązującymi na obszarze poszczególnych dzielnic. I tak bardzo specyficzne instrumenty polityki fiskalnej, jakimi były monopole, przestały być obecne na większej części ziem polskich, co w kontekście potrzeby ścisłego przestrzegania ich zasad na całym terytorium kraju miało się okazać poważną barierą w rozwoju systemu skarbowego Polski. Jedynym uprawnieniem monopolowym państwa obowiązującym we wszystkich zaborach była w tym czasie najmniej wnikająca w życie gospodarcze i społeczne Loteria Państwowa. Monopole solny i tytoniowy funkcjonowały przez ostatnie kilkadziesiąt lat zaborów jedynie na obszarze Galicji, monopol spirytusowy istniał ledwie przez kilkanaście lat w zaborze rosyjskim, zaś mieszkańcy zaboru pruskiego już od lat sześćdziesiątych XIX wieku nie znali właściwie żadnego, prócz loterii, monopolu fiskalnego państwa.

Jakiekolwiek próby unifikacji systemu skarbowego wszystkich terenów polskich musiały w przyszłości napotkać na wielkie trudności wynikające w dużej mierze właśnie ze stosunków monopolowych, których zróżnicowanie teoretycznie powinno nawet zniechęcać do pozostawiania jakichkolwiek instytucji monopolowych w systemie skarbowym Rzeczypospolitej. Z drugiej jednak strony powszechnie zauważana konieczność jego oparcia na podatkach pośrednich w połączeniu z generalnie dobrymi wynikami gospodarki monopolowej w tych dziedzinach, w których na początku XX wieku była ona prowadzona, wskazywały na coś zupełnie odwrotnego. Co więcej, mimo że rosyjski monopol spirytusowy był zdecydowanie najmłodszym takim przedsięwzięciem na ziemiach polskich, jego gospodarcze i fiskalne sukcesy odcisnęły wyraźniejsze piętno na sposobie patrzenia na problematykę monopolową niż fakt, że państwo pruskie radziło sobie bez tego typu przedsiębiorstw od wielu już lat, a mieszkańcy zaborów pruskiego i austriackiego „dobrodziejstw" monopolu spirytusowego nigdy nie zaznali.

---

[13] RSKP 1913, s. 244–245; 1914, s. 184–185; 1915, s. 294–295; S. Czarnowski, *Opodatkowanie spirytusu i wpływ jego na gorzelnictwo w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1918, s. 4–16; W. Dąbrowski, S. Dmochowski, *Przemysł spirytusowy w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1918, s. 17–19; B. Kasprowicz, *Przemysł spirytusowy b. Dzielnicy Pruskiej w okresie etatyzmu (1 I 1919 – 31 X 1921)*, Poznań 1921, s. 2–4; J. Michalewicz, *Przemysł gorzelniany Galicji doby autonomicznej. Między monopolem dworskim a monopolem państwowym*, Kraków 1988, s. 183–184; W. Puś, *Rozwój przemysłu w Królestwie Polskim 1870–1914*, Łódź 1997, s. 187–190; I. Weinfeld, *Opodatkowanie spirytusu w Austrii i Niemczech*, Lwów 1916, s. 33; najważniejszym z pozapodatkowych źródeł wpływów skarbowych Rosji był dochód z kolei państwowych kształtujący się na poziomie niewiele niższym od osiąganego przez monopol wódczany.

Dalsze komplikacje zarówno w kontekście obowiązujących na ziemiach polskich systemów podatkowych, jak i samych monopoli przyniosły lata Wielkiej Wojny. Rozbudowie monopolowych uprawnień państwa służyły wspominane już zasady gospodarki wojennej, poza tym dużo zmian wprowadziła polityka skarbowa państw centralnych na okupowanych terenach Królestwa Polskiego. Przede wszystkim mimo faktycznego zawieszenia wraz z wybuchem wojny rosyjskiego monopolu upowszechnieniu uległy zasady zetatyzowanego handlu spirytusem. W Austrii w październiku 1914 roku wprowadzono sekwestr spirytusu zastąpiony w roku 1915 pełną, noszącą charakter monopolu handlowego reglamentacją produkcji i sprzedaży. Podobne zasady obowiązywały od kwietnia 1916 roku także w państwie niemieckim. Monopol przywróciły oba mocarstwa również na okupowanych od lata 1915 roku ziemiach Królestwa Polskiego. Władze niemieckie wprowadziły ustawą okowicianą z 10 października 1915 roku monopol przywozu i sprzedaży spirytusu rozszerzony 19 października na tereny Ober-Ostu, natomiast monopol przywozu, wywozu i sprzedaży na terenie okupacji austriackiej wszedł w życie wskutek rozporządzenia Naczelnego Wodza Armii z 22 kwietnia 1916 roku[14].

Handlowy charakter uprawnień monopolowych stał się obowiązujący także w przypadku kolejnych wprowadzanych przez okupantów przywilejów skarbowych. Pojawiły się w Królestwie zarówno znane ze skarbowości austriackiej monopole tytoniowy oraz solny, jak i zupełnie nowe, częściowo podyktowane jednak trudnościami zaopatrzeniowymi monopole państwa na handel cukrem i sacharyną oraz *stricte* aprowizacyjne uprawnienia do handlu węglem, naftą, zbożem czy mydłem. Te ostatnie jednak wyraźnie już nosiły charakter wprowadzanych przez państwa centralne wojennych sekwestrów na handel ważnymi z punktu widzenia zaopatrzenia armii i ludności cywilnej artykułami pierwszej potrzeby. Przy okazji przejmowania kontroli nad obrotem władze okupacyjne pobierały, rzecz jasna, także podatki, a nawet wprowadzały nowe jego formy, czego przykładem uchwalony wraz z sekwestrem podatek od węgla z 11 lipca 1917 roku, jednak sposób prowadzenia handlu węglem, ropą naftową i jej przetworami czy żywnością wskazywał ewidentnie, że o monopolach skarbowych nie mogło być w tym przypadku mowy, chociaż działalność w tym zakresie okupantów, zwłaszcza niemieckiego, miała także wymierny skutek kontrybucyjny[15].

---

[14] W. Dąbrowski, S. Dmochowski, *Przemysł spirytusowy...*, s. 132–153; W. Grabowski, *Monopole państwowe* [w:] *Odrodzona skarbowość...*, s. 102–103; B. Kasprowicz, *Przemysł spirytusowy...*, s. 21–24; L. Leśniowski, *Opodatkowanie spirytusu*, „Sprawy Podatkowe" 1921/22, z. 10, s. 10–12.

[15] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 16, *Posiedzenie Rady Ministrów z 17 listopada 1921 r.*, k. 508, 515; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu,* s. 34; W. Brauman, *Monopol mięsny w Generał-Gubernatorstwie Warszawskiem*, Warszawa 1918, s. 1–9; B. Domosławski, *Monopol mięsny w Królestwie w czasie okupacji niemieckiej*, „Drogi Polski" 1922, nr 5, s. 339–346; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 76–84, 317–319; E. Strasburger, *Zagadnienie skarbowo-ekonomiczne...*,

Jeśli chodzi o bezwzględnie skarbowe przywileje państwa, to już 26 lipca 1915 roku handlowy monopol tytoniowy wprowadzono na terenie okupacji austriackiej. 1 września to samo uczyniły władze niemieckie, które w grudniu 1915 r. rozciągnęły jego zasięg na zajęte ziemie wschodnie zaboru rosyjskiego. W obu przypadkach przepisy monopolowe miały służyć zarówno podniesieniu wpływów skarbowych z konsumpcji, jak i rozszerzeniu rynków zbytu dla rodzimych producentów tytoniowych państw centralnych, co widoczne było zwłaszcza w przypadku działań administracji niemieckiej, która skutecznie reglamentowała możliwości rozwoju produkcji na miejscu. Nieco później analogiczne przepisy weszły w życie także w zakresie monopolu przywozu i handlu solą, który na obszarze generałgubernatorstwa lubelskiego wprowadzono rozporządzeniem z 21 maja 1917 roku, zaś w generałgubernatorstwie warszawskim nastąpiło to w styczniu 1918 roku[16].

Nieco inaczej potoczyły się losy jedynego znanego we wszystkich zaborach uprawnienia skarbowego państwa, czyli monopolu loteryjnego. Po ponad stu latach działalności uległa likwidacji związana z administracją rosyjską miejscowa loteria klasowa, a swoje kantory sprzedaży otwarły w Królestwie przedsiębiorstwa loteryjne Prus i Austrii. Nie oznaczało to jednak utrzymania ścisłego monopolu, gdyż możliwość działania za zezwoleniem władz okupacyjnych uzyskiwać mogły także przedstawicielstwa handlowe loterii z innych państw Rzeszy, a od 1916 roku prawo prowadzenia loterii (klasycznej) na cele dobroczynne uzyskała Rada Główna Opiekuńcza. Rok później władze okupacyjne zgodziły się również na organizowanie kolejnych, także klasowych, loterii, z których dochód przeznaczano na pomoc inwalidom legionowym czy też na charytatywną działalność społeczno-kulturalnych stowarzyszeń żydowskich. W ten sposób zamiast dotychczasowego monopolu pojawiła się w okupowanym Królestwie konkurencja kilku różnych loterii prowadzonych zarówno przez państwa zaborcze, jak i przez miejscowe podmioty społeczne, a skutkiem takiej sytuacji stało się faktyczne porzucenie zasad monopolowych w dziedzinie loterii[17].

Zupełnie nowym uprawnieniem skarbowym stał się wprowadzony w Królestwie Polskim w okresie wojny monopol handlu cukrem. Utworzony na terenie okupacji austriackiej rozporządzeniem Naczelnego Wodza z 14 maja 1916 roku, a w części zarządzanej przez Niemców ustawą z 1 sierpnia 1917 r., obejmował

---

s. 84–86; sekwestr zboża wchodził w życie wraz z zajęciem ziem Królestwa Polskiego przez państwa centralne, już w sierpniu 1915 roku Niemcy wprowadzili faktyczny monopol handlu węglem, a Austriacy – sekwestr ropy naftowej, zaś w październiku i grudniu państwowy monopol objął również na terenie okupacji niemieckiej produkcję i sprzedaż mydła.

[16] PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu, C. Monopole*, s. 5; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 73–74, 79–80; J. Podczarski, *O monopolu soli...*, s. 509; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 7–8; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce...*, s. 48–49.

[17] I. Baliński, *Loterie publiczne...*, s. 38–42; T. Jakubowski, *Monopol loteryjny* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 297; *Nowa loteria RGO*, „Gaz. Warsz." 1919, nr 22, s. 2.

zarówno przywóz i handel, jak i prawo ustalania cen zakupu wyprodukowanego na miejscu cukru. Monopol cukrowy, mimo że dotyczył ważnego z punktu widzenia aprowizacji artykułu pierwszej potrzeby, zdecydowanie ukierunkowany był na realizację celów fiskalnych państw centralnych. Najlepszym tego potwierdzeniem stała się wysokość zysku monopolowego osiąganego z różnicy między ceną nabycia cukru a ceną jego sprzedaży – w roku 1918 wynosił on blisko 60% kwot płaconych przez konsumentów (władze niemieckie kupowały gotowy produkt w cukrowniach po 108 marek za 100 kg, sprzedawały zaś po 250 marek, pod okupacją austriacką odpowiednie stawki wynosiły 330 oraz 800 koron za 100 kg)[18].

Ostatnim skarbowym uprawnieniem monopolowym państwa, jakie pojawiło się na ziemiach polskich w okresie wojny, był monopol sacharyny, czyli substytutu cukru używanego w warunkach pokojowych przez diabetyków i stosowanego w niektórych rodzajów produkcji cukierniczej. Wytwórczość i handel sacharyną jako produktem konkurencyjnym wobec ważnego ze względów gospodarczych i fiskalnych cukru tradycyjnie podlegała w państwach zaborczych ścisłym ograniczeniom już przed 1914 r., a w czasie wojny kontrola ta została jedynie wzmocniona. Niemiecka administracja okupacyjna uregulowała obrót sztucznymi środkami słodzącymi rozporządzeniem z 15 lipca 1916 roku, likwidując przy okazji produkcję miejscową i oddając cały rynek Królestwa własnej wytwórni w Magdeburgu. Władze austriackie wprowadziły natomiast utworzony cesarskim rozporządzeniem z 15 stycznia 1917 roku monopol sztucznych środków słodzących, który miał na celu kontrolę obrotu sacharyną stającą się w warunkach rosnących trudności aprowizacyjnych ważnym artykułem pierwszej potrzeby[19].

Kilkuletni okres okupacji Królestwa Polskiego przez państwa centralne przyniósł zatem bardzo istotne i jak się miało okazać, nadspodziewanie trwałe zmiany w ukształtowanym w XIX wieku obrazie monopoli skarbowych na ziemiach pol-

---

[18] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 13, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 stycznia 1921 r.*, Załącznik do punktu 9, k. 28; NIK 1922, z. IV, s. 23.

[19] Tamże, s. 17; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu, C. Monopole*, s. 2; J. Kączkowski, *Etatyzm wobec polskiej...*, s. 297; E. Taylor, *Prawo skarbowe...*, cz. 2, s. 24; Stanisław Kauzik do kategorii monopoli skarbowych zaliczył również niemieckie monopole zbożowy oraz mydlany, jednak ich faktyczne znaczenie fiskalne było minimalne i mieściło się w granicach 1–2% wszystkich wpływów generałgubernatorstwa warszawskiego z danin i monopoli, podczas gdy inne *stricte* aprowizacyjne uprawnienie, czyli monopol cukru, partycypowało w dochodach na poziomie kilkunastu procent, stając się najważniejszym źródłem wpływów skarbowych, czego o opodatkowaniu masowo przecież sprzedawanego zboża powiedzieć się nie dało; słusznie zresztą pisał Edward Strasburger w 1920 roku, że *wojenne monopole fiskalne i socjalne nie zawsze dają się dokładnie rozgraniczyć; zwykle monopole aprowizacji, służąc rzekomo tylko interesom ludności, były jednocześnie obfitym źródłem dochodów skarbowych*, por. S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 66–67, 78–83, 136; E. Strasburger, *Zagadnienie skarbowo-ekonomiczne...*, s. 80–81; obliczenia własne.

skich. Stosunkowo jasny układ z dwoma dużymi przedsiębiorstwami austriackimi, loterią w każdym z zaborów oraz monopolem spirytusowym w Rosji zamazany został doraźnymi na ogół decyzjami administracji okupacyjnej. W konsekwencji liczba istniejących na terenach, które weszły w skład Rzeczypospolitej, tego typu uprawnień fiskalnych państwa sięgnęła z końcem wojny sześciu (bez różnego rodzaju sekwestrów). Abstrahując nawet od wciąż trwającego na gruzach monarchii zaborczych zamętu politycznego, trzeba uznać, że żaden z monopoli nie obejmował całości ziem polskich (cokolwiek miałoby to w listopadzie 1918 roku znaczyć).

Najbliżej takiego stanu były monopole tytoniowy oraz solny, które funkcjonowały zarówno na terenie zaboru austriackiego, jak i na obszarach okupowanych ziem zaboru rosyjskiego, jednak i w tym przypadku problemem była nieprzystawalność przedwojennych produkcyjno-handlowych zasad obowiązujących w Galicji i wojenno-kontrybucyjnych, opartych na wyłączności sprzedaży metod prowadzenia tych monopoli w Królestwie i na Kresach Wschodnich. Podobnie okupacyjnymi w swej istocie uprawnieniami były także monopole handlu spirytusem, cukrem oraz sacharyną, z tym że tylko dwa pierwsze obejmowały cały obszar Królestwa (quasi-monopolowe zasady handlu spirytusem wprowadzono także w państwach centralnych), przywilej sacharynowy funkcjonował zaś w Galicji oraz na terenie podległego władzom austriackim generałgubernatorstwa lubelskiego. Teoretycznie wszędzie obowiązywał monopol loteryjny, w praktyce jednak na zasadzie wyłączności opierał się on w zaborach pruskim i austriackim, natomiast w Królestwie, a więc centralnej i najludniejszej części ziem polskich, loteria działała, ale bez realnego monopolu.

U progu niepodległości doświadczenia mieszkańców ziem polskich z uprawnieniami monopolowymi państwa były zatem bardzo zróżnicowane, co w sytuacji gdy o sukcesie bądź porażce monopoli decydowały możliwości ścisłej egzekucji uprawnień Skarbu, dosyć pesymistycznie określało szanse ich skutecznego prowadzenia we własnym państwie. Wróżyło bowiem poważne problemy unifikacyjne stojące przed polskim władzami skarbowymi. Ludność zaboru pruskiego nie znała takiej formy opodatkowania, społeczeństwo Galicji przywykło wprawdzie do monopolowego tytoniu i soli, jednak podobnie jak mieszkańcy Wielkopolski czy Pomorza było niechętne instytucji monopolu spirytusowego. Przyzwyczajeni natomiast do niego dawni poddani rosyjscy wrogo przyjmowali wprowadzane przez okupantów nieznane na ich terenach przywileje skarbowe, które na domiar złego poza celami fiskalnymi miały realizować szkodliwe dla miejscowego przemysłu zadania gospodarcze[20].

[20] Sytuacja podległych w czasie okupacji monopolom gałęzi przemysłu, zob. Rocznik Polski 1922, oprac. I. Weinfeld, Warszawa – Lwów 1922, s. 91; RS 1920/1922, s. 144–145; H. Gliwic, *Przemysł i handel Polski* [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny* pod red. M. Handelsmana, t. 3: *Historia ekonomiczna*, Warszawa 1936, s. 182–185, 200–201; W. Grabski, J. Stojanowski, J. Warężak, *Rolnictwo Polski*, tamże, s. 419; S. Kauzik, *Gospodarka finansowa...*, s. 73–74; J. Michalewicz, *Przemysł gorzelniany...*, s. 205.

Poszerzony wydatnie przez okupantów rzeczowy i terytorialny zasięg działania monopoli fiskalnych stał się podstawowym wyznacznikiem prowadzonej w pierwszych miesiącach niepodległości przez polskie władze skarbowe polityki. Było to przede wszystkim skutkiem dużego znaczenia politycznego i demograficznego ziem Królestwa Polskiego wzmocnionego niezmiernie faktem tworzenia na jego terytorium od czasów tzw. Aktu 5 listopada 1916 struktur własnej administracji. Poza tym tereny te jako jedne z pierwszych zostały uwolnione spod władzy zaborców, tam powstawały pierwsze organy władzy centralnej, tam też najwcześniej podejmowano zasadnicze decyzje polityczne, społeczne i gospodarcze, także te dotyczące ustawodawstwa skarbowego.

Ich przygotowywaniem zajmowało się jeszcze w czasie okupacji utworzone jesienią 1917 roku w ramach pierwszego rządu Rady Regencyjnej Królewsko-Polskie Ministerstwo Skarbu, zaś pierwsze konkretne decyzje na temat przyszłego ustroju skarbowego zaplanowała powołana w jego łonie we wrześniu 1918 roku specjalna komisja mająca na celu przygotowanie przejęcia skarbowości z rąk władz okupacyjnych. Wychodząc z założenia, że jak pisał jeden z jej członków Herman Wiesenberg, *ludność nasza, bądź, co bądź, przyzwyczaiła się już do systemów podatkowych wprowadzonych przez władze okupacyjne*, komisja ta uznała, że najlepszym rozwiązaniem powinno być czasowe utrzymanie dotychczasowych, choćby nawet *bardzo niesympatycznych i niedoskonałych,* zasad podatków i innych danin publicznych. Oznaczało to zatem pozostawienie w systemie podatkowym wszystkich wprowadzonych bądź utrzymanych przez okupantów monopoli skarbowych, a dużo o zamierzeniach i priorytetach twórców podstaw polskiej skarbowości mówił fakt przygotowania w roku 1918 w sekcji podatków pośrednich, monopolów i ceł jako jednego z pierwszych projektu ustawy o monopolu spirytusowym[21].

Wyznaczające kierunki pierwszych posunięć polityki podatkowej niepodległej Rzeczypospolitej rekomendacje specjalnej komisji Ministerstwa Skarbu można uznać za klamrę spinającą cały dotychczasowy proces rozwojowy systemów monopolowych na ziemiach polskich. Była to bowiem ostatnia istotna decyzja podjęta w tym zakresie jeszcze przed wypędzeniem okupantów, a równocześnie pierwsze z całego szeregu rozstrzygnięć prowadzących do budowy własnego, ale wywodzącego się z tradycji państw zaborczych systemu monopoli skarbowych. Pamiętając o chaosie, fiskalizmie, a nawet kontrybucyjnym charakterze wprowadzanych zmian, należy zauważyć, że działania okupantów stanowiły niezamierzony, ale na pewno... wstępny krok do

[21] BS, Rada Stanu Królestwa Polskiego 1917–1918, Przedłożenia 1918, nr 6, *Projekt ustawy o organizacji władz skarbowych Królestwa Polskiego*, s. 1–3; H. Wiesenberg, *Wspomnienia z 1917–18 roku* [w:] *Odrodzona skarbowość...*, s. 37–38; B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, s. 73; tenże, *Organizowanie administracji skarbowej w Polsce (1918–1927)*, Warszawa 1927, s. 3–4; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 3.

późniejszej unifikacji obowiązujących na ziemiach polskich zasad monopolowych. Kolejne należeć już miały do administracji skarbowej niepodległej Rzeczypospolitej, a decyzje w tej dziedzinie zaczęto podejmować od pierwszych dni jej istnienia.

2. Początki systemu monopolowego w niepodległej Polsce

Obarczona wieloma trudnościami budowa własnego systemu podatkowego powstającego państwa polskiego była bardzo skomplikowana również w przypadku monopoli skarbowych. Specyfika takiego sposobu opodatkowania, sprzeczne często ze sobą tradycje w poszczególnych dzielnicach kraju oraz zrozumiały niedorozwój szczególnie ważnej w egzekucji uprawnień monopolowych państwa administracji skarbowej to podstawowe i wyraźnie niekorzystne z punktu widzenia twórców systemu podatkowego wyróżniki miejsca monopoli w unifikacyjnych wysiłkach młodego państwa. Stąd też najbardziej charakterystycznymi cechami prowadzonej w tej dziedzinie w pierwszych latach niepodległości polityki fiskalnej stały się z założenia niepożądane w takich sytuacjach niekonsekwencja, połowiczność i zmienność podejmowanych decyzji, rozbieżność między deklarowanymi celami a przyjmowanymi rozwiązaniami, sprzeczność interesów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a nawet zauważalny woluntaryzm. Całości obrazu dopełniały oczywiste w tych trudnych warunkach politycznych i ekonomicznych problemy z funkcjonowaniem przedsiębiorstw monopolowych oraz wspomniana słabość organów egzekwujących przywileje skarbowe[22].

Próba periodyzacji polityki władz skarbowych wobec monopoli fiskalnych wskazuje na wyraźne podobieństwa w stosunku do etapów wyodrębnianych w kontekście analizy całościowo rozumianej polityki podatkowej, jednak analogie dotyczą raczej chronologii niż meritum prowadzonej polityki. Zasadniczo, podobnie jak w przypadku całego systemu skarbowego, można wyróżnić dwie główne fazy tej polityki – pierwszą, konstytutywną, zakończoną w połowie lat dwudziestych i składającą się z trzech co najmniej okresów oraz drugą, ewolucyjną, trwającą już do końca istnienia II Rzeczypospolitej, w której wyodrębnić można dwa podokresy.

[22] Większa liczba wykształconych, przygotowanych do pracy w aparacie skarbowym polskich urzędników znajdowała się właściwie tylko w byłym zaborze austriackim, co nie tylko nie mogło zaspokoić potrzeb młodego państwa, ale również skutkowało licznymi dzielnicowymi konfliktami w ramach tworzonej administracji skarbowej, por. *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za trzeci kwartał 1928 r.*, Warszawa 1928, s. 20; S. Karpiński, *Pamiętnik dziesięciolecia...*, s. 224; W. Morawski, *Od marki do złotego...*, s. 76; K. Ostrowski, *Finansowe oblicze niepodległości*, „Finanse" 1969, nr 4, s. 2.

Z punktu widzenia budowy systemu monopolowego decydujące znaczenie miał obejmujący lata 1918–1925 pierwszy z tych dwóch zasadniczych etapów i to on musi być brany pod uwagę w analizie procesów prowadzących do stworzenia obowiązujących później już do końca lat trzydziestych monopolowych uprawnień państwa. Pierwszy okres polskiej polityki „monopolowej" oparty na kultywowaniu zaborczych, w tym okupacyjnych, zasad rozpoczął się w listopadzie 1918 roku i trwał aż do jesieni 1921 roku, kiedy nastąpiło wyraźne ograniczenie gospodarki monopolowej. W jego ramach należałoby zresztą wyodrębnić dwa podokresy – jeden obejmujący rok 1919, oparty na bezwzględnym naśladowaniu dotychczasowych reguł i drugi stanowiący pierwszą próbę tworzenia nowych unormowań prawnych połączonych z nieskutecznym na ogół dążeniem do unifikacji terytorialnej przepisów monopolowych.

Jesienią 1921 roku rozpoczął się okres kolejny, charakteryzujący się pewną stabilizacją stanu posiadania w tym względzie, naznaczoną jednak zarówno koniecznością funkcjonowania monopoli w warunkach inflacji, jak i konsekwentnymi przygotowaniami do ponownego zwiększenia znaczenia gospodarki monopolowej państwa, które nastąpiło w trakcie kolejnego z jej etapów rozwojowych. Okres ten, tożsamy z dwuletnim urzędowaniem pozaparlamentarnego gabinetu Władysława Grabskiego, przyniósł wreszcie faktyczną unifikację terytorialną obowiązujących na ziemiach polskich przepisów połączoną z wyraźnym, motywowanym potrzebami reformy skarbowej dążeniem do rozbudowy monopolowych uprawnień fiskalnych państwa. Lata 1924–1925 to także zakończenie procesu budowy systemu monopolowego w Polsce, który później, już do końca lat trzydziestych, mimo zachodzących zmian prawnych opierał się na podstawowych zasadach wtedy sformułowanych.

Znakiem firmowym prowadzonej w pierwszych latach niepodległości polityki wobec monopoli skarbowych była bezsprzecznie tendencja do utrzymywania stworzonych przez państwa zaborcze zasad. Oczywiście wynikała ona ze wszystkich wymienionych już i niezmiernie skomplikowanych uwarunkowań tworzenia systemu podatkowego w odradzającym się państwie. Wyraźnie zauważalne były jednak w tym przypadku brak szerszej koncepcji regulującej docelowy zakres i przedmiot ich działania, a także często zmieniające się, czasem nawet ze sobą sprzeczne, decyzje doraźnie określające formułę realizacji przywilejów skarbowych państwa. Jedynym w tym czasie realnym osiągnięciem w zakresie unifikacji terytorialnej – nieodłącznie, wydawałoby się, związanej z instytucją monopolu fiskalnego – stała się uchwalona w marcu 1920 roku *Ustawa w przedmiocie urządzania Loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej*; pozostałe posunięcia utrwalały raczej dotychczasowe różnice dzielnicowe. Podobnie jak w przypadku całego systemu danin pośrednich pierwsze zasadnicze decyzje „monopolowe" wynikały ze wspomnianych już rozporządzeń Ministerstwa Skarbu z 12 listopada 1918 roku o utrzymaniu wszystkich przepisów obowiązujących na terenach

okupowanego Królestwa. Oznaczało to *de facto* dalsze prowadzenie na tym obszarze handlowych monopoli spirytusowego, tytoniowego, solnego, cukrowego, sacharynowego oraz utrzymanie niespójnych przepisów odnośnie do funkcjonowania loterii[23].

Dopiero budowane, ale na wskroś przesiąknięte zaborczymi tradycjami struktury polskiej administracji skarbowej bezpośrednie zainteresowanie problematyką monopolową wykazały już w początkach listopada 1918 roku. W Galicji Polska Komisja Likwidacyjna (PKL) szybko przejęła prowadzenie i dochody austriackiego monopolu tytoniowego, zaś jedną z pierwszych decyzji utworzonego 5 listopada w Lublinie Wydziału Lubelskiego Ministerstwa Skarbu w Warszawie było polecenie zabezpieczenia w powiatach generałgubernatorstwa lubelskiego pozostałych po władzach okupacyjnych zapasów spirytusu, tytoniu i soli. Wraz z wypędzeniem okupantów z Królestwa także władze skarbowe w Warszawie przejęły prowadzenie interesów monopolu tytoniowego i jeszcze w grudniu zleciły zajmującemu się z ramienia PKL sprawami monopolu w Galicji dyrektorowi krakowskiej fabryki tytoniowej Karolowi Seeligerowi opracowanie projektu monopolu tytoniowego w Polsce. 25 stycznia 1919 roku podjęto decyzję o utworzeniu w strukturach Ministerstwa Skarbu Dyrekcji Monopolu Tytoniowego, na której czele 3 lutego stanął właśnie Seeliger. Zakończeniem procesu tworzenia centralnych struktur monopolowych stało się natomiast powołanie we wrześniu tego roku Generalnej Dyrekcji Monopolu Tytoniowego, z dotychczasowym dyrektorem na czele, jako odrębnego urzędu w ramach ministerstwa[24].

Nieco inaczej potoczyły się losy monopolu solnego. W Królestwie jego prowadzenie przejęło Ministerstwo Skarbu, w Galicji żupy krakowskie objęła Polska Komisja Likwidacyjna, natomiast saliny wschodnie początkowo nadal podlegały Dyrekcji Skarbu we Lwowie, później jednak, wskutek trwających walk polsko-ukraińskich, departament salin tejże dyrekcji przeniósł się do Krakowa i również podporządkował PKL. Co ważne, tamtejszy wydział skarbowy wprowadził na terenie dzielnicy analogiczny do funkcjonującego w Królestwie monopol handlu solą, który podporządkowano władzom skarbowym. Zarząd salinami oddano jednak Sekcji Solnej Wydziału Górniczego Komisji Rządzącej, której obowiązki w maju 1919 r. przejęło Ministerstwo Przemysłu i Handlu w Warszawie i utworzona w jego strukturach Dyrekcja Państwowych Zakładów Salinarnych[25].

---

[23] Druki Sejmowe, SU, druk nr 1553, *Motywy do projektu ustawy w przedmiocie urządzenia Loterii...*, s. 7; DzURP 1920, nr 31, poz. 180; „MP" 1918, nr 205, s. 1–2.

[24] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 7, *Posiedzenie Rady Ministrów z 16 września 1919 r.*, k. 426; Załącznik do punktu 14, k. 451; H. Wiesenberg, *Wspomnienia z 1917–18 roku...*, s. 41; L. Mazan, *Od C.K. Cygar-Fabryki...*, s. 59–88; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 8.

[25] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 6, *Posiedzenie Rady Ministrów z 7 maja 1919 r.*, k. 151–153; „MP" 1919, nr 108, s. 2; *Informator o Ministerstwie Przemysłu i Handlu,* Warszawa 1921, s. 22–23; W. Grabowski, *Monopole państwowe...*, s. 109; A. Jodłowski, *Żupa solna w Wieliczce...*, s. 112; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo...*, s. 39.

W ten sposób powstał szkodliwy i jak się miało okazać, długotrwały stan podwójnego zarządu w sprawach solnych, poza tym zakres obowiązującego w obu dzielnicach monopolu był różny. W dawnej Galicji obejmował on produkcję oraz handel, podczas gdy w b. zaborze rosyjskim – tylko monopol sprzedaży. Zgodnie z polityką pozostawiania dotychczasowych zasad nie wprowadzono przepisów monopolowych, podobnie jak w przypadku tytoniu, w b. zaborze pruskim, co także wraz z postępującą unifikacją tej dzielnicy z resztą terytorium kraju stawało się coraz większym problemem w funkcjonowaniu zwłaszcza monopolu solnego. W realiach roku 1919 nie sprawiało to na razie większych trudności, gdyż handel solą jako artykułem pierwszej potrzeby znajdował się do września roku 1921 w rękach Ministerstwa Aprowizacji, a rola Skarbu w zakresie gospodarki solnej była raczej drugoplanowa[26].

Losy pozostałych znanych jeszcze przed wojną na ziemiach polskich monopoli skarbowych były już skrajnie różne. Monopol loterii, który okupację wprawdzie przetrwał, ale w bardzo ułomnej postaci (wyłączność państwa pozostawała w dużej mierze iluzoryczna), najszybciej doczekał się działań zmierzających do ujednolicenia przepisów obowiązujących w całym kraju. Pierwszym krokiem w tym kierunku był wydany 31 grudnia 1918 roku przez kierownika Ministerstwa Skarbu Władysława Byrkę i potwierdzony rozporządzeniem z 17 lutego 1919 r. zakaz sprzedaży losów loterii zagranicznych, kolejnymi zaś – powołanie 25 stycznia 1919 roku umiejscowionej w Ministerstwie Skarbu Dyrekcji Loterii Państwowej oraz obsadzenie 4 września tego roku na stanowisku jej szefa byłego zastępcy Generalnego Dyrektora Loterii Państwowych w Wiedniu Ferdynanda Seeligera. Dopełnieniem działań zmierzających do pełnej realizacji należącego do państwa regale loteryjnego stała się wspomniana ustawa z 26 marca 1920 roku przyjęta przez Sejm, co ciekawe, bardziej pod sztandarami walki z nałogiem hazardu niż w nadziei na wydatne zwiększenie dochodów budżetowych[27].

Względy fiskalne bezsprzecznie dominowały natomiast wśród inspiracji działań podejmowanych w zakresie funkcjonowania monopolu spirytusowego. Pozostawiając okupacyjne przepisy monopolu handlowego, uściślono, przynajmniej w założeniu, kontrolę nad produkcją (dekret Naczelnika Państwa z 30 stycznia 1919 r.), a rozporządzeniem z 25 lutego 1919 roku powołano ofi-

---

[26] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 15, *Posiedzenie Rady Ministrów z 12 września 1921 r.*, k. 505; Załącznik do punktu 5, k. 514; NIK 1922, z. 4, s. 27; *Co będzie z małopolskim salinami?*, „IKC" 1922, nr 123, s. 1.

[27] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 4, *Posiedzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 1918 r.*, k. 657; t. 7, *Posiedzenie Rady Ministrów z 16 września 1919 r.*, k. 426; Załącznik do punktu 14, k. 450; *Debata nad projektem ustawy w przedmiocie urządzenia loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej*, SS Sejm, SU, pos. 135 z 24 marca 1920 r., szp. 14–25; Dz. Urz. Min. Skarbu 1919, nr 1, poz. 16; nr 4, poz. 58; 1920, nr 25, poz. 370; DzURP 1920, nr 31, poz. 180; „MP" 1919, nr 4, s. 1; nr 39, s. 1; „Gaz. Warsz." 1919, nr 34, s. 8.

cjalnie do życia w ramach Ministerstwa Skarbu Dyrekcję Monopolu Spirytusowego (wydzieloną w jego strukturach już 4 lutego). Wskutek zrozumiałych trudności organizacyjnych oraz z braku środków finansowych na szybką budowę aparatu monopolu jego wykonywanie powierzono na zasadzie dzierżawy Krajowej Spółce Gorzelniczej, która wcześniej zarządzała sprawami monopolowymi na obszarze okupacji austriackiej (w 1921 r. w jej miejsce powstało Polskie Zrzeszenie Spirytusowe)[28].

Monopol handlowy rozszerzony od 1920 roku na obszary wschodnie istniał formalnie tylko na terenach b. zaboru rosyjskiego, jednak w pozostałych dwóch dzielnicach mimo zachowania przepisów akcyzowych praktyka również zbliżała się do zasad monopolowych. W Galicji i w b. zaborze pruskim wciąż bowiem obowiązywały wojenne zasady sekwestru i wynikająca zeń pełna kontrola władz skarbowych nad produkcją i obrotem spirytusem. W Małopolsce zajmował się tym Wydział Skarbowy Komisji Rządzącej zastąpiony po przejęciu tamtejszej skarbowości przez władze centralne Dyrekcją Skarbu we Lwowie wspomaganą w działaniach handlowych przez Oddział Spirytusowy filii Zakładu Kredytowego dla Handlu i Przemysłu oraz Związek Przedsiębiorców Gorzelń Rolniczych we Lwowie. W dawnym zaborze pruskim wykonywaniem quasi-monopolowych uprawnień państwa zajmował się natomiast Urząd Spirytusowy umiejscowiony w Ministerstwie b. Dzielnicy Pruskiej (wcześniej w ramach Urzędu Skarbowego Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej)[29].

Podtrzymanie przepisów okupacyjnych skutkowało również pozostawieniem przy życiu dwóch nieznanych wcześniej na ziemiach polskich monopoli – cukrowego oraz sacharynowego – ale także poważnymi perturbacjami związanymi z organizacją handlu i opodatkowania innych zasekwestrowanych przez państwa centralne artykułów. Znaczącą pozycję w systemie podatkowym uzyskał w tym okresie zwłaszcza monopol handlu cukrem. Zgodnie z rozporządzeniami z 12 listopada 1918 roku władze skarbowe skwapliwie utrzymały jego funkcjonowanie i mimo poważnych braków tego ważnego produktu pierwszej potrzeby traktowały go jako jedno z ważnych źródeł wpływów budżetowych. Samo wykonywanie monopolu stanowiło typowy dla ówczesnej polityki skarbowej przykład chaosu i decentralizacji kompetencji. Monopol obejmował oczywiście jedynie b. Królestwo (w dwóch nieco różniących się wersjach pozostawionych przez okupantów), w pozostałych dzielnicach wciąż obowiązywały przepisy akcyzowe (także

[28] Dz. Praw 1919, nr 11, poz. 30; Dz. Urz. Min. Skarbu 1919, nr 3, poz. 45, 51; nr 24, poz. 329–331; „MP" 1919, nr 32, s. 3; nr 42, s. 1; NIK 1921, s. 381–382; 1922, z. 4, s. 28–30.

[29] B. Kasprowicz, *Przemysł spirytusowy*..., s. 41–49; L. Leśniowski, *Opodatkowanie spirytusu*..., s. 12–14; *Państwowy Monopol Spirytusowy*..., s. 5; unifikacja skarbowa b. zaborów rosyjskiego i austriackiego nastąpiła na mocy ustawy z 8 kwietnia 1919 roku, zaś były zabór pruski wszedł do wspólnego systemu skarbowego dopiero od 1 stycznia 1922 roku, zob. Dz. Praw 1919, nr 31, poz. 261; Dz. Urz. Min. Skarbu 1922, nr 6, poz. 94; DzURP 1922, nr 4, poz. 19; „MP" 1919, nr 100, s. 2; B. Markowski, *Organizowanie administracji skarbowej*..., s. 4–5.

różniące się między sobą), sam obrót cukrem podlegał w warstwie finansowej Ministerstwu Skarbu, zaś dystrybucja na podstawie umowy z 5 grudnia 1918 roku wykonywana za pośrednictwem Związku Zawodowego Cukrowni Królestwa Polskiego znajdowała się w gestii Ministerstwa Aprowizacji[30].

Ostatnim z wprowadzonych śladem jednego z zaborców skarbowych uprawnień państwa stał się znany wcześniej zaledwie przez kilkanaście miesięcy, i to tylko pod rządami austriackimi, monopol sacharyny. Utrzymany podobnie jak inne przepisy okupacyjne rozporządzeniem z 12 listopada, wraz z przejęciem przez Ministerstwo Skarbu uzyskał moc obowiązującą na terytorium całego Królestwa, w Galicji zaś jego istnienie przedłużone zostało decyzją Komisji Rządzącej z 27 grudnia 1918 roku. Nie było formalnie takiego monopolu na Kresach Wschodnich ani w b. zaborze pruskim, jednak w przeciwieństwie do innych przywilejów Skarbu w przypadku sacharyny tam także, mimo pozostawienia akcyzy, przepisy odpowiednich ustaw zaborczych (akcyzowej rosyjskiej z 1912 r. oraz pruskiej o sztucznych środkach słodzących z 1902) stanowiły o ścisłej kontroli (lub zakazie) produkcji i obrotu tym produktem. Wykonywanie monopolu należało do kompetencji Sekcji Monopolowej w Ministerstwie Skarbu. Działalność monopolowa polegała w tym przypadku na handlu sacharyną przywożoną z czeskiej fabryki w Boguminie, a później z Francji, sam monopol pełnił zaś funkcje raczej aprowizacyjne niż fiskalne, co wynikało z wciąż utrzymujących się w roku 1919 niedoborów cukru[31].

Skutkiem przejęcia przez polski system skarbowy większości obowiązujących jesienią 1918 roku na ziemiach Rzeczypospolitej przepisów podatkowych wraz z całym bagażem ich błędów i niedoskonałości stało się zatem utrzymanie aż sześciu, w większości handlowych, monopoli skarbowych, czyli większej ich liczby niż suma kiedykolwiek funkcjonujących na terenach trzech zaborów przed wybuchem Wielkiej Wojny monopoli. W dodatku mimo tak rozbudowanego zakresu monopolowych uprawnień państwa pierwszy rok niepodległości związany był z zauważalną niedookreślonością kształtu przedmiotowego budowanego systemu monopolowego. Obok wyżej wymienionych przywilejów, które jedno-

[30] AAN, Kauzik, sygn. 5, *Regulamin i protokoły oraz załączniki do protokołów Komitetu Ekonomicznego Ministrów 1919–1920*, *Protokół z posiedzenia ministerialnego Komitetu Ekonomicznego w dniu 30 sierpnia 1919 r.*, k. 5–7; *Protokół z posiedzenia... w dniu 6 września 1919 r.*, k. 25; *Protokół z posiedzenia... w dniu 22 września 1919 r.*, k. 48; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 13, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 stycznia 1921 r.*, Załącznik do punktu 9, k. 29–30; „MP" 1918, nr 233, s. 2; nr 234, s. 2; NIK 1922, z. 4, s. 24; na Kresach Wschodnich monopol wprowadzono tylko na terenach Wołynia i Podola (rozporządzenie z 14 kwietnia 1920 r.), zaś na ziemiach północno-wschodnich wciąż obowiązywała dawna rosyjska ustawa akcyzowa, zob. *Gospodarka cukrowa na Wołyniu i Podolu*, „Przegl. Gosp." 1920, nr 17, s. 29.

[31] „MP" 1918, nr 205, s. 1–2; NIK 1921, s. 355; 1922, z. 4, s. 17–19; PBRP 1921, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 20; 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu. C. Monopole*, s. 2; J. Kączkowski, *Etatyzm wobec polskiej...*, s. 297–298.

znacznie można przyporządkować do tej kategorii prerogatyw Skarbu, niczym zły sen zwolenników wolnego rynku pojawiały się w różnych wypowiedziach, działaniach czy tekstach także inne – przyszłe lub nawet uznawane za obowiązujące – tego typu uprawnienia. Chodziło, rzecz jasna, w takich przypadkach o kolejne zaborcze pozostałości gospodarki wojennej, które przetrwały z reguły w pierwszych miesiącach, a nawet latach niepodległości w formie raczej aprowizacyjnych, ale jednak handlowych uprawnień monopolowych państwa. Zaliczyć do nich można organizowanie przez Ministerstwo Aprowizacji i utworzony w jego łonie Państwowy Urząd Zakupów Artykułów Pierwszej Potrzeby dostaw artykułów żywnościowych z monopolem zbożowym na czele (zamienionym na sekwestr we wrześniu 1919 roku), ale także niezmiernie skomplikowany problem pozyskiwania i dystrybucji źródeł energii, którym zajmowały się odpowiednie urzędy państwowe (np. Państwowy Urząd Naftowy czy Państwowy Urząd Węglowy)[32].

O ile jednak w zakresie aprowizacji środków żywności próby jej przyporządkowania skarbowości raczej nie miały miejsca, a nawet pojawiały się sytuacje odwrotne w postaci przejęcia przez Ministerstwo Aprowizacji handlu monopolową solą i cukrem, o tyle już w kwestii nafty, węgla czy drewna zdania były bardziej podzielone. Z jednej strony część krytyków gospodarki skarbowej państwa widziała w zasadach organizacyjnych handlu tymi surowcami już istniejące monopole skarbowe, inni dopiero obawiali się ich wprowadzenia, z drugiej zaś – pojawiały się także wyraźne dążenia czynników skarbowych do przejęcia przynajmniej części tych zasobów pod swoje skrzydła.

Nie było wprawdzie poważniejszych zakusów ze strony Ministerstwa Skarbu na handel węglem, który od początków niepodległości znajdował się w gestii Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Potwierdził to dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie sekwestru surowców, półfabrykatów i towarów z 27 stycznia 1919 roku (sam sekwestr utrzymał dekret z 23 listopada 1918 roku), jednak właśnie monopol węglowy jako jedyny spoza faktycznych monopoli skarbowych znalazł się incydentalnie w tej kategorii dochodów w przygotowanym na pierwsze półrocze 1919 roku projekcie preliminarza budżetowego państwa polskiego[33].

---

[32] AAN, Kauzik, sygn. 5, *Regulamin i protokoły...*, *Protokół z posiedzenia ministerialnego Komitetu Ekonomicznego w dniu 27 września 1919 r.*, k. 56–58; J. Bobrzyński, *Monopole w Polsce...*, s. 4; W. Roszkowski, *Kształtowanie się podstaw...*, s. 96–105; *P.U.Z.A.P.P.*, „Tyg. Handl." 1920, nr 7, s. 88–89; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 84.

[33] Druki Sejmowe, SU, druk nr 402, *Wniosek Ministra Skarbu w sprawie ustawy skarbowej na I-sze półrocze 1919 r. z 3 kwietnia 1919 r.*, s. 311–312; „MP" 1918, nr 212, s. 1; 1919, nr 25, s. 2; *Projekt preliminarza budżetowego Państwa Polskiego na okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 1919 r.*, Warszawa 1919, s. 9; *Rynek węglowy*, „Gaz. Warsz." 1919, nr 54, s. 7; nt. organizacji produkcji i handlu węglem w pierwszych latach niepodległości zob. *Państwowa gospodarka węglowa 1918–1921*, Warszawa 1922, s. 23–40.

Wynikało to jednak nie tyle z realnych zamierzeń ówczesnych władz skarbowych, ile raczej z faktu wyraźnie widocznych w tym czasie problemów z klasyfikowaniem bardzo rozbudowanych uprawnień handlowych państwa. Poza tym wspomniany plan dochodów i wydatków państwa trudno było uznać za reprezentatywny dla ówczesnych stosunków skarbowych. Nie tylko bowiem wpłynął do Sejmu już z końcem będącego jego przedmiotem okresu budżetowego, ale także *zawierał liczne luki i nie odpowiadał istotnym stosunkom skarbowym*, jak napisała w sprawozdaniu o kolejnym preliminarzu sejmowa Komisja Skarbowo-Budżetowa. Sama zaś kwestia węgla zdaniem ówczesnego ministra Englicha wciąż była w trakcie przygotowywania preliminarza nierozstrzygnięta. Wprawdzie wiosną 1919 roku resort skarbu, określając wysokość dodatków samorządowych do cen towarów objętych *monopolem Państwa*, jak napisano w rozporządzeniu z 26 marca 1919 r., do kategorii tej zaliczył obok soli i cukru również węgiel oraz naftę, jednak ceny tych ostatnich surowców wciąż regulowało Ministerstwo Przemysłu i Handlu, a więc trudno było je uznawać za przedmiot monopolu skarbowego[34].

Zupełnie inaczej przedstawiała się kwestia organizacji produkcji i handlu ropą naftową i jej przetworami. Początkowo ten segment przemysłu znajdował się wprawdzie także pod kontrolą Ministerstwa Przemysłu i Handlu, jednak w II połowie 1919 roku pretensje do tych uprawnień zgłosiło Ministerstwo Skarbu, a dokładnie nowy szef resortu Leon Biliński, który już w swym pierwszym wystąpieniu na posiedzeniu Rady Ministrów domagał się przekazania pełnego monopolu w zakresie produkcji i handlu zarówno solą, jak też naftą i jej przetworami (pojawiła się także ewentualność raczej niż perspektywa objęcia przez Skarb handlu węglem)[35].

Mimo sprzeciwu ministra przemysłu i handlu Ignacego Szczeniowskiego 16 września ostatecznie rząd wyraził zgodę na utworzenie przy Ministerstwie Skarbu Państwowego Urzędu Naftowego, który przejął wprawdzie wyłączność handlu produktami naftowymi, jednak do przekazania spraw związanych z wydobyciem i przetwórstwem resort przemysłu nie dopuścił. Dystrybucją na rynku krajowym i tak zajmowało się zresztą, podobnie jak w przypadku soli czy cukru, Ministerstwo Aprowizacji, a działalność zlikwidowanego dopiero w marcu 1921 roku Państwowego Urzędu Naftowego niezmiennie spotykała

---

[34] Druki Sejmowe, SU, druk nr 2270, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej o preliminarzu budżetowym na okres od 1 lipca 1919 r. do 31 marca 1920 r. i od 1 kwietnia 1920 r. do 31 grudnia 1920 r.*, s. 1; *Exposé ministra skarbu Józefa Englicha...*, szp. 83; „MP" 1919, nr 74, s. 3; nr 78, s. 2; *Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 r. oraz na okres od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920 r.*, cz. X, *Ministerstwo Przemysłu i Handlu*, s. 37–38; PBRP 1921, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 6.

[35] AAN, Kauzik, sygn. 5, *Regulamin i protokoły...*, *Protokół z posiedzenia ministerialnego Komitetu Ekonomicznego w dniu 30 sierpnia 1919 r.*, k. 5, 7–8; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 7, *Posiedzenie Rady Ministrów z 1 sierpnia 1919 r.*, k. 298–299.

się z powszechną krytyką zarówno polityków, jak i środowisk związanych z przemysłem naftowym[36].

Mimo że sprawy naftowe trafiły do Sekcji Monopolowej w Ministerstwie Skarbu, zastąpionej od 1920 roku Departamentem Akcyz i Monopolów, trudno mówić jednak w tym przypadku o monopolu skarbowym. Niepowodzenie działań zmierzających do przejęcia produkcji oznaczało, że monopol nosił wyraźne cechy uprawnienia aprowizacyjnego, a w układzie ówczesnych preliminarzy budżetowych dochody z podatku od nafty pojawiały się niezmiennie wśród wpływów z akcyzowych podatków pośrednich. W przeciwieństwie do właściwych monopoli fiskalnych Państwowy Urząd Naftowy nie tyle był częścią uprawnień skarbowych państwa, ile instytucją ze Skarbem związaną organizacyjnie[37].

W jeszcze mniejszym stopniu o monopolu skarbowym można byłoby mówić w odniesieniu do wprowadzonego przez władze polskie dekretem z 28 lutego 1919 roku sekwestru drewna budulcowego i opałowego. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 26 lutego 1920 r. w ramach struktur Ministerstwa Skarbu powołano do życia Państwowy Urząd Eksportu Drzewnego, który uzyskał wyłączność na wywóz drewna z całego terytorium kraju i w tym ujęciu był swego rodzaju monopolem. Funkcji fiskalnych jednak nie pełnił, jego zadaniem miało być zaś wspomaganie kursu marki polskiej eksportem poszukiwanego po wojnie surowca drzewnego. Sukcesu jednak nie odniósł i przestał istnieć na początku roku 1921[38].

Monopolem skarbowym nie był także – choć pośrednio sugerował to wybitny ekonomista, ale i wróg etatyzmu prof. Adam Krzyżanowski – monopol gazowy. Państwo uzyskało wprawdzie na mocy ustawy z 2 maja 1919 roku wyłączność na zakładanie i prowadzenie gazociągów, jednak było to uprawnienie czysto handlowe, a nie fiskalne, wykonywane przez podporządkowane Ministerstwu Przemysłu i Handlu Państwowe Gazociągi, a od 1927 roku – przez powstałą z połączenia Państwowych Zakładów Naftowych oraz właśnie Państwowych

---

[36] AAN, Kauzik, sygn. 5, *Regulamin i protokoły...*, *Protokół z posiedzenia... w dniu 22 września 1919 r.*, k. 48; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 7, *Posiedzenie Rady Ministrów z 16 września 1919 r.*, k. 425; Druki Sejmowe, SU, druk nr 2273, *Wniosek nagły posłów Bryla, Bardla i innych z Klubu PSL w sprawie zniesienia Państwowego Urzędu Naftowego z 19 listopada 1920 r.*, s. 1–2; Dz. Urz. Min. Skarbu 1919, nr 30, poz. 446; *Ignacy Daszyński w debacie nad preliminarzem budżetowym na okres od 1 czerwca 1919 r. do 31 marca 1920 r. oraz od 1 kwietnia do 31 grudnia 1920 r.*, SS Sejm, SU, pos. 140 z 24 kwietnia 1920 r., szp. 18.

[37] DzURP 1921, nr 69, poz. 464; Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 lipca 1919..., cz. 8, *Ministerstwo Skarbu*, s. 3; PBRP 1921, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 21; B. Markowski, *Organizowanie administracji skarbowej...*, s. 6–7.

[38] AAN, Kauzik, sygn. 5, *Regulamin i protokoły...*, *Protokół z posiedzenia ministerialnego Komitetu Ekonomicznego z dnia 5 listopada 1919 r.*, k. 97–98; *Protokół z posiedzenia... z dnia 11 lutego 1920 r.*, k. 153–154; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 9, *Posiedzenie Rady Ministrów z 26 lutego 1920 r.*, k. 336; Dz. Urz. Min. Skarbu 1920, nr 11, poz. 149; 1921, nr 1, poz. 1; „MP" 1919, nr 63, s. 1; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 84; tenże, *Ustrój skarbowy...*, s. 187–188.

Gazociągów i wydzieloną z administracji państwowej na podstawie rozporządzenia Prezydenta z 17 marca 1927 r. o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych Państwową Fabrykę Olejów Mineralnych „Polmin" z siedzibą we Lwowie. Korzystała ona także z innego wspomnianego przez Krzyżanowskiego „monopolu", czyli prawa pierwokupu ropy bruttowej, ale i w tym przypadku nie można było, rzecz jasna, mówić o monopolu skarbowym[39].

Stosunkowo duża liczba obecnych w polskim systemie podatkowym monopoli skarbowych oraz mniej lub bardziej zbliżone do nich inne uprawnienia handlowe państwa wyraźnie wskazywały na kilka zasadniczych tendencji widocznych w polityce w zakresie tego sposobu opodatkowania spożycia. Do najbardziej wyrazistych cech „monopolowych" działań władz w pierwszych miesiącach niepodległości zaliczyć należy wynikające z dotychczasowych tradycji przekonanie o niepodważalnym miejscu monopoli w systemie skarbowym kraju, dążenie do maksymalnego wykorzystania tego instrumentu w stosunkach podatkowych oraz czytelną tendencję do rozszerzania monopolowych uprawnień państwa. Wydaje się jednak, że nie mniej ważną, acz bardzo negatywną cechą tej polityki była także rażąca nieraz niekonsekwencja w działaniach, która w konfrontacji z wciąż zachodzącymi zmianami i widocznym chaosem w sprawach skarbowych w pełni uzasadniała panujące w opinii publicznej pomieszanie pojęć w tym zakresie.

W dużej mierze przyczyniały się do niego także działania i wypowiedzi kolejnych ministrów skarbu, którzy jak już zaznaczono, w pierwszych miesiącach niepodległości wyraźnie ograniczali się właśnie do działań doraźnych, głównie organizacyjnych, nie podejmując w zasadzie prób rozwiązań systemowych. W warunkach wciąż niestabilnej sytuacji politycznej, braku ustalonych granic, trwających walk zbrojnych oraz niezmiennie palących potrzeb budżetowych nie mogło być jednak inaczej, podstawowym zaś celem stawianym przed organizowanymi na nowo monopolami był wzrost wpływów. Także sprzeczne nieraz poglądy kolejnych, często zmieniających się, ministrów skarbu nie sprzyjały formułowaniu jednolitej polityki względem przywilejów skarbowych państwa ani podejmowaniu zasadniczych decyzji systemowych.

Generalnie ideą przewodnią sterników polskiej skarbowości było w tym czasie, podobnie jak w kwestii całego systemu podatkowego, utrzymanie dotych-

[39] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 6, *Posiedzenie Rady Ministrów z 27 maja 1919 r.*, k. 479; tamże, t. 37, *Statut przedsiębiorstwa naftowego pod nazwą „Polmin" Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych 31 marca 1927 r.*, k. 231–232; DzURP 1919, nr 39, poz. 292; 1927, nr 25, poz. 195; *Debata nad ustawą o uregulowaniu produkcji i zużytkowaniu palnych gazów ziemnych*, SS Sejm, SU, pos. 32 z 2 maja 1919 r., szp. 6–49; S. Bartoszewicz, *Gazy ziemne (naftowe) w Polsce*, „PiH" 1920, z. 10, s. 161–162; J. Gołębiowski, *Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa – Kraków 1985, s. 123; A. Krzyżanowski, *Etatyzm w Polsce...*, s. 463; nt. gazownictwa w Polsce zob. A. Dziurzyński, *Gazownictwo polskie* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928...*, cz. 1, s. 208–211; P. Wrangel, *Gazy ziemne i gazolina*, tamże, s. 122–125; J. Konopka, *Gazownictwo polskie i jego rozwój w świetle liczb i wykresów*, Warszawa 1928, s. 9–19.

czasowych rozwiązań połączone z odkładaniem wiążących decyzji na przyszłość. O ile jednak było to jeszcze zrozumiałe w przypadku kierującego skarbowością w gabinecie Moraczewskiego Władysława Byrki czy ministra Józefa Englicha, który w lutym 1919 r. mówił w Sejmie: *nie chcę na razie przesądzać, w jakiej formie to opodatkowanie nastąpi, czy sposobem monopolu, czy też podatków konsumpcyjnych*, o tyle utrzymywanie stanu tymczasowości w kolejnych miesiącach stawało się już szkodliwe z punktu widzenia interesów wciąż deficytowego budżetu. Nawet w tej doraźnej polityce brakowało w dodatku wspólnej linii programowej. Tylko w przypadku konieczności utrzymania monopolu spirytusowego kierownik resortu Byrka oraz ministrowie Englich, Karpiński i Biliński wyraźnie zapatrzeni w dochody przedwojennego rosyjskiego Skarbu utrzymywali jednolite stanowisko. Już jednak pozostałe monopole zajmowały w ich planach miejsce bardzo różne, a czasem nawet w ogóle się nie pojawiały. Józef Englich w lutym mówił w Sejmie, że w równej mierze, co spirytus, *zajmuje ministerstwo skarbu sprawa uzyskania dochodu z cukru, nafty i węgla* oraz że *wreszcie i tytoń powinien stać się bardzo poważnym źródłem dochodu dla skarbu państwa*, jednak jak już zaznaczono, decyzji o sposobie realizacji tych możliwości nie podejmował[40].

Nieco bardziej skonkretyzowane poglądy, choć częściowo sprzeczne ze stanem faktycznym i przekonaniami wielu skarbowców i polityków, głosił urzędujący w Ministerstwie Skarbu od kwietnia 1919 roku Stanisław Karpiński. Ten pierwszy pochodzący z Królestwa, a nie z Galicji, szef resortu był bowiem dosyć sceptycznie nastawiony do instytucji monopolowych. Akceptując ostatecznie konieczność utrzymania monopolu spirytusowego oraz bardzo ważnego ze względów fiskalnych, jak się okazywało, monopolu cukru, sprzeciwiał się bowiem prowadzeniu monopolu tytoniowego, a inne uprawnienia państwa raczej ograniczał, niż rozwijał. Wprost zarzucał mu to w Sejmie w lipcu 1919 roku Władysław Kiernik, który o stosunku ministra do monopoli mówił, że *trzeba było trzech miesięcy, ażeby go przekonać, że mogą one mieć dla państwa doniosłe znaczenie*[41].

W tym czasie doszło także do zasadniczej różnicy zdań między większością sejmową a ministrem Karpińskim w kwestii określenia przedmiotów podlegających monopolom skarbowym. 18 czerwca 1919 roku w trakcie jedynej w całym

---

[40] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 4, *Posiedzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 1919 r.*, k. 657; *Exposé ministra skarbu Józefa Englicha...*, szp. 82–83; Z. Landau, *Zapomniani ministrowie skarbu...*, s. 55–63; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 10–11.

[41] *Exposé ministra skarbu Stanisława Karpińskiego...*, szp. 10–11; *Władysław Kiernik w debacie nad preliminarzem budżetowym na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 1919 r.*, SS Sejm, SU, pos. 70 z 16 lipca 1919 r., szp. 31; sam Karpiński pisał później we wspomnieniach: *powoływałem narady w sprawie monopolu tabacznego i spirytusowego, wiedziałem jednak dobrze, że z zamierzeń tych może być dochód dopiero za parę, kilka lat*, zob. S. Karpiński, *Pamiętnik dziesięciolecia...*, s. 218–219.

okresie międzywojennym debaty parlamentarnej poświęconej szeroko rozumianej problematyce monopolowej rezolucją Izby został on niejako przymuszony do opracowania projektu ustawy o monopolu tytoniowym, któremu głośno się sprzeciwiał. Minister nie tylko zresztą otwarcie uznawał akcyzę za najlepszy sposób opodatkowania tej używki, ale także zadeklarował, że prowadzono już w resorcie skarbu zaawansowane prace w kierunku zniesienia ówcześnie obowiązujących przepisów monopolowych w tym względzie[42].

Podobnie jak poprzednik patrzył Karpiński na problemy opodatkowania nafty, węgla i soli znajdujących się w gestii resortów przemysłu i handlu oraz aprowizacji. Ich ewentualne znaczenie dla Skarbu było jeszcze wtedy trudne do oceny, a osiągane rezultaty nie nastrajały optymistycznie względem ewentualnych dążeń do ich zmonopolizowania. Złożył natomiast minister Karpiński w czerwcu 1919 roku w Sejmie, zarzekając się oczywiście przy okazji, że nie jest *przyjacielem monopolu*, projekt ustawy o monopolu spirytusowym, który zmierzając do objęcia tym uprawnieniem całego terytorium państwa, stał się jedyną podjętą w tym czasie próbą unifikacji przepisów monopolowych[43].

Nie spotkał się on jednak z entuzjastycznym przyjęciem bardzo „prohibicyjnie" nastawionej w kwestiach alkoholowych Izby. Część posłów atakowała projekt z pozycji moralnych (miał dążyć do rozpijania ludności), niektórzy wysuwali argumenty klasowe (interes związanych z ziemiaństwem gorzelników obcy masom ludowym), inni zaś formułowali fantastyczne zgoła teorie o wpływie spirytusu na upadek Cesarstwa Rosyjskiego, proponując bezpieczniejsze rozwiązania ograniczające spożycie alkoholu (z amerykańską prohibicją jako niedościgłym wzorem na czele). Mimo że większość Izby odrzuciła wniosek posłanki Narodowego Zjednoczenia Ludowego Marii Moczydłowskiej o przejście nad projektem rządowym do porządku dziennego i został on odesłany do Komisji Skarbowo-Budżetowej, to już stamtąd na salę obrad plenarnych nie powrócił[44].

Wywodzący się ze wszystkich klubów poselskich przeciwnicy monopolu, a dokładniej mówiąc, alkoholu jako takiego, nie ograniczali się zresztą tylko do

---

[42] *Minister Skarbu Stanisław Karpiński w debacie nad wnioskiem posła Diamanda i tow. dotyczącym monopoli państwowych*, SS Sejm, SU, pos. 53 z 18 czerwca 1919 r., szp. 21–23; Druki Sejmowe, SU, druk nr 475, *Wniosek nagły posła Diamanda i tow. w sprawie monopolów państwowych z 9 maja 1919 r.*, s. 1; druk nr 651, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej w sprawie wniosku posła Diamanda i tow. dotyczącego monopoli państwowych z 17 czerwca 1919 r.*, s. 1; „MP" 1919, nr 136, s. 3; W. Roszkowski, *Monopole skarbowe w Polsce...*, s. 26.

[43] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 6, *Posiedzenie Rady Ministrów z 13 czerwca 1919 r.*, k. 670–672; Druki Sejmowe, SU, druk nr 732, *Projekt ustawy w przedmiocie zaprowadzenia monopolu spirytusowego na obszarze Państwa Polskiego z 23 czerwca 1919 r.*, s. 1–7; *Minister Skarbu Stanisław Karpiński w debacie nad wnioskiem posła Diamanda...*, szp. 20.

[44] *Debata nad projektem ustawy o monopolu spirytusowym*, SS Sejm, SU, pos. 61 z 2 lipca 1919 r., szp. 4–23.

słów i w ciągu tygodnia po debacie monopolowej i odesłaniu projektu do komisji złożyli aż dwa wnioski o wprowadzenie całkowitego zakazu wyrobu i sprzedaży napojów alkoholowych w Polsce. Tak drastyczne stawianie sprawy nie było jednak w warunkach powojennej „mody" na abstynencję niczym nowym, czego przykładem fakt, że podobny wniosek, poparty przez aż czterech członków rządu, zgłosił 13 czerwca na Radzie Ministrów szef resortu zdrowia, ukoronowaniem zaś starań o ograniczenie spożycia alkoholu stała się odpowiednia ustawa przyjęta przez Sejm Ustawodawczy 23 kwietnia 1920 roku[45].

Przeciwieństwem Karpińskiego w kwestiach monopolowych stał się, przynajmniej werbalnie, jego następca w resorcie, czyli kolejny „galicyjski" minister skarbu Leon Biliński. Jako zdeklarowany zwolennik tej formy opodatkowania (*ja mam to przekonanie, że bez wielkich monopolów żadne z państw europejskich nie potrafi stosunków skarbowych uregulować*) nie tylko nie protestował przeciw monopolowi tytoniowemu, ale także uznawał go za jeden z dwóch, obok spirytusowego, zasadniczych i nieodzownych filarów uzdrowienia Skarbu. Biliński jako pierwszy i jedyny z kierujących polską skarbowością w okresie międzywojennym ministrów nie wahał się otwarcie przyznawać, wbrew rozpowszechnionej w imię swoiście rozumianej „poprawności politycznej" hipokryzji, że konsumpcja spirytusu jest korzystna dla budżetu, a *ludność nie dla namiętności tylko, nie dla zwyczaju, tylko choćby dla tego samego, że klimat tego wymaga i że wyżywienie jest słabe, potrzebuje konsumpcji spirytusu*. Krytykował też skutki wyraźnie obecnych w Sejmie Ustawodawczym tendencji do prawnego szerzenia abstynencji wśród obywateli Rzeczypospolitej, których owocem stały się m.in. ograniczenia przydziałów ziemniaków na produkcję spirytusu konsumpcyjnego i oczywiste zmniejszanie dochodów z tego tytułu. Poza zainteresowaniem oboma wielkimi, jak je nazywał, monopolami, dążył także Biliński do poszerzenia zakresu systemu monopolowego, czemu służyć miały starania o przejęcie zarządu nad produkcją salin państwowych, ale przede wszystkim nieskuteczna w ostatecznym rozrachunku walka o monopol naftowy i pojawiające się sugestie w sprawie węglowego[46].

Mimo odmiennego podejścia do problematyki monopolowej kolejnych autorów polskiej polityki podatkowej pierwszego roku niepodległości trudno byłoby

---

[45] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 6, *Posiedzenie Rady Ministrów z 13 czerwca 1919 r.*, k. 671; Druki Sejmowe, SU, druk nr 740, *Projekt ustawy o zupełnym zakazie wyrobu i sprzedaży napojów alkoholowych z 3 lipca 1919 r.*, s. 1–4; tamże, nr 774, *Wniosek nagły o całkowitym zakazaniu w Rzeczypospolitej wyrobu i sprzedaży napojów alkoholicznych z 9 lipca 1919 r.*, s. 1–2; DzURP 1920, nr 37, poz. 210.

[46] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 7, *Posiedzenie Rady Ministrów z 1 sierpnia 1919 r.*, k. 298–299; *Posiedzenie Rady Ministrów z 16 września 1919 r.*, k. 425; *Posiedzenie Rady Ministrów z 18 września 1919 r.*, k. 457; *Exposé ministra skarbu Leona Bilińskiego...*, szp. 22–24; F. Hilchen, *Monopolizowanie handlu i przemysłu przez Skarb*, „Tyg. Handl." 1921, nr 2, s. 17; J. Lubowicki, *Polityka podatkowa...*, s. 30.

znaleźć większe różnice w faktycznie podejmowanych działaniach. Ani zapowiedzi terytorialnego rozszerzenia uprawnień monopolowych państwa składane przez ministra Karpińskiego, ani plany Leona Bilińskiego dotyczące zwiększenia znaczenia i liczby monopoli skarbowych nie doczekały się, rzecz jasna, realizacji i pozostawały jedynie kolejnymi głosami we wciąż toczącej się debacie na temat miejsca tej formy opodatkowania w budowanym dopiero systemie skarbowym Rzeczypospolitej. Co więcej, ci teoretycznie zawiadujący sprawami monopolowymi ministrowie często nie mieli realnego wpływu na praktyczne wykonywanie tego typu uprawnień skarbowych państwa. Jak bowiem słusznie skonstatował Stanisław Karpiński w przywoływanej już debacie sejmowej z 18 czerwca 1919 roku, *gospodarka monopolowa nie jest ześrodkowana w Ministerstwie Skarbu, jakby się zdawało, ale przeważnie w Ministerstwie Handlu i Przemysłu, bądź ustąpione są niektóre artykuły zarządowi Ministerstwa Aprowizacji*[47].

Sama dyskusja o monopolach toczyła się zresztą na kilku płaszczyznach, co także nie ułatwiało podejmowania rozstrzygających decyzji. Z jednej strony była elementem ekonomicznego, a raczej politycznego (i silnie zabarwionego demagogią) sporu między zwolennikami obciążających wszystkie warstwy społeczne podatków pośrednich a adherentami preferowanych przez doktrynę klasyczną podatków bezpośrednich z naciskiem na progresywny podatek dochodowy. Z tym sporem częściowo związana była także kwestia nieustającej polemiki między wyznawcami wolnego rynku a tymi, którzy byli przekonani do skuteczności gospodarki państwowej. Tutaj rysował się wyraźny podział polityczny na z założenia przeciwne monopolom prawicę i tzw. sfery gospodarcze oraz popierającą je, choć rozdartą często między dążeniem do przejmowania przez państwo dochodów kapitalistów a krytyką rozwijania tą drogą podatków pośrednich, lewicę.

Trzecim z zasadniczych pól konfliktów generowanych przez monopole były bardzo silne różnice dzielnicowe wynikające z zaborczych tradycji i skutkujące dążeniem do przeforsowania własnych (czytaj austriackich, rosyjskich bądź pruskich) rozwiązań. Tutaj z rozbudową systemu monopolowego wyraźnie identyfikowani byli silnie związani z koncepcjami austriackimi galileusze z ministrem Bilińskim na czele, natomiast zaciekłymi wrogami tego sposobu opodatkowania stali się przedstawiciele b. zaboru pruskiego z wyrastającym z czasem na symbol walki z monopolami państwowymi, zasłużonym w walce o przynależność tej dzielnicy do Polski ks. Stanisławem Adamskim. Jak pokazała rzeczywistość pierwszego roku niepodległości, z konfrontacji tych zwycięsko mieli zazwyczaj wychodzić zwolennicy tworzenia monopoli, czego przykładami stały się zarówno zgłoszona przez socjalistów i przyjęta wbrew woli ministra i posłów Związku Ludowo-Narodowego rezolucja w sprawie monopolu tytoniowego, jak i widoczna trwałość, z założenia przecież tymczasowych, rozwiązań przyjmowanych

[47] *Minister Skarbu Stanisław Karpiński w debacie nad wnioskiem posła Diamanda...*, szp. 20.

w tym zakresie jeszcze w końcu 1918 roku przez lewicowy, bądź co bądź, gabinet Jędrzeja Moraczewskiego[48].

Grudniowa dymisja ministra Bilińskiego, wraz z całym rządem Paderewskiego, zakończyła okres „burzy i naporu" w polskim systemie monopolowym. Mimo różnych koncepcji i prób podejmowanych przez zwolenników i przeciwników tej formy opodatkowania jak w listopadzie 1918 roku w skład systemu monopolowego nadal wchodziło sześć handlowych w większości uprawnień fiskalnych państwa, a wyraźne preferencje uzyskały w tym aspekcie polityki podatkowej państwa rozwiązania dawnej skarbowości austriackiej. Objęcie funkcji ministra skarbu przez Władysława Grabskiego oznaczało kontynuację dotychczasowej polityki i mimo że nowy minister nie wprowadził w zasadzie żadnych formalnych zmian w ukształtowanym systemie monopolowym, blisko roczny okres jego urzędowania oznaczał widoczne wzmocnienie systemu połączone z podjęciem pierwszych realnych działań zmierzających do rozciągnięcia poszczególnych przepisów monopolowych na terytorium całego kraju. Podobną politykę, wynikającą także z rosnącego znaczenia fiskalnego monopoli, prowadził Jan Kanty Steczkowski, którego dymisja na początku września 1921 roku zakończyć miała pierwszy – z założenia „tymczasowy", ale jednak blisko trzyletni – okres w dziejach monopoli skarbowych II Rzeczypospolitej.

Działalność Grabskiego ukierunkowana na unifikację i reformę systemu danin publicznych oraz równoważenie budżetu opierała się na szeregu konkretnych projektów ustawodawczych mających w ostatecznym rozrachunku przynieść realizację formułowanych celów, a do bezsprzecznie najistotniejszych elementów planowanego zwiększania dochodów budżetowych należały monopole skarbowe. Nie zmieniał tego nawet fakt, że w wygłoszonym 27 lutego 1920 roku w Sejmie wystąpieniu programowym o monopolach minister nie wspomniał (mówił jedynie o podniesieniu podatku od spirytusu i tytoniu), ani też to, że w opublikowanej po wystąpieniu drukowanej wersji programu poświęcono im zaledwie kilka słów, wplatając je do fragmentu o... opodatkowaniu zbytku (*jeżeli z jednej strony należy opodatkować szczególnie silnie przedmioty zbytku, dostępnego dla nielicznych osób, to również należy opodatkować wysoko dwa przedmioty, których spożycie jest wprawdzie szeroko rozpowszechnione, ale które nie są konieczne do życia, a nawet szkodliwe dla zdrowia, mianowicie alkohol i tytoń*)[49].

---

[48] *Debata nad preliminarzem budżetowym na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 1919 r.*, SS Sejm, SU, pos. 69 z 15 lipca 1919 r., szp. 47–48, pos. 70 z 16 lipca 1919 r., szp. 30–57; *Juliusz Poniatowski w debacie nad preliminarzem budżetowym na okres od 1 czerwca 1919 r. do 31 marca 1920 r....*, SS Sejm, SU, pos. 141 z 27 kwietnia 1920 r., szp. 15; *Exposé ministra skarbu Stanisława Karpińskiego...*, szp. 10; J. Bobrzyński, *Monopole w Polsce...*, s. 19–23; L. Caro, *Problemy skarbowe...*, s. 51–56; F. Hilchen, *Monopolizowanie handlu...*, s. 17–18; *Monopol państwowy*, „Przegl. Kup." 1920, nr 9, s. 2–3.

[49] *Exposé ministra skarbu Władysława Grabskiego*, SS Sejm, SU, pos. 124 z 27 lutego 1920 r., szp. 11–33; *Program ministra Skarbu na tle mowy ministra Skarbu Wł. Grabskiego...*, s. 11.

Miejsce monopoli w planowanej strukturze dochodów potwierdził jednak już w trakcie debaty nad wystąpieniem Grabskiego jego zastępca w resorcie wiceminister Roman Rybarski, który zadeklarował, że wpływy z opodatkowania spirytusu i tytoniu powinny uczestniczyć w niej w około 30%, a wszystkie monopole, włącznie z opodatkowaniem soli i cukru, miały przynosić nawet 35% dochodu Skarbu. Wyraźnie zauważalna powściągliwość związanego jeszcze wtedy z prawicą ministra skarbu w artykułowaniu dążeń do rozwoju krytykowanych z pozycji naukowych, politycznych i społecznych monopoli stała się zresztą od tego czasu cechą charakterystyczną oficjalnych enuncjacji osób kierujących polską skarbowością (wcześniej wyłamywał się z niej jedynie minister Biliński)[50].

Poglądy Władysława Grabskiego na temat monopoli skarbowych oficjalnie zostały wyeksplikowane dopiero w opublikowanym w listopadzie 1920 roku *Projekcie programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski po wojnie*, jednak bardzo jednoznacznie o jego zamiarach w tym względzie świadczyły podejmowane przez ministra działania w ramach kolejnych gabinetów, w których zasiadał. Pisząc w listopadzie 1920 roku, że *etatyzm nigdzie nie dał dobrych rezultatów, a w Polsce mocno się zdyskredytował*, zupełnie inną miarę przykładał do monopoli skarbowych, które jego zdaniem *zasadniczo są dla Polski wskazane, muszą one jednak nosić wyraźny charakter fiskalny, to jest doprowadzić do najwyższej wydajności dochodów skarbowych w danej dziedzinie*. Stawiając równocześnie dochody z monopoli spirytusowego, tytoniowego i cukrowego wśród zasadniczych źródeł zwiększonych wpływów budżetowych, jednoznacznie opowiadał się zatem za utrzymaniem tych odziedziczonych po zaborcach instrumentów fiskalnych[51].

Istotny przy tym wydaje się fakt, że Grabski w przeciwieństwie do swych poprzedników w resorcie nie tylko proponował uporządkowanie gospodarki monopolowej, ale podejmował także liczne działania do tego zmierzające. Kierowane przez niego ministerstwo przygotowało bowiem aż trzy projekty ustaw organizujących i rozszerzających na obszar całego kraju zasięg poszczególnych uprawnień fiskalnych państwa. Na początku marcu 1920 roku skierowano do Sejmu projekt ustawy o Loterii Państwowej, natomiast 21 lipca rząd przyjął wreszcie, w ponad rok po rezolucji Izby Ustawodawczej z 18 czerwca 1919 r., projekt ustawy o monopolu tytoniowym, który jednak dopiero po ustąpieniu zawieruchy wojennej i dokonaniu niezbędnych uzgodnień z innymi resortami (zdrowia, przemysłu i handlu oraz rolnictwa) został 4 listopada skierowany do Sejmu. Projekt zakładał pełny monopol produkcyjno-handlowy, sam Grabski

---

[50] *Wiceminister skarbu Roman Rybarski...*, SS Sejm, SU, pos. 124 z 27 lutego 1920 r., szp. 59; na temat charakteru współpracy Władysława Grabskiego ze Związkiem Ludowo-Narodowym w Sejmie Ustawodawczym zob. M.M. Drozdowski, *Władysław Grabski...*, s. 156.

[51] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 12, *Posiedzenie Rady Ministrów z 22 listopada 1920 r.*, k. 211; *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski...*, s. 5, 10, 30.

jednak, mimo że przecież wniósł go na forum rządu, w listopadowym programie gospodarczym wystąpił przeciw wytwórczym uprawnieniom państwa, twierdząc, że *głównie zabezpiecza dochód Skarbu monopol handlowy, tak że od monopolu fabrykacji papierosów można odstąpić*[52].

Wydaje się, że minister skarbu uczynił to bardziej chyba ze względów taktycznych niż z osobistych przekonań, zaś sytuacja ta była typowym przykładem wspomnianego już wpływu uwarunkowań doktrynalnych i politycznych na oficjalnie głoszone poglądy, czego dowodem fakt, że kilkanaście miesięcy później, gdy sprawa monopolu stanęła wreszcie na forum Sejmu, Grabski opowiedział się, wbrew stanowisku Związku Ludowo-Narodowego, za jego uchwaleniem w formule zaproponowanej we wniosku z listopada 1920 roku. Na konto ministra Grabskiego należy także zapisać przyjęty już po jego odejściu z gabinetu Witosa i złożony formalnie przez ministra Steczkowskiego, ale przygotowany jeszcze za urzędowania Grabskiego projekt ustawy o monopolu handlu cukrem zaakceptowany przez Radę Ministrów 4 stycznia 1921 roku[53].

Losy składanych projektów, a także innych podejmowanych w tym okresie przez ministra Grabskiego działań względem monopoli były bardzo różne. Pełnym sukcesem zakończyła się jedynie sprawa uchwalenia ustawy o obowiązującej na całym ówczesnym terytorium państwa polskiego loterii państwowej. Przedstawiana jako jeden z elementów wzmacniania dochodowej strony budżetu, miała być kontynuacją dotychczasowych tradycji monopolowych na ziemiach polskich, a przy okazji, zdaniem referenta Komisji Skarbowo-Budżetowej Tadeusza Dymowskiego, wskutek swej specyfiki stanowić miała formę dobrowolnego, opartego na chęci zysku opodatkowania obywateli na rzecz państwa. Generalnie jednak w debacie dominowały skutki społeczne proponowanej ustawy. Z jednej strony eksponował je minister skarbu, który oczywiście był *przeciwnikiem hazardu i loterii,* i właśnie dla okiełznania i ucywilizowania tego nałogu wnosił projekt ustawy monopolowej, która *tego ujemnego czynnika, jakim jest hazard, wcale nie zwiększy, raczej przeciwnie*, z drugiej zaś strony argumenty moralne wysuwali przeciwnicy loterii jako niegodziwego źródła dochodu[54].

Z tych właśnie względów demonstracyjnie raczej i tylko werbalnie przeciwstawiali się ustawie wzywający do całkowitego zakazu organizowania loterii na terytorium Rzeczypospolitej, tradycyjnie wszak popierający gospodarkę monopolową państwa, posłowie lewicowi (Herman Diamand z PPS oraz Wincenty Baranowski z PSL „Wyzwolenie"). Ostatecznie jednak większość Izby opowiedziała się za projektem,

---

[52] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 9, *Posiedzenie Rady Ministrów z 1 marca 1920 r.*, k. 362; tamże, t. 11, *Posiedzenie Rady Ministrów z 19 i 21 lipca 1920 r.*, k. 178–180; *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski...*, s. 30.

[53] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 13, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 stycznia 1921 r.*, k. 1–2; proces legislacyjny ustawy o monopolu tytoniowym, zob. 152–155.

[54] *Debata nad projektem ustawy w przedmiocie urządzenia loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej*, SS Sejm, SU, pos. 135 z 24 marca 1920 r., szp. 13–26.

fundamentalne jej zapisy wprowadzające wyłączność państwa na prowadzenie loterii przechodziły bez głosów przeciwnych, a stosunkowo szybka i sprawna akceptacja ustawy potwierdziła jej niewielki „potencjał konfliktu"[55].

O ile loteria nie wchodziła raczej w konflikt z przedstawicielami tzw. sfer gospodarczych, nikt nie formułował wobec niej zarzutów o ograniczanie wolności gospodarczej, a w kontekście szeroko propagowanych jej zalet społecznych uznawana nawet była za instytucję pożyteczną, o tyle w przypadku dwóch pozostałych projektów było już zupełnie inaczej. Tutaj proponowane ustawy ingerowały w sposób oczywisty w funkcjonowanie mechanizmów rynku i zadomowionych na nim prywatnych przedsiębiorstw produkcyjnych. Przyjęcie ustawy o monopolu tytoniowym ewidentnie miało zwiększać zakres tak przecież niepopularnego etatyzmu, zaś na niekorzyść monopolu cukrowego przemawiała dotychczasowa praktyka wykonywania monopolowych uprawnień państwa. Sprawa monopolu tytoniowego ciągnąć się miała, licząc od przyjęcia projektu przez Radę Ministrów, jeszcze przez dwa lata, zaś ustawa o monopolu cukrowym nie została nigdy uchwalona.

Wspomniany już niezwykły nawet jak na polskie warunki chaos prawny w zakresie wykonywania pod szyldem monopolu faktycznego sekwestru cukru połączony z niekorzystną, zdaniem producentów, polityką cen skutkował nie rozwojem, a spadkiem produkcji i utrzymywaniem się dalszych problemów aprowizacyjnych w tym względzie. Stąd też mimo deklarowanego przez Grabskiego poparcia dla monopolowej formy opodatkowania tego produktu i podtrzymania przez jego następcę projektu odpowiedniej ustawy dalsze losy tego instrumentu finansowego były sprzeczne z zamierzeniami obu szefów resortu skarbu. Wskutek interwencji Najwyższej Izby Kontroli z 9 kwietnia 1921 roku oraz rezolucji Sejmu z 7 lipca nie tylko nie uchwalono nowej, unifikującej dotychczasowe przepisy ustawy monopolowej, ale podjęto decyzję przeciwną. 26 września 1921 roku, korzystając z uprawnień ustawy ramowej z 10 maja tego roku, gabinet Antoniego Ponikowskiego uznał, że *dotychczasowe kilkuletnie doświadczenia z monopolu handlu cukrem nie mogą być zachętą do kontynuowania tej gospodarki.* Na wniosek nowego ministra skarbu Jerzego Michalskiego zdecydowano więc o zniesieniu monopolu i wprowadzeniu jednolitego podatku akcyzowego na obszarze byłych zaborów austriackiego i rosyjskiego[56].

---

[55] *Debata nad projektem ustawy w przedmiocie urządzenia loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej*, SS Sejm, SU, pos. 136 z 26 marca 1920 r., szp. 4; Dz. Urz. Min. Skarbu 1920, nr 25, poz. 370; DzURP 1920, nr 31, poz. 180; „Czas" 1920, nr 74, s. 3; nr 76, s. 1; „Robotnik" 1920, nr 84, s. 4.

[56] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 15, *Posiedzenie Rady Ministrów z 26 września 1921 r.* k. 620, Załącznik 8, k. 685–687; *Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski...*, s. 9; Dz. Urz. Min. Skarbu 1921, nr 41–42, poz. 517–518; DzURP 1921, nr 83, poz. 584, nr 85, poz. 623; „Dz. Pozn." 1921, nr 189, s. 4; NIK 1922, z. 4, s. 23; J. Kączkowski, *Zniesienie monopolu cukrowego*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 23, s. 855; S. Kremer, *Wpływ monopolu cukru na jego produkcję*, „Gaz. Bank." 1921, nr 12–13, s. 8–9.

Zanim jednak doszło do pierwszego tak poważnego ograniczenia zasięgu monopolowych uprawnień państwa, minister Grabski starał się, raczej bezskutecznie, osiągnąć jego poszerzenie. Przykładem takich działań był wspomniany już nieudany eksperyment z utworzeniem w lutym 1920 roku Państwowego Urzędu Eksportu Drzewnego, który uzyskał wprawdzie monopol eksportowy drewna, jednak miarą jego niepowodzenia było skasowanie tej instytucji przez rząd 4 stycznia 1921 roku, czyli już po niespełna 11 miesiącach istnienia. Losy quasi-monopolu drzewnego podzielił niedługo później inny z niedoszłych przywilejów skarbowych, czyli Państwowy Urząd Naftowy, który do końca swego istnienia nie stał się integralną częścią administracji akcyzowo-monopolowej i decyzją Rady Ministrów z 21 marca 1921 roku uległ likwidacji. Jego uprawnienia przekazano postulującemu od dawna takie rozwiązanie Ministerstwu Przemysłu i Handlu[57].

Poważne problemy zaczynał także stwarzać w roku 1920 monopol solny, którego rozwój i normalne funkcjonowanie stawało się w miarę upływu czasu coraz trudniejsze. Wskutek rozdzielenia kompetencji między resortami skarbu oraz przemysłu i handlu konflikt między ministerstwami przekładał się na podejmowane bądź niepodejmowane decyzje w tej materii. Zasadniczą osią sporu stało się dysponowanie dochodami ze sprzedaży soli. Ukierunkowane na dążenie do równowagi budżetowej Ministerstwo Skarbu domagało się maksymalizacji wpłat do budżetu, zaś resort przemysłu i handlu planował podjęcie szerokich i kosztownych inwestycji w zaniedbanych w powszechnej opinii przez władze austriackie salinach małopolskich. Wciąż utrzymujące się braki w zaopatrzeniu w sól przemawiały, podobnie jak opinia Komisji Aprowizacyjnej Sejmu, za drugim z rozwiązań, jednak na forum Komitetu Ekonomicznego Ministrów przeważyło stanowisko Grabskiego, który przeforsował ograniczenie inwestycji do niezbędnego minimum[58].

Mniej skuteczny był resort skarbu w znacznie trudniejszych zabiegach podjętych przeciw planowanemu uchwaleniu ustawy o ograniczeniu sprzedaży alkoholu, która mimo poważnych zastrzeżeń co do jej wykonalności przyjęta została

---

[57] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 13, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 stycznia 1921 r.*, k. 1; tamże, *Posiedzenie Rady Ministrów z 21 marca 1921 r.*, k. 646; *Adam Chądzyński w debacie nad exposé Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu*, SS Sejm, SU, pos. 303 z 5 maja 1922 r., szp. 25–26; J. Kączkowski, *Etatystyczne zamierzenia Ministerstwa Skarbu a dzisiejszy ustrój władz akcyzowo-monopolowych*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 6, s. 205; *O zniesienie Państwowego Urzędu Naftowego*, tamże 1920, nr 17, s. 28–29.

[58] AAN, Kauzik, sygn. 5, *Regulamin i protokoły...*, *Protokół z posiedzenia ministerialnego Komitetu Ekonomicznego w dniu 26 maja 1920 r.*, k. 196; *Protokół z posiedzenia... w dniu 25 czerwca 1920 r.*, k. 205; *Adam Chądzyński w debacie nad exposé Prezydenta Ministrów...*, szp. 26–27; Druki Sejmowe, SU, druk nr 1734, *Sprawozdanie Komisji Aprowizacyjnej o wniosku w sprawie zaopatrzenia ludności w sól z 29 kwietnia 1920 r.*, s. 1–3; S. Majewski, *Nasz przemysł solny*, „PiH" 1920, z. 19, s. 307; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy...*, s. 188.

ostatecznie przez Sejm w kwietniu tego roku i przynajmniej w założeniu radykalnie miała ograniczać możliwości rozwoju ważnego z punktu widzenia interesów budżetu handlu spirytusem monopolowym. Grabski najwyraźniej się z tą porażką nie pogodził i szybko przygotował zmierzającą do liberalizacji ustawy jej poprawkę zaakceptowaną przez gabinet na ważnym z punktu widzenia polityki monopolowej rządu posiedzeniu z 4 stycznia 1921 roku (jej złagodzona, daleka jednak od rządowej, wersja została przyjęta przez Sejm dopiero w styczniu 1922 r.)[59].

Rząd jednak, zasłaniając się względami społeczno-gospodarczymi, odmówił *de facto* wykonywania wszystkich zapisów ustawy antyalkoholowej z 1920 roku, co ze zdumieniem konstatował w Sejmie w styczniu 1922 roku prof. Stanisław Głąbiński. Sama zaś ustawa jeszcze wielokrotnie miała być przedmiotem mniej lub bardziej otwartych ataków ze strony kolejnych ministrów skarbu, a symboliczny niemal stał się fakt złożenia przez Władysława Grabskiego projektu jej nowelizacji 5 marca 1923 roku, a więc dwa dni po tym, jak przedstawiał w Sejmie swój plan naprawy Skarbu[60].

Można zresztą uznać, że, o ile rok 1920 stał pod znakiem związanych z ministrem Grabskim prób ekspansji systemu monopolowego, o tyle w roku 1921 nastąpił odwrót od tych tendencji. Minister Steczkowski, generalnie mniej aktywny niż poprzednik w przygotowywaniu nowych projektów podatkowych, był także przeciwnikiem produkcyjnych uprawnień państwa. Wskutek tego nie naciskał na podjęcie prac parlamentarnych nad złożonym jeszcze w listopadzie 1920 roku projektem takiego właśnie monopolu tytoniowego, który wisiał, co prawda, jak *miecz Damoklesa nad przyszłością tak handlu tytoniowego, jak i olbrzymiej gałęzi wytwórczości tytoniowej – plantacyjnej i przemysłowej*, jak pisał jeden z ówczesnych krytyków gospodarki monopolowej, jednak wciąż nie stawał się obowiązującym prawem[61].

Stosunek ministra Steczkowskiego do monopoli skarbowych był bardzo pragmatyczny – stanowiły dla niego przede wszystkim źródło wpływów skarbowych, co w warunkach wciąż utrzymujących się wielkich deficytów budżeto-

---

[59] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 9, *Posiedzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 1920 r.*, k. 25; tamże, t. 13, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 stycznia 1921 r.*, k. 1–2; Załącznik do punktu 8, k. 17–22; *Debata nad projektem ustawy o ograniczeniu sprzedaży wyrobów alkoholowych*, SS Sejm, SU, pos. 139 z 23 kwietnia 1920 r., szp. 5–23; Druki Sejmowe, SU, druk nr 3062, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej, Przemysłowo-Handlowej i Zdrowia Publicznego w przedmiocie projektu noweli Ministra Skarbu z dnia 15 stycznia 1921 r. dotyczącej ustawy o ograniczeniu w sprzedaży napojów alkoholowych z 19 października 1921 r.*, s. 1–3; Dz. Urz. Min. Skarbu 1922, nr 19, poz. 304–306.

[60] *Debata nad projektem noweli ustawy o ograniczeniu sprzedaży alkoholu*, SS Sejm, SU, pos. 281 z 27 stycznia 1922 r., szp. 5–7; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 353, *Projekt noweli do ustawy o ograniczeniach w sprzedaży i spożyciu napojów alkoholowych z 5 marca 1923 r.*, s. 1–3; *Ustawa antyalkoholowa*, „Kurier Poznański" (cyt. „Kur. Pozn.") 1923, nr 52, s. 9.

[61] J. Kączkowski, *Etatystyczne zamierzenia...*, s. 204.

wych i rosnącej inflacji musiało określać kierunek podejmowanych działań. Wskutek zmniejszania się realnych wpływów do budżetu dominowały wśród nich, rzecz jasna, wynikające z możliwości ustawy ramowej z 10 maja 1921 roku podwyżki cen artykułów monopolowych, a całą filozofię ministra wyjaśniały słowa z wystąpienia w Sejmie, kiedy mówiąc w lipcu 1921 roku, że *bez podatków spożywczych i monopoli żadne państwo z zachwianą równowagą budżetową nie może obyć się*, w sposób pośredni wskazywał, że traktuje obie te formy opodatkowania łącznie[62].

Wydaje się, że takie właśnie podejście Steczkowskiego do systemu monopolowego legło u podstaw znaczącego ograniczenia tego typu uprawnień w drugiej połowie roku. Wspomniana już i wynikająca z negatywnych skutków gospodarki państwowej rezygnacja z monopolu cukrowego przygotowywana była równolegle ze znacznie bardziej znamiennym posunięciem. Podobnie nieskuteczna jak w przypadku cukru była bowiem polityka wykonywanego przez prywatną spółkę monopolu spirytusowego i mimo że był on od początków niepodległości uznawany za konieczny element systemu monopolowego, a jedyną kwestią sporną pozostawał zakres uprawnień państwa, kilka dni po wspomnianej mowie Steczkowskiego w Sejmie rozpoczęły się przygotowania do jego zawieszenia.

Już 1 sierpnia w resorcie odbyło się spotkanie z zaproszonymi przedstawicielami odpowiednich gałęzi przemysłu, którzy zdecydowanie opowiedzieli się za proponowanym przez ministerstwo zawieszeniem monopolu i przywróceniem w całym kraju opartego na dawnych przepisach zaborczych systemu akcyzowego. Przez kolejne dwa miesiące trwały przygotowania do wprowadzenia nowych zasad, a ostateczna decyzja w tej sprawie zapadła już po zmianie rządu i dymisji Steczkowskiego, na posiedzeniu gabinetu 14 października 1921 roku. Monopol zawieszony został na okres dwóch kampanii gorzelniczych, czyli do końca września 1923 roku. W uzasadnieniu tej decyzji obok przypomnienia wszystkich „powszechnie" znanych zalet instytucji monopolu spirytusowego napisano, że *w obecnych nienormalnych i nieuporządkowanych stosunkach monopol spirytusowy wyrządza gospodarstwu społecznemu większą szkodę aniżeli korzyść*[63].

---

[62] *Exposé ministra skarbu Jana Kantego Steczkowskiego w debacie nad preliminarzem budżetowym na rok 1921*, SS Sejm, SU, pos. 243 z 28 lipca 1921 r., szp. 18–21; *Program gospodarczy Rządu (z posiedzenia Rady Centr. Związku w dn. 18 stycznia 1921 r.)*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 3, s. 90, 94; w roku 1923 mimo negatywnego stosunku do monopoli produkcyjnych Steczkowski wcale nie wykluczał powiększenia zasięgu systemu monopoli handlowych o przejęcie przez państwo wyłączności na sprzedaż nafty i cukru, zob. J.K. Steczkowski, *O naprawie Skarbu...*, s. 15–16.

[63] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 16, *Posiedzenie Rady Ministrów z 14 października 1921 r.*, k. 94; Załącznik 6, k. 128–129; Dz. Urz. Min. Skarbu 1921, nr 47–48, poz. 584; DzURP 1921, nr 86, poz. 628; „Gaz. Rol." 1921, nr 31–32, s. 646; „Kur. Warsz." 1921, nr 286, s. 17; K.K., *Ze zjazdu przedstawicieli przemysłu spirytusowego*, „PiH" 1921, z. 38–39, s. 519–520; J. Kączkowski, *Zawieszenie monopolu spirytusowego*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 22, s. 822–823; L. Leśniowski, *Opodatkowanie spirytusu...*, s. 16–17; *Monopol spirytusowy*, „Dz. Pozn." 1921, nr 170, s. 8.

Wraz z poważnym ograniczeniem zakresu gospodarki monopolowej następowała w latach 1920–1921 widoczna stabilizacja nadal istniejących przywilejów skarbowych państwa będąca wyraźną zapowiedzią kolejnego okresu w funkcjonowaniu systemu monopolowego w Polsce. Abstrahując od ambitnych, acz niezrealizowanych zamierzeń ustawodawczych Władysława Grabskiego zmierzających do unifikacji terytorialnej uprawnień monopolowych państwa, warto w tym miejscu wymienić rozciągnięcie zasięgu terytorialnego monopolu tytoniowego na Kresy Wschodnie (12 listopada 1921 r.), próbę zrównania obowiązujących w poszczególnych dzielnicach stawek podatku od tytoniu (rozporządzenia Rady Ministrów z 14 października i 10 listopada 1921 r.) oraz niezmiernie ważne z punktu widzenia egzekucji uprawnień monopolu solnego przejęcie dystrybucji tego produktu przez resort Skarbu z rąk Ministerstwa Aprowizacji. Zajęło się nią utworzone w tym celu w strukturach Ministerstwa Skarbu Biuro Sprzedaży Soli, które zastąpiło dawny Wydział Solny funkcjonujący w ramach likwidowanego właśnie Państwowego Urzędu Zakupów Artykułów Pierwszej Potrzeby[64].

Polityka państwa polskiego wobec monopoli przeszła w latach 1918–1921 znamienną ewolucję od uznania wszystkich dotychczasowych przywilejów państwa, poprzez podjętą przez Leona Bilińskiego i Władysława Grabskiego próbę ich rozbudowy, aż po widoczną i połączoną z ograniczeniem zasad gospodarki monopolowej stabilizację wspieraną uprawnieniami ustawy ramowej z 10 maja 1921 roku. Podsumowując pierwszy z zasadniczych w procesie budowy systemu monopoli skarbowych w Polsce okresów, należy zauważyć, że po trzech latach bardzo różnych nieraz koncepcji i działań wypracowano w jego końcowej fazie pewien kompromis między odziedziczonymi po zaborach tradycjami, zwłaszcza tymi okupacyjnymi, a potrzebami i możliwościami młodej skarbowości polskiej. Wyraźnie widoczne stało się także przejście od bezkrytycznego niemal przejmowania wszystkich poniemieckich i poaustriackich instrumentów fiskalnych do racjonalnego i opartego na bardziej konwencjonalnych w warunkach pokojowych podstawach podejmowania decyzji. Miały one być już coraz częściej nie tylko korzystne dla Skarbu, ale również zgodne z interesem środowisk gospodarczych, czemu sprzyjało, rzecz jasna, odchodzenie od aprowizacyjnych zasad gospodarki wojennej. Na ukształtowany ostatecznie z końcem roku 1921 system monopoli skarbowych składały się zatem już tylko cztery uprawnienia (monopol tytoniowy, solny, loteryjny, sacharynowy), co w kontekście wcześniejszego stanu faktycznego, a tym bardziej postulowanego, stało się poważnym ograniczeniem zasięgu tego, jak go nazywał Grabski, fiskalnego etatyzmu.

---

[64] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 16, *Posiedzenie Rady Ministrów z 12 września 1921 r.*, k. 505; Załącznik do punktu 5, k. 514; tamże, *Posiedzenie Rady Ministrów z 14 października 1921 r.*, k. 94; tamże, *Posiedzenie Rady Ministrów z 10 listopada 1921 r.*, k. 395; Dz. Urz. Min. Skarbu 1921, nr 41–42, poz. 521; nr 43–44, poz. 549; nr 47–48, poz. 590; DzURP 1921, nr 85, poz. 615; nr 92, poz. 677; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 11–12.

Mimo że spór o jego istotę i rozmiary toczył się na kilku zasadniczych płaszczyznach, decydującym czynnikiem w jego czasowym rozstrzygnięciu stał się raczej czysty pragmatyzm, a nie uwarunkowania ideologiczne, polityczne, społeczne czy nawet gospodarcze. Ograniczenie gospodarki monopolowej było na pewno znaczące zarówno ze względu na zniknięcie z życia gospodarczego monopoli cukrowego i spirytusowego, jak i wskutek wycofania się resortu skarbu z tworzenia kolejnych tego typu uprawnień (nafta, węgiel, drewno), na pewno jednak nie oznaczało rezygnacji władz z dążenia do podniesienia jej znaczenia w polskim systemie podatkowym. Wciąż czekający w Sejmie projekt rozszerzający monopolowe uprawnienia państwa w zakresie wytwórczości tytoniu, generalnie pozytywne opinie na temat monopoli wypowiadane – mimo oczywistych różnic w poglądach ekonomicznych – przez wszystkich kolejnych ministrów skarbu, a także brzmiący niemalże jak *memento* katalog zalet instytucji monopolu spirytusowego zawarty w uzasadnieniu decyzji o jego zawieszeniu wskazywały, że nic w tej materii nie było jeszcze rozstrzygnięte, a zasadnicze decyzje miały zapadać dopiero w kolejnych latach.

Było to tym bardziej oczywiste, że okres ten, mimo że stanowił pewną zamkniętą całość w kontekście samego kształtu systemu monopolowego, na pewno nie przyniósł wielu istotnych postanowień dotyczących niezmiernie ważnej kwestii unifikacji terytorialnej monopolowych uprawnień państwa. Odpowiednich rozwiązań prawnych doczekała się bowiem jedynie Loteria Państwowa, pozostałe monopole wciąż nie spełniały podstawowego warunku ich istnienia, a więc z tego punktu widzenia sprawa monopolowych przywilejów państwa wciąż pozostawała otwarta, kierunki zaś podejmowanych w następnych latach działań (unifikacja na podstawie akcyzy czy monopolu) zależeć miały zarówno od kolejnych polityków zarządzających polską skarbowością, jak i od woli uchwalającej odpowiednie ustawy większości parlamentarnej.

3. Rozbudowa systemu monopolowego w latach 1922–1925

Zakończenie fazy wstępnej kształtowania systemu monopolowego na ziemiach polskich pozornie tylko stało się początkiem dłuższego okresu jego względnej marginalizacji. Aż dwa spośród trzech dotychczas najważniejszych tego typu uprawnień państwa przestały obowiązywać i od jesieni 1921 roku tylko monopol tytoniowy można było traktować jako znaczące źródło wpływów budżetowych, co w kontekście zdecydowanie fiskalnego umocowania monopoli w systemie skarbowym musiało wskazywać na spadek ich znaczenia. Nowy etap w polityce monopolowej władz skarbowych nie do końca ograniczał się jednak do respektowania wcześniej ustalonych reguł. W roku 1922 nastąpiło bowiem w trakcie debaty nad projektem ustawy o mo-

nopolu tytoniowym niezmiernie istotne dla późniejszych rozstrzygnięć i najbardziej zacięte sejmowe starcie zwolenników i przeciwników gospodarki monopolowej. Rok 1923 natomiast mimo utrzymującego się wciąż *status quo* stanowił już preludium do zasadniczych zmian, jakie miały nastąpić w systemie monopolowym wraz z podjęciem dzieła reformy skarbowo-walutowej.

Generalnie lata 1922–1923 warunkowane w dużej mierze czynnikami inflacyjnymi należy uznać bardziej za okres czasowego wstrzymania niż odwrotu od rozwoju tego systemu. Najbardziej widomymi tego znakami stały się minimalne, ale jednak, zwycięstwo zwolenników monopolu tytoniowego i miejsce monopoli w przygotowanym przez Władysława Grabskiego na początku 1923 roku planie naprawy Skarbu. Ponieważ wstępna faza rozwoju systemu monopolowego nie przyniosła sukcesów w dziele jego unifikacji terytorialnej, właśnie ten aspekt polityki monopolowej stał się jednym z wyznaczników oceny jej skuteczności w okresie późniejszym. Dlatego też fakt uchwalenia w czerwcu 1922 roku ustawy wprowadzającej, przynajmniej w porządku prawnym, w całym kraju monopol tytoniowy można uznać za uprawniający do połączenia polityki omawianego okresu z następnym, stojącym już pod znakiem realizacji szeroko zakrojonego programu reform skarbowo-walutowych gabinetu Władysława Grabskiego i obejmującym lata 1924–1925.

Wraz ze zmniejszeniem zakresu rzeczowego systemu monopolowego, a co za tym idzie, obniżeniem ich znaczenia fiskalnego, stały się tego typu instrumenty wyraźnie mniej ważnym elementem bieżącej polityki podatkowej państwa. Przez kilkanaście kolejnych miesięcy ich miejsce w tej polityce określane było tak, jak widział je minister Steczkowski. Traktowano je mianowicie, skądinąd słusznie, jako jeden ze składników systemu danin pośrednich, co paradoksalnie wynikało głównie z faktu, że do kategorii podatków akcyzowych wraz z likwidacją (zawieszeniem) odpowiednich monopoli przeszło opodatkowanie spirytusu oraz cukru. Stąd też kolejne wystąpienia ministrów skarbu czy też debaty budżetowe lub podatkowe tego okresu łączyły się z nierozdzielnym w zasadzie traktowaniem monopoli i podatków pośrednich. W większym stopniu musiało to jednak świadczyć o silnym przywiązaniu do nie tak przecież dawnych monopolowych praktyk, zwłaszcza w przypadku podatku od spirytusu, niż o tendencji do całkowitej likwidacji monopolowego systemu opodatkowania spożycia. Zarówno minister Jerzy Michalski, jak i jego następca Zygmunt Jastrzębski nie podejmowali wprawdzie żadnych działań w kierunku przywrócenia zniesionych przywilejów państwa, ale stan zawieszenia monopolu spirytusowego miał trwać, zgodnie z decyzją z 14 października 1921 r., tylko dwa lata. Także poglądy wielu posłów wciąż istniejącego Sejmu Ustawodawczego na temat uprawnień monopolowych państwa niewiele się od lat 1919–1920 zmieniły, dość powiedzieć, że „świa-

domość monopolowa" była wciąż wysoka (*vide* odwołujący się do monopolu cukrowego jeszcze w maju 1922 poseł Ryszard Wojdaliński)[65].

W przeważającej mierze podobnie jak poprzednicy o monopolach wypowiadał się w początkach 1923 roku Władysław Grabski, który w styczniu powrócił do resortu skarbu. W swym exposé z 3 marca również wychodził z założenia, że *te rzeczy trzeba łączyć – niektóre przedmioty były przed wojną monopolami, a dzisiaj są podatkami pośrednimi*, nie postulował także otwarcie zmian w istniejącym systemie monopolowym. Faktyczne zamierzenia znanego już przecież z atencji do tego typu opodatkowania ministra były jednak zupełnie inne. Szczególnie ważny był dla niego monopol spirytusowy, który w zasadzie już w styczniu 1923 roku uzyskał akceptację konferencji b. ministrów skarbu zorganizowanej przez prezydenta Wojciechowskiego[66].

Monopol ten, mimo że przecież wtedy nie istniał, wymieniony został jako jedno z przedsiębiorstw państwowych w przedstawionym przez ministra projekcie ustawy o naprawie Skarbu, a późną wiosną Grabski podjął nieudaną wprawdzie, ale wiele mówiącą o jego zamierzeniach próbę przywrócenia działania tego monopolu. Skutkiem przeprowadzonych na przełomie maja i czerwca narad z przedstawicielami środowisk gospodarczych stało się bezterminowe przedłużenie zawieszenia monopolu spirytusowego (rozporządzenie Rady Ministrów z 7 czerwca), jednak okazało się równocześnie, że w ramach Ministerstwa Skarbu trwały zaawansowane prace nad projektem odpowiedniej ustawy monopolowej, a sam Grabski do swych pomysłów w tym względzie wrócić miał już w niespełna rok później[67].

Jego następcy na stanowisku ministra skarbu (Hubert Ignacy Linde i Władysław Kucharski) nie przejawiali wprawdzie oficjalnie większego zainteresowania kwestiami monopolowymi, jednak, jak wynikało z przebiegu rozmów z przedstawicielami przybyłej jesienią do Polski misji Hiltona Younga, Departament Akcyz i Monopolów wcale pod tym względem nie próżnował. Na początku listopada jego dyrektor Marian Głowacki wyraźnie zadeklarował, że plany przy-

---

[65] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 16, *Posiedzenie Rady Ministrów z 14 października 1921 r.*, k. 94; *Ryszard Wojdaliński w debacie nad exposé Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu*, SS Sejm, SU, pos. 302 z 4 maja 1922 r., szp. 54; *Exposé Ministra Skarbu Zygmunta Jastrzębskiego...*, szp. 10; *Exposé Ministra Skarbu Jerzego Michalskiego*, SS Sejm, SU, pos. 250 z 4 października 1921 r., szp. 16; J. Michalski, *Exposé Ministra Skarbu...*, s. 31; A. Mueller, *Program ministra skarbu...*, s. 2.

[66] *Exposé ministra skarbu Władysława Grabskiego*, SS Sejm, Okres I, pos. 19 z 3 marca 1923 r., szp. 32; *O naprawę finansów Rzeczypospolitej...*, s. 9; *Wyniki konferencji finansowej*, „Kur. Pozn." 1923, nr 13, s. 7.

[67] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 21, cz. 2, *Posiedzenie Rady Ministrów z 2 marca 1923...*, k. 733; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 269, *Projekt ustawy o naprawie...*, s. 3; DzURP 1923, nr 59, poz. 420; S.K.D., *Narady w Ministerstwie Skarbu w sprawie wprowadzenia monopolu spirytusowego*, „Tyg. Handl." 1923, nr 11, s. 379–380; *Wolny handel czy monopol spirytusowy*, tamże, nr 17, s. 526.

wrócenia monopolu spirytusowego znajdują się na ukończeniu, a gotowy już projekt ustawy mógł trafić pod obrady Sejmu na początku następnego roku[68].

Bezsprzecznie najważniejszym wydarzeniem w kontekście istnienia i dalszych losów gospodarki monopolowej w Polsce było w omawianym okresie uchwalenie ustawy o monopolu tytoniowym. Decyzja ministra Michalskiego o *opuszczeniu miecza Damoklesa*, czyli skierowaniu do prac parlamentarnych od dawna na to oczekującej ustawy, napotkała na poważne opory ze strony marszałka sejmu. Mimo wyraźnie deklarowanego w exposé ministra z 28 marca 1922 r. dążenia do uchwalenia tego niezbędnego dla powiększenia dochodów Skarbu aktu prawnego jego projekt, od początku uznawany za bardzo kontrowersyjny, aż do maja 1922 roku wciąż czekał na rozpatrzenie. Dopiero determinacja Michalskiego konsekwentnie przedstawiającego monopol jako warunek niemalże *sine qua non* naprawy budżetu doprowadziła do względnie szybkiej jego akceptacji w pracach Komisji Skarbowo-Budżetowej, a pisemna interwencja ministra skłoniła marszałka sejmu do wprowadzenia projektu pod obrady Sejmu i rozpoczęcia tym samym wielkiej batalii o monopol tytoniowy[69].

Trwająca od 18 maja i rozłożona aż na siedem sejmowych posiedzeń debata monopolowa zawierała wszystkie możliwe argumenty zwolenników i przeciwników tego sposobu opodatkowania, na które wyraźnie nakładały się zaostrzające się konflikty polityczne oraz nie mniej ważne w kontekście omawianych spraw różnice dzielnicowe, a nawet narodowościowe. Monopol wprawdzie już istniał w Polsce od początków niepodległości, ale do czasu uchwalenia odpowiedniej ustawy wciąż opierał się na z założenia tymczasowym utrzymywaniu przepisów zaborczych i stąd tak duża waga projektowanej ustawy. Już sam fakt, że blisko dwa lata oczekiwała ona na wejście pod obrady Sejmu, wiele mówił o ładunku emocji, jaki ze sobą niosła. Zasadniczą zaś osią konfliktu, który przetoczył się nie tylko przez Sejm na przełomie maja i czerwca 1922 roku, był oczywiście równoznaczny z upaństwowieniem fabryk zapis o przejęciu przez państwo monopolu produkcji wyrobów tytoniowych. Debata od pierwszego dnia toczyła się w burzliwej atmosferze wzajemnych oskar-

---

[68] AAN, Kauzik, sygn. 21, *Young, Nixon, Penson (notatki z rozmów i korespondencja z Hilton Youngiem, Nixonem, Pensonem i Trotte'm w sprawach skarbowości i finansów w Polsce 1923–1925)*, k. 23; *Exposé ministra skarbu Władysława Kucharskiego*, SS Sejm, Okres I, pos. 74 z 30 października 1923 r., szp. 35; *Pan Hilton Young w Polsce*, „Dz. Pozn." 1923, nr 230, s. 1.

[69] J. Michalski, *Exposé Ministra Skarbu...*, s. 31; H-Z, *O monopol tytoniowy*, „Gaz. Warsz." 1922, nr 94, s. 7; *O ustawę o monopolu tytoniowym*, „IKC" 1922, nr 123, s. 1; *Przed walną bitwą o monopol tytoniowy*, tamże, nr 134, s. 1–2; S. Strzetelski, *Monopol w woalce*, „Rzeczpospolita" 1922, nr 129, s. 3; W.N., *Przed rozprawą tytoniową*, tamże, nr 132, s. 9; Z.S., *W sprawie monopolu tytoniowego*, „Czas" 1922, nr 73, s. 2; *Zza kulis monopolu tytoniowego*, „Dz. Pozn." 1922, nr 80, s. 1; projekt ustawy monopolowej trafił pod obrady Komisji Skarbowo-Budżetowej Sejmu 17 stycznia 1922 roku, czyli po 14 miesiącach od złożenia w Sejmie przez ministra skarbu Władysława Grabskiego, zob. Druki Sejmowe, SU, druk nr 3403, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej...*, s. 19.

żeń i pomówień, której nie mogły złagodzić znane już na wiele miesięcy przed rozpoczęciem prac nad ustawą i wielokroć powtarzane argumenty merytoryczne będące dla obu stron sporu niepodlegającymi dyskusji prawdami objawionymi.

Poza względami fiskalnymi i ogólnogospodarczymi eksponowanymi zarówno przez zwolenników tezy o wyższości akcyzy, jak i tych popierających monopol o losach ustawy decydować miały, zdaniem przeciwników projektu, takie aspekty, jak dobro zatrudnionych w fabrykach tytoniowych robotników, dbałość o rozwój krajowego przemysłu, troska o jakość wyrobów tytoniowych oraz przeciwna etatyzmowi teoria ekonomii. Z drugiej zaś strony za monopolem przemawiać miały wyższa jakość produktów monopolowych, zadowolenie konsumentów, przejęcie kontroli nad znajdującymi się rzekomo w rękach niemieckich fabrykami tytoniowymi, ograniczenie przemytu wyrobów tytoniowych z Niemiec i Gdańska oraz szalenie ważne dla zwolenników monopolu znakomite, ich zdaniem, tradycje austriackie w tym względzie[70].

Płaszczyzna dzielnicowa konfliktu stała się zresztą jedną z ważniejszych, co wynikało z dosyć jednoznacznej identyfikacji terytorialnej obu jego stron. Dawni poddani austriaccy – dominujący ze zrozumiałych względów w administracji skarbowej i przyzwyczajeni do zasad monopolowych – popierali ich rozszerzenie na całe państwo, podczas gdy najostrzej projekt atakowali politycy i publicyści związani z terenami byłego zaboru pruskiego, gdzie nie tylko nie znano instytucji monopolu, ale także tamtejszy przemysł tytoniowy najwięcej miał wraz z jego wprowadzeniem stracić. W obronie swoich wyborców stanęła oczywiście tradycyjnie silna na obszarach Polski Zachodniej endecja sprzymierzona tym razem w kuriozalnym dosyć sojuszu z reprezentującymi sfery przemysłowe posłami żydowskimi, za monopolem zaś opowiadały się szeroko rozumiane siły lewicy społecznej broniące zaciekle instytucji rodem z... habsburskiej Austrii. Pikanterii całej sprawie dodawały coraz bardziej eksponowane w Sejmie i prasie pomówienia o korumpowanie posłów przez fabrykantów tytoniowych czy też zarzuty o nieudolność wywodzących się z zaboru austriackiego urzędników skarbowych, a także antysemickie wycieczki zwolenników monopolu, słowne pyskówki między posłami czy wreszcie zapowiedź dwóch pojedynków będących pokłosiem procesu ustawodawczego[71].

---

[70] Pozytywne opinie o austriackim monopolu tytoniowym wypowiadał nawet zadeklarowany przeciwnik etatyzmu i monopolowego sposobu opodatkowania prof. Adam Krzyżanowski, który w swym wykładzie nauki skarbowości oceniał, że austriacki monopol tytoniowy administrowany był wręcz *doskonale*, por. A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 287.

[71] *Debata nad ustawą o monopolu tytoniowym*, SS Sejm, SU, pos. 310 z 18 maja 1922 r., pos. 311 z 19 maja 1922 r., pos. 312 z 23 maja 1922 r., pos. 313 z 24 maja 1922 r., pos. 314 z 29 maja 1922 r., pos. 315 z 31 maja 1922 r., pos. 316 z 1 czerwca 1922 r.; Druki Sejmowe, SU, druk nr 2219, *Projekt ustawy o monopolu tytoniowym...*, passim; zob. też. *Burze monopolowe w Sejmie*,

Sama ustawa została ostatecznie przyjęta 1 czerwca 1922 roku, a zasadniczy dla jej kształtu i przesądzający o likwidacji drogą wykupu prywatnego przemysłu tytoniowego artykuł pierwszy głosowany był aż dwukrotnie. Na posiedzeniu 29 maja nie uzyskał on bowiem większości głosów (zanotowano remis 183 do 183) i marszałek ogłosił nawet jego przepadnięcie, a stało się tak wskutek... zaśnięcia na sali obrad dwóch posłów. Uznano jednak konieczność głosowania następnych artykułów i ostatecznie 1 czerwca, po odrzuceniu dzień wcześniej kolejnego wniosku o odesłanie projektu do komisji, ustawa – z imiennie głosowanym artykułem 1 – została wreszcie przyjęta stosunkiem głosów 185 do 177. W atmosferze wciąż trwającej walki i coraz większego zacietrzewienia przepadł natomiast wcześniej przyjęty, lecz storpedowany ostatecznie przez lewicę populistyczny wniosek wrogiego monopolowi ks. Stanisława Adamskiego przyznający zwalnianym z wywłaszczanych fabryk robotnikom odszkodowanie w wysokości trzyletnich zarobków oraz wysokie emerytury dla tych z nich, którzy przekroczyli 55. rok życia[72].

Mimo że nie udało się przeciwnikom monopolu przeforsować przesunięcia w czasie jego wprowadzenia na tereny poza b. zaborem austriackim aż do 1 stycznia 1929 roku, ustawa nie uzyskała rygoru natychmiastowej wykonalności, o czym przesądzały zarówno brak zagwarantowania środków finansowych na kosztowny wykup prywatnych fabryk tytoniowych, jak i regulujące ich dalsze funkcjonowanie przepisy przejściowe. Znamienne było zachowanie w trakcie głosowań Władysława Grabskiego wciąż związanego z klubem sejmowym Związku Ludowo-Narodowego. Grabski dyplomatycznie opuścił posiedzenie 29 maja, a wobec wprowadzonej 1 czerwca dyscypliny klubowej miał oświadczyć, że jako propagator i wyznawca monopoli państwowych nie może przeciw monopolowi głosować i zapowiedział zrzeczenie się mandatu poselskiego, co uczynił jeszcze tego samego dnia[73].

„Kurier Poranny" (cyt. „Kur. Por.") 1922, nr 135, s. 3; *Monopol tytoniowy uchwalony przez większość Sejmu. Obrońcy fabrykantów wypowiadają walkę rządowi*, tamże, nr 149, s. 2; *Cisza przed burzą*, „IKC" 1922, nr 140, s. 7; *Interes państwowy czy interes prywatnego kapitału*, „Robotnik" 1922, nr 134, s. 1–2; *O monopol tytoniowy*, tamże, nr 145, s. 1; *Monopol tytoniowy i partykularyzm*, „Czas" 1922, nr 114, s. 2; *Sejm o monopolu tytoniowym*, tamże, nr 118, s. 1; *Uchwalenie monopolu tytoniowego*, tamże, nr 124, s. 3; A. Szenwald, *Monopol czy akcyza*, „PiH", z. 8, s. 108–110; W.N., *Igranie z prawdą*, „Rzeczpospolita" 1922, nr 135, s. 3; A. Wierzbicki, *W sprawie monopolu tytoniowego*..., nr 11, s. 397–399; nr 12, s. 439–442.

[72] *Debata nad ustawą o monopolu tytoniowym*..., pos. 314 z 29 maja 1922 r., szp. 18, 40; pos. 315 z 31 maja 1922 r., szp. 10–11; pos. 316 z 1 czerwca 1922 r., szp. 59–74; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*..., s. 100; *Czarna lista posłów, którzy głosowali na rzecz garstki endeckich i żydowskich fabrykantów przeciw interesowi Skarbu Państwa*, „IKC" 1922, nr 148, s. 9; *Klęska ludowców i monopolistów w Sejmie*, „Dz. Pozn." 1922, nr 123, s. 1; *Tragikomedya z monopolem*, „Czas" 1922, nr 122, s. 1.

[73] DzURP 1922, nr 47, poz. 409; „Kur. Warsz." 1922, nr 149, wyd. poranne, s. 1; *Ostatnie próby obalenia monopolu tytoniowego*, „IKC" 1922, nr 148, s. 9; *Poseł Wł. Grabski złożył mandat poselski*, „Kur. Por." 1922, nr 149, s. 2; *Uchwalenie monopolu tytoniowego*..., s. 3; *Uchwalenie monopolu 7-ma głosami w Sejmie*, „Dz. Pozn." 1922, nr 125, s. 1; z członkostwa w Związku Ludowo-Narodowym Władysław Grabski zrezygnował 31 marca 1922 roku, zob. M.M. Drozdowski, *Władysław Grabski*..., s. 156.

W stojącym pod znakiem starań sanacyjnych ministra Michalskiego pierwszym roku funkcjonowania „okrojonego" w swym kształcie systemu monopolowego, jak i w naznaczonym skutkami inflacji roku 1923 obok kwestii tytoniowej można wyodrębnić jeszcze dwa inne zasadnicze, choć oczywiście już mniej istotne z punktu widzenia zainteresowania opinii publicznej, problemy ogniskujące uwagę kierujących polską skarbowością. Ponieważ Loteria Państwowa nie przysparzała w omawianym okresie poważniejszych trudności, rzecz dotyczyła bieżącego funkcjonowania monopoli solnego oraz sacharynowego.

Pierwszy z nich nie tylko nie obejmował nadal terenów byłego zaboru pruskiego, do czego ówczesne władze skarbowe zdawały się nawet przyzwyczaić, ale także rodził coraz większe konflikty wskutek pogłębiających się negatywnych skutków braku jednolitego zarządu produkcji i sprzedaży. Minister Michalski, jako kolejny już z szefów tego resortu, podjął w maju 1922 roku próbę przejęcia zarządu nad produkcją. Mimo poparcia ministra przemysłu i handlu Stefana Ossowskiego spotkała się ona jednak na forum Komisji Skarbowo-Budżetowej ze sprzeciwem dosyć egzotycznego sojuszu socjalistów i narodowej demokracji, a sam minister Michalski zmuszony został do odpierania zarzutów o dążenie do wydzierżawienia salin zagranicznemu kapitałowi. Świadomy braku szans na przeforsowanie przejęcia przez Skarb zarządu salin zadeklarował nawet, że nie ma nic przeciwko swobodzie w wydobywaniu i produkcji soli, pod warunkiem że sprzedaż wciąż będzie pozostawać w rękach Ministerstwa Skarbu. W efekcie zasady realizacji przywileju państwa w zakresie monopolu soli pozostały niezmienione, a dalsze jego losy nieodłącznie związane były z utrzymującym się aż do roku 1932 sporem kompetencyjnym[74].

Zupełnie inne problemy generował w omawianym okresie najmniej istotny wśród tego typu uprawnień państwa, ale wciąż działający w strukturach Ministerstwa Skarbu monopol sacharyny. Okazało się bowiem, że wykonywanie tego handlowego przywileju państwa przyniosło budżetowi w II połowie 1921 r. oraz w roku 1922 straty finansowe, co było nie do pomyślenia w kontekście skarbowych zadań monopoli. Skutkiem takiej sytuacji monopol sacharyny stał się zupełnie niespodziewanie przedmiotem wzmożonego zainteresowania władz skarbowych, które ostatecznie zdecydowały o przeprowadzeniu zasadniczych zmian organizacyjnych w jego funkcjonowaniu. W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1922 roku o ujednostajnieniu przepisów o wyrobie, sprzedaży i używaniu sztucznych substancji słodkich uchylono wydane w okresie okupacji przepisy o monopolu handlowym, a ich miejsce zajęły odpowiednie fragmenty rosyjskiej ustawy akcyzowej z 1912 roku. W ten sposób powstał kuriozalny nie-

[74] AAN, Kauzik, sygn. 21, *Young, Nixon...*, k. 28; *Debata nad exposé Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu...*, pos. 301 z 29 kwietnia 1922 r., szp. 26; pos. 303 z 5 maja 1922 r., szp. 26–27; NIK 1922, z. 4, s. 27; NIK 1923, s. 188–189; *Co będzie z małopolskimi salinami...*, s. 1; *Spór o zarząd salin*, „Dz. Pozn." 1922, nr 104, s. 5.

co stan prawny, w którym monopol handlowy Skarbu wykonywano w oparciu o restrykcyjne, ale jednak akcyzowe przepisy. Taki mieszany akcyzowo-monopolowy układ rozciągnięty został na całe terytorium państwa polskiego z wyłączeniem województwa śląskiego[75].

Oznaczało to, abstrahując od specyfiki sytuacji, drugi w roku 1922 przypadek unifikacji terytorialnej obowiązujących w Rzeczypospolitej zasad monopolowych i osiągnięcie dzięki temu znaczącego postępu w tej niezmiernie ważnej z punktu widzenia egzekucji uprawnień skarbowych państwa kwestii (jedynym „dzielnicowym" monopolem pozostał już tylko przywilej solny). Równocześnie jednak stworzenie takiego stanu prawnego przesądzało o przyszłej likwidacji monopolu sacharyny, co potwierdził zresztą przygotowany przez ministra Kucharskiego preliminarz budżetu państwa na rok 1924[76].

Podsumowując lata 1922–1923 w polityce monopolowej, warto zauważyć, że mimo wspomnianego zmniejszenia znaczenia tej formy opodatkowania w działaniach skarbowych władz okres ten stanowił kolejny etap w rozwoju systemu monopolowego. Przemawiało za tym przede wszystkim uchwalenie ustawy o ścisłym monopolu tytoniowym, ale także ujednolicenie przepisów o prowadzeniu monopolu sacharyny oraz równie ważne chyba jak ustawa z 1 czerwca 1922 roku miejsce monopoli w coraz bardziej wyraźnych w roku 1923 przygotowaniach do reformy skarbowej. Względnie pozytywne stanowisko styczniowej konferencji ministrów skarbu w kwestii przywrócenia monopolu spirytusowego, obejmujące ten monopol plany naprawy Skarbu autorstwa Władysława Grabskiego czy wreszcie działania Departamentu Akcyz i Monopolów przygotowujące realizację tego zamierzenia w sposób wyraźny wieszczyły dalszy rozwój systemu monopolowego. Nawet Stanisław Głąbiński, zdeklarowany przeciwnik monopolu tytoniowego w 1922 roku, jeden z ekonomicznych przywódców z założenia przeciwnej etatyzmowi Narodowej Demokracji, już w marcu 1923 roku w debacie nad projektem ustawy o naprawie Skarbu nie tylko opowiadał się za pełną realizacją zapisów ustawy o monopolu tytoniowym, ale także domagał się wprowadzenia monopolu spirytusowego, apelując, że *jeśli ma być monopol spirytusowy, to niechaj zostanie on wprowadzony konsekwentnie w całym państwie, ażebyśmy mogli żądać, aby ten monopol dawał tyle, ile dawać powinien*[77].

Finalny, można by rzec, etap w budowie systemu monopoli fiskalnych rozpoczął się w grudniu 1923 roku wraz z objęciem władzy przez pozaparlamentar-

---

[75] DzURP 1922, nr 116, poz. 1056; NIK 1922, z. 4, s. 22; 1923, s. 185; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu. C. Monopole*, s. 2; *Przegląd skarbowy Polski*, Warszawa 1923, s. 53–54.

[76] PBRP 1924, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu. C. Monopole*, s. 3.

[77] *Stanisław Głąbiński w debacie nad ustawą o naprawie Skarbu Rzeczypospolitej*, SS Sejm, Okres I, pos. 21 z 8 marca 1923 r., szp. 16–17; *O naprawę finansów Rzeczypospolitej...*, s. 9; *Program finansowy*, „Kur. Pozn." 1923, nr 14, s. 1.

ny gabinet Władysława Grabskiego. Wielkie dzieło reformy skarbowo-walutowej wymagało przede wszystkim ustabilizowania sytuacji budżetowej, której warunkiem koniecznym było znaczące zwiększenie wpływów do Skarbu. Miejsce monopoli w tak sformułowanych zamierzeniach reformy było od początku jasno określone i mimo że tradycyjnie już były one niezbyt eksponowanym elementem kolejnych wystąpień programowych premiera i ministra skarbu, w swoich działaniach konsekwentnie zmierzał on do realizacji stawianych w tym elemencie programu celów.

Już bowiem w myśl założeń z początków 1923 roku monopole uznawał Grabski za jeden z fundamentów trwałości planowanej równowagi budżetu, z góry przewidując, że pełną efektywność fiskalną uzyskają one jednak dopiero po trzech latach realizacji reformy. Powinny wtedy zastąpić w strukturze dochodów budżetowych nadzwyczajną z założenia daninę majątkową, która swoją zasadniczą rolę miała odegrać w pierwszym okresie reformy, gdyż jak pisał, *z góry zatem podatkowi majątkowemu wyznaczyłem z półrocza na półrocze coraz mniejszą rolę, a dochodom z monopoli coraz większą*. Osiągnięcie przez monopole pełnej sprawności Grabski planował wstępnie na rok 1925, wskutek jednak opóźnienia realizacji programu termin ten także musiał się przesunąć. Jeśli chodzi o miejsce monopoli w planach reformy, niewiele się w ciągu roku 1923 zmieniło, a podjęcie wreszcie na początku roku następnego próby zrównoważenia budżetu miało oznaczać początek kolejnego okresu ekspansji gospodarki monopolowej w Rzeczypospolitej[78].

Podejmowane w ramach akcji sanacyjnej działania względem monopoli skarbowych koncentrowały się na kilku podstawowych aspektach, które miały przynieść wzrost wpływów budżetowych z tej grupy dochodów. Pierwszym było, rzecz jasna, dążenie do wzmocnienia i podniesienia efektywności funkcjonowania już istniejących uprawnień monopolowych państwa, a do najważniejszych zadań stojących przed gabinetem Grabskiego w tej mierze należały realizacja zapisu ustawy o monopolu tytoniowym przewidującego wykup prywatnych zakładów produkcyjnych oraz rozszerzenie zasięgu terytorialnego wadliwie funkcjonującego monopolu solnego. Kolejnym zasadniczym celem nowego rządu było rozszerzenie zakresu rzeczowego systemu monopolowego ukierunkowane przede wszystkim na przywrócenie monopolu spirytusowego od początku uznawanego przez Grabskiego za niezbędny element stabilnego systemu podatkowe-

[78] W. Grabski, *Dwa lata pracy...*, s. 13, 32; tenże, *Exposé Prezesa Rady Ministrów i ministra skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone w Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 1 kwietnia 1924 r.* [w:] *Władysław Grabski. Wybór pism*, oprac. J. Wojnarowski, Warszawa 1987, s. 296; *Projekt sanacyi Skarbu*, „Czas" 1923, nr 43, s. 1; w maju 1924 roku bliski współpracownik premiera Grabskiego Stanisław Kauzik mówił w wywiadzie prasowym o monopolu tytoniowym i spirytusowym, że *dochody z tych monopoli zastąpią więc w przyszłości podatek majątkowy i pozwolą rządowi w latach następnych zaspokoić wszystkie potrzeby, nie wracając już więcej do tego nadzwyczajnego źródła opodatkowania ludności*, zob. S. Kauzik, *Wyniki sanacji Skarbu...*, s. 2.

go. Trzecią wreszcie płaszczyzną, na której realizowały się monopolowe zamierzenia gabinetu Grabskiego, stała się możliwość dzierżawy niektórych przedsiębiorstw monopolowych, które mogły stanowić, co zresztą pojawiło się już w programie z początków 1923 r., podstawę zaciągnięcia tak oczekiwanej od początków niepodległości wielkiej pożyczki zagranicznej[79].

W ramach działań ukierunkowanych na wzmacnianie funkcjonujących w polskim systemie skarbowym monopoli rząd Grabskiego skoncentrował się przede wszystkim na zabezpieczeniu środków finansowych niezbędnych do wykupu prywatnego przemysłu tytoniowego oraz nowych regulacjach prawnych mających ostatecznie zunifikować oraz usprawnić wykonywanie wszystkich czterech uprawnień monopolowych państwa. Problem braku kapitału na faktyczną realizację uchwalonego jeszcze w czerwcu 1922 roku monopolu produkcji wyrobów tytoniowych był przez blisko dwa lata w warunkach bardzo złej sytuacji skarbowej państwa raczej niemożliwy do rozwiązania. Potrzebnych środków nie znaleziono ani we wciąż deficytowym budżecie, ani tym bardziej w samym Polskim Monopolu Tytoniowym, który nie był nawet wyposażony w odpowiednie fundusze obrotowe niezbędne do prowadzenia działalności bieżącej[80].

Projekt zaciągnięcia poważnej pożyczki zagranicznej lub wewnętrznej w wysokości około 50 mln franków szwajcarskich na wykup fabryk tytoniowych oraz na kapitał obrotowy monopolu przygotowywany był już jesienią roku 1923, jednak jego finalizacja nastąpiła dopiero w marcu roku następnego. Gabinet Grabskiego, który osobiście sprzeciwiał się wysuniętej w listopadzie 1923 roku propozycji pożyczki w zamian za 40-letnią dzierżawę monopolu, skorzystał ostatecznie ze złożonej w lutym 1924 roku oferty włoskiej grupy kapitałowej powiązanej z Banca Commerciale Italiana w Mediolanie. Na początku marca delegacja polska podpisała odpowiednie umowy z bankiem, rządem włoskim oraz mającą realizować gospodarczą stronę umowy firmą Ugo & Folco Pecchioli we Florencji, a w podpisanie porozumienia aktywnie angażować się miał, jak pisała polska prasa, sam premier Benito Mussolini[81].

---

[79] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 269, *Projekt ustawy o naprawie Skarbu...*, s. 3; więcej na temat miejsca monopoli skarbowych w przygotowaniach do reformy, zob. P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 46–54.

[80] Problem niedoboru środków obrotowych w PMT, zob. rozdział III.

[81] AAN, Kauzik, sygn. 21, *Young, Nixon...*, k. 25; tamże, PMT, sygn. 47, *Włoska pożyczka tytoniowa. Realizacja spłaty pożyczki, opinie, korespondencja 1927, 1930, 1931, 1934*, k. 1–2; sygn. 49, *Realizacja umowy tytoniowej polsko-włoskiej z 9 III 1924 r. – analiza, korespondencja, zestawienia 1924, 1927, 1929*, b.k.; *Minister Skarbu Władysław Kucharski w sprawie wniosku p. Thugutta w sprawie wydzierżawienia monopolu tytoniowego*, SS Sejm, Okres I, pos. 85 z 11 grudnia 1923 r., szp. 48–50; Landau Z., *Pożyczka tytoniowa...*, s. 63–65; *O monopol tytoniowy*, „Czas" 1923, nr 279, s. 1; *Pożyczka włoska*, tamże, 1924, nr 61, s. 1; *Pożyczka włoska dla Polski*, tamże, nr 63, s. 1; *Pożyczka włoska*, „Kur. Warsz." 1924, nr 74, s. 12; *Wydzierżawienie monopolu tytuniowego*, „Dz. Pozn." 1923, nr 274, s. 2.

Umowa o pożyczkę opiewała na kwotę 400 milionów lirów, czyli według ówczesnego kursu nieco ponad 90 mln złotych, a sam fakt jej zawarcia był bardzo istotny ze względów ogólnogospodarczych, gdyż była pierwszym poważnym kredytem zagranicznym uzyskanym przez Polskę w okresie reform stabilizacyjnych i budziła nadzieje na możliwość przyciągania kolejnych kapitałów. Warunki umowy były jednak stosunkowo trudne dla strony polskiej mimo uniknięcia konieczności wydzierżawienia monopolu. Abstrahując już od samych kosztów 20-letniej amortyzacji długu, trzeba wspomnieć, że jego spłata została zabezpieczona dochodami i hipoteką monopolu tytoniowego oraz koniecznością wpłat na specjalnie w tym celu utworzony fundusz rezerwowy (w wysokości 138 mln lirów), a także zobowiązaniem strony polskiej do zakupu 60% rocznego zapotrzebowania na zagraniczny surowiec tytoniowy od włoskiej firmy wykonującej postanowienia umowy (początkowo była to Ugo & Folco Pecchioli, a od połowy 1924 r. utworzona w tym celu Societa Commerciale di Tabacchi w Lugano, zwana w Polsce Poltabaco)[82].

Zwłaszcza ten ostatni przywilej spotkał się z ostrą krytyką zarówno polityków, jak i wielu znawców problematyki tytoniowej, a cała umowa, głównie jej obciążenia, uznawana była z upływem kolejnych lat jej obowiązywania za niekorzystną dla strony polskiej. Do poglądu takiego przychylił się także w swych wspomnieniach Władysław Grabski, jednak w warunkach roku 1924 i wobec stawianych przed monopolem tytoniowym zadań fiskalnych motywem decydującym o zaakceptowaniu takich warunków było przede wszystkim dążenie do pełnej realizacji uprawnień produkcyjnych państwa, a te możliwe były tylko w przypadku uzyskania poważnego zastrzyku finansowego z zagranicy. Sam monopol, obciążony wszystkimi kosztami spłaty pożyczki, otrzymał zresztą tylko około 40% jej sumy, z czego 24 mln zł przeznaczono na wykup prywatnych fabryk, a 13 mln zł – na powiększenie kapitału obrotowego[83].

Konsekwencją uzyskanej pożyczki i otwierających się dzięki niej możliwości wykonania wreszcie wszystkich zapisów ustawy monopolowej z 1922 roku stały się szybko wydane odpowiednie akty prawne regulujące zasady i kalendarz

---

[82] AAN, PMT, sygn. 49, *Realizacja umowy tytoniowej*..., b.k.; DzURP 1924, nr 25, poz. 257; *Pożyczka włoska*, „Gaz. Warsz." 1924, nr 74, s. 1; *Uwagi o pożyczce włoskiej*, „Tyg. Handl." 1924, nr 1, s. 1–2; W.T., *Pożyczka włoska*, „Kur. Warsz." 1924, nr 75, s. 10; W. Sułkowska, *Źródła sukcesów*..., s. 118–119; *Warunki pożyczki włoskiej*, „Dz. Pozn." 1924, nr 63, s. 4; *Włoska pożyczka dla Polski*, „Kur. Pozn." 1924, nr 61, s. 7.

[83] W. Grabski, *Dwa lata pracy*..., s. 98–99; *Memoriał Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej dla Polskiego Monopolu Tytoniowego z dnia 23 lutego 1927 r.* [w:] *Kontrola Państwowa oraz Komisja Rewizyjna Ministerstwa Skarbu w sprawach gospodarki Polskiego Monopolu Tytoniowego. Wyjaśnienia Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego*, Warszawa 1927, s. 176–186; Z. Landau, *Pożyczka tytoniowa*..., s. 66–73; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów*..., s. 226–233; H. Tennenbaum, *Struktura gospodarstwa polskiego*, t. 1: *Formy produkcji i zbytu*, Warszawa 1932, s. 139–145; W.D., *Niebezpieczeństwa pożyczki „tytoniowej"*, „Tyg. Handl." 1926, nr 6, s. 1; W.E. Zieliński, *Nasi ministrowie skarbu*..., s. 81–84.

wykupu prywatnych fabryk tytoniowych (rozporządzenie Ministra Skarbu z 31 marca 1924 r. oraz zarządzenie Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego z 18 kwietnia tego roku) oraz ostatecznie porządkujące krzywdzący dla części zatrudnionych w nich robotników zapis ustawy z 1 czerwca 1922 roku o odszkodowaniach dla tych pracowników, którzy tracili wskutek wykupu pracę (nowelizacje z 28 lutego oraz z 22 lipca 1925 roku). Dzięki zaś upaństwowieniu od początku września 1924 roku całego przemysłu tytoniowego Polski Monopol Tytoniowy uzyskał wreszcie rzeczywistą wyłączność produkcji, władze skarbowe natomiast mogły *skończyć z fikcją monopolu tytoniowego*, jak o sposobie jego wykonywania mówił jeszcze na początku kwietnia w Komisji Budżetowej Sejmu premier Grabski[84].

Kolejnym obok rozbudowy uprawnień monopolu tytoniowego ważnym celem w polityce rządu Grabskiego było dążenie do uporządkowania spraw monopolu solnego. Postulowane w przyjętym na początku czerwca 1924 roku przez Radę Ministrów projekcie ustawy o ugruntowaniu naprawy skarbu i poprawie gospodarstwa społecznego *wprowadzenie monopolu soli na całym obszarze Rzeczypospolitej* umożliwić miało – wbrew dosyć oryginalnym i wręcz przeciwnym opiniom dyrektora Departamentu Akcyz i Monopoli Mariana Głowackiego z listopada 1923 roku – *osiągnięcie większych dochodów ze soli*. Drugim zaś z wciąż aktualnych i podnoszonych w projekcie zamierzeń pozostawało powierzenie zarządu nad produkcją i handlem jednemu ministrowi[85].

O ile pierwszy z wniosków doczekał się realizacji wraz z wydaniem nowego regulującego funkcjonowanie monopolu solnego rozporządzenia Prezydenta w przedmiocie wprowadzenia jednolitego monopolu sprzedaży soli na obszarze całej Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 roku, o tyle druga kwestia nadal pozostawała nierozstrzygnięta. Ani zapisanie potrzeby unifikacji administracji monopolowej w uchwalonej 31 lipca ustawie o ugruntowaniu naprawy Skarbu, ani nawet specjalna rezolucja Sejmu z 8 maja 1925 roku nie zakończyły bardzo trwałego stanu „zimnej wojny", jaka w tej kwestii utrzymywała się między wy-

---

[84] *Debata nad nowelą do ustawy o monopolu tytoniowym*, SS Sejm, Okres I, pos. 236 z 16 lipca 1925 r., szp. 20–31; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1881, *Wniosek posłów Chrześcijańskiej Demokracji w sprawie wypłacenia odszkodowania robotnikom prywatnych fabryk tytoniowych z 22 kwietnia 1925 r.*, s. 1; DzURP 1924, nr 33, poz. 343; 1925, nr 19, poz. 137; nr 83, poz. 569; *Exposé Prezesa Rady Ministrów i ministra skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone w Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 1 kwietnia 1924...*, s. 295; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 25–26, 32–34; wykup fabryk prywatnych, zob. rozdział III.

[85] AAN, Kauzik, sygn. 21, *Young, Nixon...*, k. 28; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1283, *Projekt ustawy o ugruntowaniu naprawy Skarbu i poprawie gospodarstwa społecznego z 5 czerwca 1924 r.*, s. 2, 5; DzURP 1924, nr 71, poz. 687; 15 listopada 1923 roku na pytanie jednego z członków misji Younga, czy wprowadzenie monopolu soli w b. dzielnicy pruskiej nie zwiększyłoby dochodu Skarbu, dyrektor Głowacki zaprzeczył, uzasadniając, że *to pociągnęłoby za sobą wielkie wydatki*.

suwającym argumenty fiskalne i dążącym do przejęcia produkcji resortem skarbu a broniącym swego stanu posiadania Ministerstwem Przemysłu i Handlu[86].

Rozporządzenie z 30 grudnia 1924 roku, chociaż nie spełniło wszystkich związanych z nim oczekiwań, stało się jednym z najważniejszych wydanych w okresie funkcjonowania gabinetu Grabskiego aktów prawnych z zakresu polityki monopolowej. Nie tylko bowiem zakończyło proces unifikacji terytorialnej monopolowych uprawnień państwa, ale także zastąpiło wreszcie obowiązujące do tej pory na ziemiach polskich przepisy zaborcze, z niemiecką ustawą z 12 października 1867 roku włącznie[87].

Inne podejmowane wobec przedsiębiorstw monopolowych decyzje gabinetu Grabskiego aż tak zasadnicze już nie były, ale zarówno w przypadku monopolu loteryjnego, jak i sacharynowego okres ten także przyniósł ważne zmiany legislacyjne. Tego samego dnia, w którym częściowo uporządkowano sprawy monopolu soli, Ministerstwo Skarbu – po dwóch latach od rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1922 roku w sprawie ujednolicenia przepisów o sztucznych środkach słodzących – wydało odpowiednie przepisy wykonawcze dotyczące realizacji uprawnień monopolowych państwa w zakresie sacharyny. Podobnie jak w przypadku opodatkowania soli, także i tutaj nastąpiło dzięki temu częściowe przynajmniej zastąpienie przepisów zaborczych (tym razem rosyjskich) rodzimymi, chociaż ranga tego aktu prawnego (rozporządzenie wykonawcze ministra) oznaczała, że nadal podstawą wykonywania specyficznego monopolu pozostawała rosyjska ustawa akcyzowa. Przesądzało to o tym, że już sam fakt istnienia, w świetle prawa, takiego przywileju skarbowego poddawany był w wątpliwość, a monopol sacharyny uznawany był, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, za *malum necessarium* systemu skarbowego[88].

Kolejnym świadectwem dążenia gabinetu Grabskiego do uporządkowania stanu prawnego istniejących już wcześniej w Polsce monopoli skarbowych było wydane 7 maja 1924 roku rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu do uchwalonej jeszcze w marcu roku 1920 ustawy o loterii państwowej. Nie wprowadzało ono wprawdzie rewolucyjnych zmian w samych zasadach funkcjonowania monopolu, jednak wyodrębniało wyraźniej niż do tej pory, choć nadal

---

[86] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 26, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 1924 r.*, k. 316; *Debata nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na 1925 r.*, SS Sejm, Okres I, pos. 204 z 8 maja 1925 r., szp. 16–17; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 10, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym Ministerstwa Przemysłu i Handlu na rok 1925* (cyt. SKB MPiH 1925), s. 25; DzURP 1924, nr 117, poz. 1043; NIK 1924, s. 275; 1925, s. 201; szerzej o sporze wokół zarządu sprawami solnymi, zob. P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 68–69.

[87] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 27, *Posiedzenie Rady Ministrów z 29 grudnia 1924 r.*, k. 627; Załącznik 3, k. 639–643.

[88] DzURP 1922, nr 116, poz. 1056; 1925, nr 9, poz. 64; NIK 1924, s. 273–175; 1926, s. 163; J. Podczarski, *Czy istnieje w Polsce monopol sacharyny (sztucznych środków słodzących)?*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 9, s. 363–365.

w ramach struktur resortu skarbu, zarządzającą wykonywaniem przywileju Generalną Dyrekcję Loterii Państwowej, która miała równocześnie uzyskać większą samodzielność w działaniu. Warto w tym miejscu zauważyć, ze nieco wcześniej, bo 5 grudnia 1923 roku, a więc jeszcze przed utworzeniem gabinetu Grabskiego, monopol loteryjny objął swym działaniem cale terytorium Rzeczypospolitej, a unifikacja terytorialna nastąpiła w jego przypadku już po raz drugi. Tym razem rozszerzona została na tereny województwa śląskiego oraz części Kresów Wschodnich, gdzie wskutek późniejszego włączenia tych ziem w granice państwa wciąż obowiązywały przepisy odrębne od zapisanych w ustawie z 1920 roku[89].

Równolegle do działań ukierunkowanych na uregulowanie, rozszerzenie i podniesienie efektywności czterech dotychczas wykonywanych w Rzeczypospolitej uprawnień monopolowych państwa rząd Grabskiego od pierwszych dni swego istnienia zmierzał także do rozszerzenia zakresu rzeczowego tych przywilejów. Podstawowym celem było tutaj, rzecz jasna, przywrócenie wciąż znakomicie pamiętanego z czasów rosyjskich monopolu spirytusowego, którego funkcjonowanie było przecież tylko zawieszone, a sam monopol znalazł się w formułowanych w 1923 roku planach naprawy Skarbu. Wspomniane prace przygotowawcze do jego ponownego wprowadzenia trwające w ministerstwie od wielu już miesięcy (nieautoryzowany projekt ustawy pojawił się wszak na majowo-czerwcowych naradach w sprawie ewentualnego przywrócenia monopolu) pozwalały w dodatku na względnie szybkie przeprowadzenie tej operacji. Wydaje się, że sprawie monopolu sprzyjała także atmosfera społeczno-polityczna, w której wszelkie działania zwiększające szanse na powodzenie reformy skarbowej witane były mimo wielu wątpliwości generalnie pozytywnie. O świadomości potrzeby takiego posunięcia świadczyła pośrednio także dyskusja nad przywróceniem monopolu spirytusowego, która na dobre rozgorzała w II połowie roku 1923 (już w maju 1922 r. postulat „odwieszenia" monopolu wysuwał w sejmowej Komisji Skarbowo-Budżetowej znany orędownik gospodarki państwowej socjalistyczny poseł Herman Diamand)[90].

Wyznaczona monopolowi spirytusowemu w planie reformy skarbowej rola oraz powszechnie znane przekonanie premiera Grabskiego do takiego sposobu realizacji uprawnień fiskalnych państwa zaowocowały bardzo szybkim jak na niezmiernie skomplikowany charakter problematyki spirytusowej złożeniem do Sejmu zaakceptowanego przez rząd 31 marca 1924 roku projektu ustawy. Mimo

---

[89] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 24, *Posiedzenie Rady Ministrów z 4 października 1923 r.*, k. 61–62; DzURP 1923, nr 131, poz. 1063; 1924, nr 54, poz. 541; NIK 1924, s. 302; *Przepisy o loterii*, „Dz. Pozn." 1924, nr 159, s. 5.

[90] *Podatek od spirytusu*, „Czas" 1922, nr 118, s. 3; S.K.D., *Narady w Ministerstwie Skarbu...*, s. 379; J. Siennicki, *Monopol spirytusowy*, „Kur. Warsz." 1923, nr 297, s. 11; W. Wiłkomirski, *Monopol spirytusowy*, tamże, nr 351, s. 10; *Wolny handel czy monopol...*, s. 526.

że jego przyjęcie od początku przedstawiane było jako warunek dalszego powodzenia naprawy Skarbu, tradycyjnie już „obudowany" został szeregiem pozafiskalnych uzasadnień znanych dobrze zarówno z nieuchwalonego projektu ustawy monopolowej z 1919 roku, jak i co znamienne, z uzasadnienia zawieszenia monopolu spirytusowego przedstawionego przez Radę Ministrów 14 października 1921 roku[91].

Miał zatem monopol przynieść zarówno korzyści gospodarcze (uregulowanie produkcji, wzrost jej rozmiarów, większą przewidywalność rynku wewnętrznego, wzrost eksportu, zwiększenie dochodowości rolnictwa), jak i społeczne (lepszą jakość wyrobów, likwidację nielegalnego gorzelnictwa, przeznaczenie części dochodu netto na cele walki z alkoholizmem). Wyjaśniając niepowodzenia pierwszego monopolu lat 1919–1921 rzucające pewien cień na rządowe plany, uzasadniano, że polegały one *nie na błędnej ideologii, a na nieprawidłowej technice organizacyjnej i administracyjnej, które same były wytworem force majeure*. Co więcej, Grabski świadomy oporu sfer gospodarczych bezpośrednio zainteresowanych przemysłem spirytusowym podkreślał bezalternatywność proponowanej ustawy. W kontekście konieczności zastąpienia wpływów z podatku majątkowego innym źródłem dochodów 1 kwietnia 1924 roku na forum Komisji Budżetowej Sejmu pytał retorycznie: *co mamy do wyboru?*[92]

Przeciw ustawie występowały oprócz zawsze aktywnych w takich sytuacjach obrońców wolnego rynku właściwie wszystkie związane z wytwórczością i handlem spirytusem grupy interesów, wśród nich nie tylko zagrożeni bezpośrednio w swych dochodach przedsiębiorcy prowadzący rektyfikacje spirytusu oraz fabryki wódek, ale także mający szeroko korzystać z zapowiadanych dobrodziejstw ustawy właściciele gorzelni rolniczych oraz tradycyjnie wrogo do monopolowych pomysłów nastawione środowiska kupieckie. Do podstawowych argumentów dyskredytujących ideę monopolu spirytusowego obok wciąż przywoływanej klęski monopolu z początków niepodległości zaliczono negatywne doświadczenia innych krajów, skomplikowany charakter stosunków w ramach szeroko rozumianego przemysłu spirytusowego, groźbę upadku przemysłów związanych z przerobem spirytusu i bezrobocie zatrudnionych w nich ludzi, wzrost kontrabandy spirytusowej oraz brak odpowiedniej kadry urzędniczej

---

[91] AAN, Protokoły..., t. 16, *Posiedzenie Rady Ministrów z 14 października 1921 r.*, Załącznik 6, k. 128; tamże, t. 25, *Posiedzenie Rady Ministrów z 31 marca 1924 r.*, Załącznik 10, k. 1018–1036; *Ustawa o monopolu spirytusowym*, „Kur. Pozn." 1924, nr 81, s. 8.

[92] Druki Sejmowe, SU, druk nr 732, Załącznik 2, *Motywy do ustawy o monopolu spirytusowym*, s. 7–8; tamże, Okres I, druk nr 1148, *Projekt ustawy o monopolu spirytusowym..., Uzasadnienie*, s. 26–27; *Exposé Prezesa Rady Ministrów i ministra skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone w Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 1 kwietnia 1924...*, s. 296; M. Głowacki, *Monopol spirytusowy i przyszłe budżety*, „PiH" 1924, z. 7, s. 174; J. Podkomorski, *Zasadnicze zadania monopolu spirytusowego*, Warszawa 1925, s. 1–8; szerzej o zakładanych celach monopolu zob.P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 47–49.

przygotowanej do prowadzenia monopolu, a także wysokie koszty uruchomienia przedsiębiorstwa monopolowego[93].

Tym razem jednak, w przeciwieństwie do ustawy o monopolu tytoniowym, przyjęcie projektu przez parlament było z góry przesądzone, a sprzyjały temu zarówno związana z powodzeniem pierwszego etapu reformy skarbowej atmosfera poparcia dla dążeń utrwalenia efektów odniesionego sukcesu, jak i coraz lepsze wyniki działania monopolu tytoniowego oraz mniej konfrontacyjny charakter proponowanego prawa niezawierającego planu wywłaszczenia własności prywatnej tak różniącego posłów w 1922 roku. Energicznie zabiegał o akceptację ustawy premier Grabski, popierała monopol także Komisja Budżetowa Sejmu, która wprawdzie nieco przewlekała zdaniem szefa rządu prace nad bardzo obszerną ustawą, jednak w swym sprawozdaniu o preliminarzu Ministerstwa Skarbu na rok 1924 uznała monopol za najefektywniejszy sposób opodatkowania spirytusu. Przyśpieszeniu prac nad uchwaleniem ustawy miało także służyć zapisanie potrzeby utworzenia monopolu spirytusowego, a nawet przywrócenia w ostateczności przedwojennych zasad rosyjskich we wspomnianym już projekcie ustawy o ugruntowaniu naprawy skarbu. Sam premier wzywał posłów, by w razie dalszego przeciągania prac nad ustawą monopolową włączyć ją do ustawy o ugruntowaniu naprawy skarbu, tak by mogła być uchwalona jeszcze przed wakacjami sejmowymi[94].

Komisja intensywne prace nad projektem zakończyła ostatecznie 10 lipca 1924 roku, Sejm zajął się sprawą monopolu spirytusowego już 14 lipca, a atmosfera obrad była nieporównywalna wręcz do tej, jaka panowała w tej samej sali w końcu maja 1922 roku. Zdecydowana większość występujących w debacie posłów, z różnymi wprawdzie zastrzeżeniami, projekt jednak poparła. O skuteczności premiera w dążeniu do przeforsowania niezmiernie kontrowersyjnej skądinąd ustawy świadczył zaś fakt, że popierali ją nie tylko tradycyjnie już socjaliści i inni posłowie lewicowi, ale także prawica. Jej przedstawiciel Stanisław Głąbiński, zastrzegając, że *jesteśmy zasadniczo przeciwnikami wszelkich monopoli, a w szczególności monopoli skarbowych,* i wyjaśniając, jakim są one złem go-

---

[93] *Memoriał Naczelnej Organizacji Przemysłu Gorzelni Rolniczych w Polsce w sprawie monopolu spirytusowego*, „Prz. Rol." 1924, nr 4, s. 107–111; S.K. Drewnowski, *Pięć lat polskiej polityki spirytusowej (1919–1923)*, Warszawa 1924, s. 16–18; T. Prażmowski, *Jeszcze o monopolu spirytusowym*, „Tyg. Handl." 1924, nr 23, s. 3; szerzej o zagrożeniach związanych z projektowanym monopolem, por. M. Skorny, *Przed monopolem spirytusowym*, „Dz. Pozn." 1924, nr 86, s. 2–3; nr 87, s. 5–6; nr 88, s. 9; nr 89, s. 5; nr 90, s. 5; nr 91, s. 5.

[94] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, cz. 8, SKB MS 1924, s. 16; tamże, druk nr 1283, *Projekt ustawy o ugruntowaniu....*, s. 1–2, 5; DzURP 1924, nr 71, poz. 687; W. Grabski, *Równowaga budżetowa w świetle sytuacji gospodarczej. Exposé Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone na plenarnem posiedzeniu Sejmu w dniu 10 czerwca 1924 roku*, Warszawa 1924, s. 39; „IKC" 1924, nr 135, s. 12; *Motywy rządowe do projektu Ustawy o ugruntowaniu naprawy Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego*, „Przegl. Gosp." 1924, nr 13, s. 603; *Monopol spirytusowy a pełnomocnictwa*, „Dz. Pozn." 1924, nr 151, s. 4.

spodarczym i społecznym, zadeklarował: *jeżeli opowiadamy się za tym monopolem, to tylko ze względu na sanację Skarbu*, nie wierząc zresztą w szybkie zwiększenie dochodów z tego tytułu. Z tej atmosfery powszechnego zrozumienia wyłamał się jedynie utożsamiający wprowadzenie ustawy z komunizmem przedstawiciel Koła Żydowskiego Bernard Hausner, którego próby odesłania projektu do komisji nie miały jednak żadnych szans powodzenia, sama zaś ustawa zaakceptowana została w całości przez Sejm już 17 lipca 1924 roku[95].

W bardzo podobny sposób ustawa została przyjęta w Senacie, gdzie Koło Żydowskie także wyraziło swój sprzeciw, zaś pozostałe wystąpienia mimo różnych często zarzutów wobec instytucji monopolu czy też wobec samego projektu w konkluzji zwierały poparcie tego aktu prawnego w imię dobra reformy skarbowej. Nie przejmowano się nawet skargami przedstawicieli producentów spirytusu na brak konsultacji z zainteresowanymi środowiskami przed wniesieniem projektu do parlamentu (Grabski miał stwierdzić, że i tak *wiedziano z góry, że opinia ich wypadnie ujemnie*). Panującą w parlamencie przychylną reformom atmosferę – unikalną wręcz i pełną paradoksów w kontekście realnych konfliktów i problemów, jakie uchwalanie ustaw monopolowych ze sobą zawsze niosło – opisał jeden z niewielu jej adwersarzy senator Fiszel Rotenstreich, konstatując, że *sprawa monopolu należy do najbardziej spornych zagadnień polityki ekonomicznej. Zwolennicy własności prywatnej, wolnego handlu i inicjatywy prywatnej są przeciwnikami monopolu, natomiast zwolennicy likwidacji własności prywatnej są zasadniczo zwolennikami monopolu. Mimo tych zasadniczych różnic widzimy po raz pierwszy w tej Wysokiej Izbie nadzwyczajną idyllę, skrajna prawica i skrajna lewica głosują za monopolem spirytusowym*[96].

Idylla ta wynikała z przywoływanych przez mówcę korzyści oczekiwanych zarówno przez lewicę (zwiększenie zasięgu gospodarki państwowej), jak i prawicę (zapowiadane wsparcie dla związanego z ziemiaństwem gorzelnictwa rolniczego), jednak wydaje się, że zasadniczym powodem tak zgodnego i szybkiego uchwalenia ustawy (ostatecznie stało się to 31 lipca) było jej centralne umiejscowienie w planach utrwalania pozytywnych skutków reform skarbowych. O skuteczności tej argumentacji świadczyły zarówno okoliczności uchwalenia ustawy, jak i późniejsze opinie przeciwników monopolu zarzucających Grabskiemu, jak poseł Henryk Rosmarin w 1926 roku, że *sterroryzował Sejm, twierdząc, że monopol konieczny jest dla sanacji stosunków finansowych państwa, gdyż zastąpić on musi podatek majątkowy*. Sama zaś ustawa wprowadzająca monopol handlu spirytusem oraz wyłączność wyrobu wódek czystych i spirytusu do

---

[95] *Debata nad ustawą o monopolu spirytusowym*, SS Sejm, Okres I, pos. 149 z 14 lipca 1924 r., szp. 3–47; pos. 150 z 15 lipca 1924 r., szp. 21–39; pos. 152 z 17 lipca 1924 r., szp. 4–7; „Kur. Warsz." 1924, nr 190, dod. poranny, s. 1; „Robotnik" 1924, nr 186, s. 4; nr 188, s. 4.

[96] *Debata nad ustawą o monopolu spirytusowym*, SS Senat, Okres I, pos. 69 z 26 lipca 1924 r., szp. 33–51.

celów konsumpcyjnych z pozostawieniem produkcji, oczyszczania, wyrobu wódek gatunkowych, eksportu i handlu detalicznego w rękach prywatnych miała wchodzić w życie etapami, począwszy od października 1924 roku[97].

Uchwalenie zasadniczej z punktu widzenia planów Grabskiego ustawy o monopolu spirytusowym nie oznaczało, bynajmniej, zakończenia procesu rozszerzania zasięgu gospodarki monopolowej w Polsce. Jesienią 1924 roku pojawiła się bowiem, raczej niespodziewanie, koncepcja utworzenia kolejnego, szóstego już i zupełnie nieznanego do tej pory w polskim systemie skarbowym monopolu zapałczanego. O ile jednak do tej pory tworzenie tego typu przywilejów miało, może za wyjątkiem monopolu loterii, podłoże fiskalne, o tyle w tym przypadku sytuacja była zupełnie odmienna, a w pewnych elementach nawet kuriozalna. Propozycję powołania do życia monopolu złożył bowiem nie resort skarbu, a światowy potentat w produkcji zapałek, czyli należący do Ivara Kreugera koncern International Match Corporation (IMC), którego przedstawiciel oficjalną ofertę wydzierżawienia takiego przedsiębiorstwa przedstawił premierowi Grabskiemu 7 września 1924 roku. Na podjęte w tej sprawie ze strony Ministerstwa Skarbu działania złożyła się zaś suma wielu różnych czynników, wśród których, o dziwo, nie było jednak oczekiwań fiskalnych[98].

Propozycja dzierżawy związana była z ofertą udzielenia rządowi polskiemu przez IMC pożyczki dolarowej, która w obliczu narastających problemów gospodarczych stanowiła ważny argument dla strony rządowej, tym bardziej że dzierżawa monopoli już od 1923 roku uznawana była za jeden z instrumentów sprzyjających przyciąganiu do Polski kapitału zagranicznego (w formie kredytu długoterminowego). Poza tym za projektem opowiedzieli się na zwołanej przez premiera 13 października naradzie gospodarczej przedstawiciele częściowo opanowanego już przez koncern Kreugera polskiego przemysłu zapałczanego, którego sytuacja ekonomiczna stawała się w okresie stabilizacji stosunków walutowych coraz trudniejsza. Mimo zgłaszanych przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu zasadniczych zastrzeżeń do opracowanego w Ministerstwie Skarbu projektu wydzierżawienia monopolu wstępna faza negocjacji i prac koncepcyjnych przebiegała szybko i już 31 października propozycję utworzenia monopolu zatwierdził Komitet Ekonomiczny Ministrów, a 17 grudnia rząd przyjął projekt odpowiedniej ustawy[99].

---

[97] DzURP 1924, nr 78, poz. 756; „Rzeczpospolita" 1924, nr 204, s. 5; *Opinia posła Rozmaryna*, „Tyg. Handl." 1926, nr 5, s. 1.

[98] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2567, *Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji dla zbadania wydzierżawienia Państwowego Monopolu Zapałczanego z 17 listopada 1926 r.*, s. 3; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Anonimowi władcy...*, s. 120–121; *Monopol zapałczany*, „Dz. Pozn." 1925, nr 85, s. 5.

[99] AAN, Kauzik, sygn. 6, *Odpisy protokołów...*, *Protokół z posiedzenia Komitetu Ekonomicznego Ministrów z dnia 31 października 1924 r.*, k. 199–200; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 27, *Posiedzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 1924 r.*, k. 417; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2567,

Jego losy były jednak krańcowo różne od projektu ustawy o monopolu spirytusowym, można nawet stwierdzić, że w tym przypadku wszystko wróciło do „monopolowej" normy z roku 1922, chociaż spór toczył się tym razem nie o zapisany w ustawie monopol produkcji i związany z nim wykup fabryk, lecz o przewidywane zasady dzierżawy przywileju skarbowego państwa. Wprawdzie przedstawiciel Związku Właścicieli Fabryk Zapałek Henryk Rewkiewicz zarówno na forum narady gospodarczej, jak i w publikowanych w prasie gospodarczej jesienią 1924 roku tekstach opowiadał się raczej za monopolem handlowym niż produkcyjnym, jednak faktyczna rola częściowo zdominowanego już przez IMC przedstawicielstwa zainteresowanego przemysłu była, tradycyjnie już, w przygotowaniach ustawy monopolowej marginalna[100].

Równie „klasyczne" było w przeważającej części uzasadnienie projektu ustawy wskazujące na trudne położenie zagrożonego przejęciem przez obcy kapitał polskiego przemysłu zapałczanego, dla którego najlepszym wyjściem z krytycznej sytuacji miało być właśnie *wprowadzenie państwowego monopolu wyrobu zapałek, a zatem utworzenie organizacji przemysłu mającej na celu przede wszystkim interes Skarbu Państwa i społeczeństwa polskiego, a nie wyłącznie interes kapitalistów zagranicznych*. Paradoksalnie jednak proponowanym rozwiązaniem było wydzierżawienie planowanego monopolu właśnie... *ad hoc utworzonemu amerykańsko-szwedzkiemu towarzystwu*, co z założenia przecież przeczyło trosce o pozostawienie produkcji w polskich rękach. Opór wobec projektowanej ustawy budził także fakt uzgodnienia zasadniczych warunków umowy dzierżawczej jeszcze przed rozpoczęciem parlamentarnych prac legislacyjnych[101].

Projekt ustawy po „wstępnej" krytyce posła Wacława Wiślickiego z Koła Żydowskiego jeszcze w styczniu 1925 roku trafił do Komisji Skarbowej, przeleżał tam blisko pół roku, by wreszcie 8 lipca po pewnych zmianach trafić ponownie na salę obrad. Tam po raz kolejny ustawa zapracowała na miano wyjątkowej wśród tego typu aktów prawnych. Aż tak gwałtownej walki politycznej jak przy uchwalaniu monopolu tytoniowego wprawdzie tym razem nie było, jednak doszło w Sejmie do swoistej zamiany ról. Tradycyjnie przeciwna monopolom prawica projekt popierała, zaś ugrupowania lewicowe gwałtownie przeciw niemu

---

Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji..., s. 4; *Pismo Ministerstwa Przemysłu i Handlu do Ministerstwa Skarbu w sprawie wydzierżawienia monopolu zapałczanego z 4 listopada 1924 r.* [w:] *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów...*, s. 104–110; Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki...*, s. 252–255.

[100] *Kryzys zapałczany a tendencje monopolowe. Wywiad z p. Dyrektorem Rewkiewiczem*, „Tyg. Handl." 1924, nr 43, s. 4; *Autokratyzm*, tamże, nr 47, s. 4; H. Rewkiewicz, *Położenie przemysłu zapałczanego*, „Przegl. Gosp." 1924, nr 24, s. 1066–1067.

[101] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1634, *Projekt ustawy o monopolu wyrobu zapałek i o opodatkowaniu zapalniczek z 17 grudnia 1924 r.*, s. 6–7; tamże, druk nr 2567, *Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji...*, s. 4–5.

protestowały. Atmosferę podgrzewały pojawiające się w prasie informacje o zakulisowych przyczynach wprowadzania monopolu. Do najważniejszych punktów spornych należały wspomniana już sprzeczność tkwiąca w uzasadnieniu potrzeby uchwalenia ustawy oraz plan oddania monopolu i dochodów z niego w dzierżawę, ale także wiele jej zapisów szczegółowych z wysokością należnego Skarbowi czynszu dzierżawczego na czele. Mimo że w trakcie prac komisji jego poziom został podniesiony z proponowanych w projekcie czterech do pięciu milionów zł, był on w opinii wielu posłów stanowczo za niski, a tezę taką bezwzględnie potwierdzały wpływy uzyskane z obciążającej zapałki akcyzy w roku 1924, kiedy przy stosunkowo niskim poziomie sprzedaży do budżetu trafiło z tego tytułu nieco ponad 4 mln zł, czyli więcej, niż początkowo proponował rząd z tytułu dzierżawy[102].

Monopol został ostatecznie uchwalony 13 lipca 1925 roku. Towarzyszyło temu stukanie w pulpity posłów lewicy, a o pozytywnym dla rządu wyniku debaty po raz kolejny przesądził premier, który w trakcie II czytania przybył do Sejmu i w charakterystyczny już dla siebie sposób bronił ustawy, czyli wypierał się osobistego przywiązania do niej, mówiąc: *wyraźnego stanowiska w tej sprawie ja osobiście do dnia dzisiejszego nie zajmowałem i gdyby nie uchwała Komisji Sejmowej, powzięta przygniatającą większością głosów, uprawniająca mnie do liczenia na te nadzwyczajne źródła dochodów, gdyby nie ta konieczność wydatków pozabudżetowych, to Panowie mogą być przekonani, że mnie by tu dziś nie było*. Grożąc przy okazji dymisją, nie wspomniał nawet Grabski o formułowanych w uzasadnieniu ustawy gospodarczych przyczynach jej wniesienia, lecz skoncentrował się na związanej z monopolem pożyczką i roztaczał wizje udzielania dzięki niej pomocy powodzianom oraz wspierania zagrożonych upadkiem śląskich kopalni[103].

Premier po raz kolejny okazał się skuteczny w forsowaniu kontrowersyjnej ustawy, jednak sukces ten miał się okazać zwycięstwem pyrrusowym. W sumie nieduża, ale ważna w ówczesnej trudnej sytuacji walutowej, opiewająca na 6 mln dola-

---

[102] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2018, *Sprawozdanie Komisji Skarbowej o projekcie ustawy o państwowym monopolu zapałczanym i o opodatkowaniu zapalniczek z 25 czerwca 1925 r.*, s. 1–4; *Pierwsze czytanie projektu ustawy o monopolu zapałek i opodatkowaniu zapalniczek*, SS Sejm, Okres I, pos. 174 z 20 stycznia 1925 r., szp. 6–10; *Debata nad projektem ustawy o monopolu zapałczanym*, tamże, pos. 230 z 8 lipca 1925 r., szp. 5–32; Zamknięcie rachunków... 1924, s. 86; „PiH" 1925, z. 29, s. 964–965; *Zmiany w projekcie rządowym ustawy o monopolu zapałczanym*, „Dz. Pozn." 1925, nr 143, s. 2.

[103] *Prezes Rady Ministrów i Minister Skarbu Władysław Grabski w debacie nad ustawą o monopolu zapałczanym*, SS Sejm, Okres I, pos. 230 z 8 lipca 1925 r., szp. 25–26; *Trzecie czytanie projektu ustawy o monopolu zapałczanym*, tamże, pos. 233 z 13 lipca 1925 r., szp. 24–26; „Kur. Warsz." 1925, nr 197, dod. poranny, s. 2; *Monopol zapałczany uchwalony!* „IKC" 1925, nr 187, s. 11; *Nóż na gardle. Jak rząd dwukrotnie zastraszył i pokonał Sejm*, tamże, nr 188, s. 1; „Robotnik" 1925, nr 186, s. 4; „Rzeczpospolita" 1925, nr 191, s. 8.

rów pożyczka została szybko skonsumowana i przeznaczona na pomoc dla banków i budżetu, a nie kopalni i powodzian. Skarbowi pozostał natomiast z niej nie tylko obowiązek spłat, ale także poważny balast w postaci parafowanej już 23 lipca, a podpisanej 19 września umowy dzierżawnej. Zasady jej wykonywania stały się nawet powodem prób pociągnięcia Władysława Grabskiego do nie tylko politycznej odpowiedzialności[104].

Uchwalenie i przewidziane na październik 1925 roku wejście w życie ustawy o monopolu zapałczanym stanowiło zakończenie procesu budowy systemu monopolowego w Rzeczypospolitej. Było także przykładem sygnalizowanej już wcześniej i dosyć wyraźnej w okresie 1924–1925 tendencji do traktowania monopoli nie tylko jako źródła dochodów skarbowych, ale także podstawy do zaciągania pożyczek zagranicznych, tak oczekiwanych i trudnych do uzyskania od początków niepodległości. Możliwość taka pojawiała się w debacie publicznej wraz z pogłoskami o planach dzierżawy monopolu tytoniowego już od początku roku 1921, a na dobre zaistniała w niej w roku 1922, gdy z jednej strony minister skarbu Michalski musiał zaprzeczać wspomnianym już oskarżeniom o plany wydzierżawienia monopolu solnego, z drugiej zaś, szukając drogi uzyskania poważniejszej pożyczki, wskazywał właśnie na możliwość oddania w użytkowanie monopolu tytoniowego[105].

Mimo że w uchwalonej 1 czerwca 1922 r. ustawie monopolowej zastrzeżono konieczność uzyskania zgody Sejmu na wydzierżawienie monopolu tytoniowego, przez następne kilka lat stał się on najczęściej „oferowanym" w różnych wystąpieniach, programach gospodarczych, a nawet w prowadzonych negocjacjach uprawnieniem skarbowym państwa. Możliwość dzierżawy dopuszczał nie tylko w czerwcu 1922 roku minister Jerzy Michalski. Uwzględniały ją również postanowienia konferencji byłych szefów resortu skarbu z początków 1923 r., opracowany później przez Władysława Grabskiego projekt ustawy sanacyjnej, formułowane w ciągu roku 1923 propozycje reformy walutowej autorstwa byłego ministra Jastrzębskiego czy też zgłaszane przez przeciwników etatyzmu postulaty usunięcia państwowej kontroli nad sprawami tytoniowymi[106].

---

[104] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 30, *Posiedzenie Rady Ministrów z 16 września 1925 r.*, Załącznik 13, k. 484–491; *Monopol zapałczany. Warunki dzierżawy*, „Tyg. Handl." 1925, nr 31, s. 5; szerzej o skutkach pożyczki zapałczanej, zob. Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2567, *Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji...*, passim; *Dokumenty i materiały w sprawie zapałczanej...*, passim; Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki...*, s. 250–277, tenże, *Działalność koncernu Kreugera...*, s. 91–120.

[105] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 18, *Posiedzenie Rady Ministrów z 21 kwietnia 1922 r.*, k. 247; tamże, PMT, sygn. 46, *Pożyczka polska w Stanach Zjednoczonych. Projekt umowy z Towarzystwem White, Weld & Company 1922*, b.k.; *Niebezpieczny projekt*, „Przegląd Przemysłowo-Handlowy" 1921, nr 3, s. 7–8; w kwietniu 1921 roku ukazało się nawet oficjalne *dementi* w sprawie pogłosek o planach dzierżawy monopolu tytoniowego, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1921, nr 18–19, poz. 207.

[106] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 268, *Projekt ustawy o naprawie Skarbu...*, s. 3; *O naprawę finansów Rzeczypospolitej...*, s. 10; A. Wierzbicki, *Żywy Lewiatan. Wspomnienia*, wstęp i oprac. P. Wierzbicki, Warszawa 2001, s. 312–313; Z. Jastrzębski, *Eksperymenty czy naprawa...*,

Temat powrócił z końcem roku 1923, gdy pojawiła się wspomniana propozycja czterdziestoletniej dzierżawy monopolu tytoniowego złożona ministrowi Kucharskiemu przez grupę finansistów francuskich, a próbą realizacji koncepcji stała się pożyczka włoska, która dzierżawy nie zakładała, ale oznaczała uzyskanie wreszcie w oparciu o majątek i dochody znaczącej pożyczki zagranicznej. Umowa z włoskim konsorcjum wykluczała wprawdzie oddanie uprawnień monopolowych innym zagranicznym podmiotom, jednak wydaje się, że jej postanowienia nie były przez polskie władze skarbowe traktowane jako ostateczne. Bardzo wyraźna tendencja do takiego sposobu wykorzystywania przedsiębiorstw monopolowych przyniosła bowiem cały szereg podejmowanych w tym kierunku przez administrację Władysława Grabskiego działań obejmujących wszystkie, za wyjątkiem loterii i sacharyny, przywileje skarbowe państwa[107].

W II połowie roku 1924 ponownie pojawiła się dosyć tajemnicza kwestia dzierżawy monopolu solnego, która omawiana była w początkowej fazie rokowań z Torstenem Kreugerem w sprawie monopolu zapałczanego. Grabski bagatelizował ją później, twierdząc, że projekt był jednym z wielu składanych resortowi, jednak z cytowanego przez nadzwyczajną komisję zajmującą się badaniem okoliczności dzierżawy monopolu zapałczanego listu Kreugera do premiera z 7 września 1924 roku wynikało, że jakieś rokowania w tej sprawie się toczyły. Ostatecznie kwestia ta pozostała nierozstrzygnięta. Drugim przykładem zakulisowych prób wydzierżawienia jednego z monopoli była wystosowana w miesiąc później przez szefa Departamentu Akcyz i Monopoli Mariana Głowackiego – bez wiedzy premiera, jak twierdził – nieoficjalna propozycja pożyczki pod zastaw dochodów z monopolu spirytusowego[108].

O ile jednak działania w tej materii z roku 1924 były stosunkowo skromne, o tyle już znacznie gorsza sytuacja gospodarcza i finansowa roku 1925 wymuszała większe zainteresowanie problematyką pożyczek zagranicznych, czego dowodem stały się zarówno uchwalenie w tym celu ustawy o monopolu zapałczanym, jak i ostatni z przedstawionych przez premiera Grabskiego programów gospodarczych pochodzący z początków października tego roku. Zakładał on możliwość zaciągania przez rząd pożyczek w wysokości do miliarda złotych,

---

s. 20; Z. Landau, *Pożyczki zagraniczne...*, s. 5; G. Taube, *„Regie" Monopolu Tytoniowego*, „Przegl. Gosp." 1926, nr 9, s. 430–434; E. Taylor, *Inflacja polska*, Poznań 1926, s. 327; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce...*, s. 104–107; pewien wpływ na stosunkowo często wysuwane projekty dzierżawy monopolu tytoniowego miały obok potrzeb pożyczkowych rządu znane jeszcze z XIX stulecia włoskie tradycje takiego prowadzenia spraw monopolu.

[107] AAN, PMT, sygn. 47, *Włoska pożyczka tytoniowa...*, b.k.; „Czas" 1923, nr 279, s. 1; W Grabski, *Dwa lata pracy...*, s. 112–113; *Nowe plany sanacyjne premiera Grabskiego*, „Dz. Pozn." 1925, nr 227, s. 1.

[108] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2567, *Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji...*, s. 3; Załącznik 14, s. 59; *List Torstena Kreugera do Władysława Grabskiego z 7 września 1924 r.* [w:] *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów...*, s. 172–173; Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki...*, s. 156; tenże, *Władysław Grabski a pożyczki...*, s. 1195.

a ich zabezpieczeniem miała być właśnie dzierżawa jednego z wielkich monopoli, co pozwolić miało na uniknięcie politycznych warunków ewentualnych kredytów zagranicznych. Początkowo premier myślał o wydzierżawieniu monopolu spirytusowego, pewne rozmowy w tym kierunku prowadził nawet w jego imieniu były minister J.K. Steczkowski, później jednak na forum Komisji Budżetowej odstąpił od tego pomysłu[109].

Podjęte ostatecznie przez gabinet Aleksandra Skrzyńskiego negocjacje z amerykańskim Bankers Trust w sprawie dzierżawy monopolu tytoniowego efektów nie przyniosły, podobnie jak prowadzone w październiku 1925 roku sondażowe rozmowy w sprawie ewentualnej dzierżawy przez kapitał amerykański salin państwowych. W ten sposób ze stosunkowo szeroko zakrojonych planów wykorzystania poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych do wzmocnienia zasobów finansowych kraju niewiele w sumie wyszło, a jedynym funkcjonującym w oparciu o dzierżawę monopolem skarbowym pozostał utworzony w zasadzie w tym tylko celu monopol zapałczany. Pozostałe natomiast przywileje skarbowe wskutek braku możliwości pozyskania na zadowalających warunkach odpowiednich kontrahentów nadal znajdowały się w bezpośrednim zarządzie państwowym, co już do końca okresu międzywojennego nie miało się zmienić[110].

Dymisja premiera Grabskiego w listopadzie 1925 roku zakończyła zasadniczą część procesu budowy systemu monopoli skarbowych w Rzeczypospolitej. Ulegał on wprawdzie w późniejszych latach pewnej naturalnej, rzec można, ewolucji, jednak zachodzące w okresie 1926–1939 zmiany polegały na prze-

---

[109] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 31, *Posiedzenie Rady Ministrów z 3 października 1925 r.*, k. 1; Załącznik 1, k. 2–4; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2096, *Projekt ustawy o szczególnych środkach złagodzenia przesilenia finansowego z 6 października 1925 r.*, s. 1; *Przemówienie ministra skarbu Władysława Grabskiego*, SS Sejm, Okres I, pos. 261 z 6 października 1925 r., szp. 15–16; W. Grabski, *Dwa lata pracy...*, s. 217–219; tenże, *Program walki z kryzysem gospodarczym w Polsce...*, s. 27; M.M. Drozdowski, *Sukces czy porażka? Reformy Władysława Grabskiego 1924–1925 i reformy Leszka Balcerowicza 1989–1991*, Warszawa 1994, s. 75–77; Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki...*, s. 164–165; oddanie w zastaw monopoli państwowych w zamian za uzyskanie wielkiej pożyczki zagranicznej proponował już w połowie roku 1925 późniejszy minister skarbu prof. Władysław Zawadzki, por. W. Zawadzki, *Ogólne uwagi o sanacji naszych stosunków gospodarczych i skarbowych*, „Przegl. Gosp." 1925, nr 24, s. 1432; dzielenie przez Grabskiego ewentualnych pożyczek na polityczne i niepolityczne skrytykował w roku 1927 Adam Krzyżanowski, zob. A. Krzyżanowski, *Dwa programy finansowe (jesień 1925 i wiosna 1927)*, Kraków 1927, s. 37.

[110] „Czas" 1926, nr 9, s. 1; nr 45, s. 3; W.A. Zbyszewski, *Wydzierżawienie Monopolu Tytoniowego?*, tamże, nr 6, s. 4; T. Małecka, *Kredyty i pożyczki Stanów Zjednoczonych Ameryki dla rządu polskiego w latach 1918–1939*, Warszawa 1982, s. 113–114; W. Morawski, *Polityka gospodarcza rządu...*, s. 66; *Oferty pożyczki zagranicznej dla rządu p. Grabskiego mnożą się*, „Dz. Pozn." 1925, nr 251; *Przed realizacją pożyczek zagranicznych?*, tamże, nr 239, s. 4; jeszcze w końcu roku 1926 pojawiały się w prasie kolejne dementowane przez władze skarbowe pogłoski o zamiarach wydzierżawienia któregoś z monopoli, por. „Gorzelnik" 1926, nr 12, s. 13.

kształceniach zachodzących w ramach już istniejących uprawnień monopolowych państwa, nie zaś jak miało to miejsce wcześniej, w zakresie przedmiotowym tych przywilejów.

W wyniku podjętych w okresie naprawy Skarbu działań premiera Grabskiego zakres gospodarki monopolowej państwa został ponownie rozszerzony, a co ważne, nastąpiła również od dawna oczekiwana jej unifikacja terytorialna. Podobnie jak w okresie 1919–1921 w skład systemu weszło sześć, a abstrahując od przeznaczonego już od kilku lat do likwidacji monopolu sacharyny, pięć przedsiębiorstw monopolowych. Ten kolejny już i ostatni okres krystalizacji systemu monopolowego stworzył zarazem trwałe podstawy dalszej znaczącej jego obecności w polskim systemie podatkowym, a względne niepowodzenie starań o pozyskanie „wartościowych" dzierżawców poszczególnych przedsiębiorstw przesądziło o kontynuacji przez państwo bezpośredniej działalności gospodarczej w podległych ustawom monopolowym sferach życia społeczno-ekonomicznego. Polityka wobec monopoli skarbowych wraz z końcem kształtowania zasadniczych ram przedmiotowych systemu musiała zatem zastąpić determinujące ją dotychczas pytanie „czy?" próbą skutecznej odpowiedzi na pytanie „jak?" prowadzić znajdujące się w rękach państwa przywileje skarbowe.

Podsumowując cały proces budowy systemu monopolowego, warto zauważyć, że mimo dosyć skomplikowanej ewolucji, jaką przeszedł od pierwszych decyzji z jesieni 1918 roku do wejścia w życie ostatniego z przywilejów fiskalnych państwa w 1925 roku, w efekcie stał się on najbardziej chyba widocznym spośród wszystkich elementów całego ustroju podatkowego skutkiem kontynuacji tradycji przedwojennych w tym względzie. Wszystkie bowiem monopole, za wyjątkiem i tak wydzierżawionego zapałczanego, miały swoje korzenie w polityce podatkowej zaborców, zaś oryginalnym wkładem polskich władz skarbowych i ustawodawczych nie były jakieś znaczące modyfikacje przedwojennych zasad, a raczej to, co wrogi monopolom profesor Adam Krzyżanowski nazwał *unifikacją na podstawie największego etatyzmu*. O ile bowiem w przypadku większości „odziedziczonych" rozwiązań podatkowych władze polskie starały się najczęściej wybierać te najlepiej rozwinięte bądź najbardziej przystosowane do istniejących warunków społeczno-gospodarczych i na ich podstawie tworzyć własne prawodawstwo, o tyle w kwestii opodatkowania spożycia sytuacja była krańcowo różna. W zasadzie wszystkie istniejące wcześniej uprawnienia monopolowe Skarbu, nawet jeśli znane były tylko w jednym z zaborów, *a priori* niejako stawały się z biegiem czasu obowiązujące na całym terytorium Rzeczypospolitej. Trudno zatem było w tym przypadku mówić o dokonywaniu wyboru między funkcjonującymi w poszczególnych dzielnicach rozwiązaniami, raczej właśnie o zarzucanej twórcom polskiego systemu skarbowego unifikacji opartej na upowszechnianiu zasad monopolowych[111].

[111] Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 7; A. Krzyżanowski, *Etatyzm w Polsce...*, s. 458.

Mimo dosyć wyraźnej tendencji do rozbudowy monopolowych uprawnień państwa w ich skład weszły, poza zapałczanym, tylko te znane mieszkańcom ziem polskich przed wybuchem I wojny światowej, natomiast wszystkie elementy gospodarki wojennej państw centralnych przyjmujące w początkach niepodległości formy monopolowe lub quasi-monopolowe zostały z czasem wyrugowane z systemu skarbowego. Ostatnim przeżytkiem zasad okupacyjnych pozostawał w połowie lat dwudziestych monopol handlu sacharyną, który także jednak przeznaczony był już co najmniej od 1923 roku do likwidacji. Nastąpiła ona ostatecznie wraz z rozporządzeniem Prezydenta RP z 7 października 1927 roku, w myśl którego przywóz sacharyny do kraju został zakazany, a ewentualne zezwolenie na import w celach przemysłowych lub leczniczych wymagało uzyskania akceptacji Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Przemysłu i Handlu[112].

Zakończenie ewolucji formalnego zakresu monopolowych uprawnień państwa zbiegło się w czasie z ukształtowaniem zasadniczych ram polskiego systemu podatkowego, trudno byłoby jednak obronić tezę, że oba procesy były ze sobą ściśle powiązane. Nawet podobne ze względów ogólnogospodarczych cezury poszczególnych podokresów w ich ramach stanowić mogą jedynie o podobieństwie pozornym, gdyż monopole, w przeciwieństwie do całego prawa skarbowego, nie tylko stały się w ostatecznym rozrachunku wiernym i rozciągniętym na terytorium całego kraju odbiciem zaborczych tradycji, ale także przez znacznie dłuższy okres nie podlegały żadnym w zasadzie procesom unifikacyjnym. Pomijając bowiem mało znaczący monopol loteryjny i ustawę z 1920 roku, pierwszy ważny akt prawny w tym względzie, a więc ustawa o monopolu tytoniowym, przyjęty został dopiero w połowie 1922 roku, czyli po blisko czterech latach niepodległości, podczas gdy wstępny etap ujednolicania systemu podatków bezpośrednich zakończył się już w roku 1921. Co więcej, realna unifikacja terytorialna przepisów monopolowych przyszła dopiero wraz z działaniami rządu Grabskiego w latach 1924–1925, a rozciągnięcie wszystkich monopolowych uprawnień państwa na całe terytorium kraju nastąpiło ostatecznie w kwietniu roku 1927, gdy pełny monopol spirytusowy został wprowadzony na obszarze zachodnich województw Rzeczypospolitej[113].

Także inne ważne cechy charakterystyczne procesu kształtowania systemu monopolowego wyróżniały go wyraźnie w całej polityce podatkowej Rzeczypospolitej. Widoczny brak konsekwencji w podejmowanych decyzjach skutkujący zmieniającym się zakresem uprawnień monopolowych państwa, sprzeczne ze sobą poczynania rządu i parlamentu w pierwszych latach niepodległości oraz wyraźna rozbież-

---

[112] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6844, *Konfiskaty sacharyny, zezwolenie na wyrób sacharyny firmie „Bogumińskie Zakłady Chemiczne" 1939*, k. 88; DzURP 1927, nr 89, poz. 797; „Kalendarz Skarbowy" 1939, s. 672–673; NIK 1926, s. 155; *Opodatkowanie cukru i przepisy o sztucznych środkach słodzących*, oprac. W. Grabowski, Warszawa 1929, s. 128–151.

[113] Kalendarz obejmowania monopolem spirytusowym kolejnych dzielnic kraju, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1926, nr 23, poz. 259; nr 27, poz. 224; DzURP 1925, nr 100, poz. 705.

ność między deklarowanymi celami polityki podatkowej w zakresie gospodarki monopolowej a realizowanymi działaniami to kolejne z tych odmienności wynikające, podobnie jak wcześniejsze, przede wszystkim z uwarunkowań politycznych. Monopole bowiem niezmiennie ogniskowały wokół siebie nie tylko duże zainteresowanie polityków, ekonomistów i społeczeństwa, ale także jedne z większych konfliktów pojawiających się w kontekście tworzenia polskiego systemu podatkowego.

Kwestie własnościowe, interesy prywatnych producentów i kupców, a także problemy związane z wysokością cen wyrobów monopolowych oraz ich dostępnością i jakością wsparte ideologicznym zabarwieniem sporu uniemożliwiały często rzeczową dyskusję i wyważone decyzje w sprawach monopolowych. Rozwiązania zawsze stawały się wypadkową aktualnie przeważających uwarunkowań politycznych lub fiskalnych (rzadko gospodarczych), do których autorzy proponowanych koncepcji potrafili (bądź nie) przekonać większość parlamentarną. Nie przez przypadek zatem swój ostateczny kształt system monopolowy zawdzięczał osobie Władysława Grabskiego, który już od początków niepodległości wielokrotnie dawał się poznać jako zwolennik takiego sposobu opodatkowania i właśnie w okresie realizacji swego programu sanacyjnego mógł, korzystając z przyznanych pełnomocnictw oraz szerokiego poparcia dla działań naprawczych, zrealizować właściwie wszystkie swe zamierzenia w zakresie budowy polskiego systemu monopolowego.

Być może obecność innego polityka na czele rządu w latach 1924–1925 dałaby w efekcie odmienny obraz gospodarki monopolowej w Polsce, jednak ówczesne realia ekonomiczne, zaborcze tradycje oraz powszechne przekonanie o skuteczności takiej formy opodatkowania na ziemiach polskich, która pozwalała dotrzeć fiskusowi do wszystkich, nawet najuboższych mieszkańców bardzo zróżnicowanej Rzeczypospolitej, raczej taką ewentualność wykluczały, czego dowodem wspomniane już poglądy prof. Stanisława Głąbińskiego z marca 1923 roku oraz niespotykana akceptacja parlamentarzystów dla z założenia kontrowersyjnej ustawy o monopolu spirytusowym. Ostatecznie w wyniku całego kilkuletniego procesu ewolucji oraz działań Władysława Grabskiego z lat 1924–1925 system monopoli skarbowych w Polsce nie tylko nabrał wreszcie w połowie lat dwudziestych cech trwałości i ustabilizował swój zakres rzeczowy, ale także, co znacznie ważniejsze, stał się na kolejne lata istnienia niepodległej Rzeczypospolitej niezmiernie ważnym elementem jej polityki podatkowej szeroko oddziałującym zarówno na wiele gałęzi produkcji i handlu, jak i na rozmiary i procesy spożycia objętych nim artykułów.

4. Podstawy prawne przedsiębiorstw monopolowych

Ukształtowany w swych zasadniczych ramach w pierwszej połowie lat dwudziestych system monopolowy opierał się na kilku podstawowych z punktu widzenia wykonywania uprawnień państwa aktach prawnych. Określały one przede wszystkim zakres przywilejów skarbowych, ale także dokładne warunki ich wy-

konywania, sposób organizacji wytwarzania i sprzedaży wyrobów monopolowych, zasady uzyskiwania koncesji na handel takimi artykułami, obostrzenia karne związane z obowiązującymi uprawnieniami państwa oraz normy określające funkcjonowanie związanych z ich wykonywaniem dziedzin życia gospodarczego.

Były to zarówno ustawy monopolowe, jak i wydawane do nich rozporządzenia wykonawcze. Spośród aktów zasadniczych należy przywołać wspomniane już ustawy o monopolu loteryjnym z 16 marca 1920 r., o monopolu tytoniowym z 1 czerwca 1922 r., o monopolu spirytusowym z 31 lipca 1924 r. i o monopolu zapałczanym z 15 lipca 1925 r. oraz rozporządzenie Prezydenta RP o monopolowej sprzedaży soli z 30 grudnia 1924 roku. Do zasadniczych z punktu widzenia realizacji uprawnień monopolowych aktów niższego rzędu zaliczały się natomiast rozporządzenia Ministra Skarbu z 7 maja 1924 r. o wykonaniu ustawy o monopolu loteryjnym oraz o ujednoliceniu przepisów o sztucznych środkach słodzących z 30 grudnia 1924 r. Do tej kategorii dokumentów należy zaliczyć także zawartą 19 września 1925 roku umowę o dzierżawie monopolu zapałczanego oraz liczne akty wykonawcze wydawane przez Ministerstwo Skarbu w związku z realizacją wymienionych ustaw i rozporządzeń[114].

Zakres przyznanych państwu uprawnień był podobnie jak rozmiary poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych stosunkowo zróżnicowany. Generalnie monopole skarbowe stanowiły jeden ze sposobów opodatkowania spożycia, a ich przedmiotem stały się w Rzeczypospolitej zarówno artykuły pierwszej potrzeby (sól i zapałki), jak i najbardziej chyba popularne w społeczeństwie używki (tytoń i spirytus) oraz trudna raczej do zakwalifikowania do kategorii środków spożycia, lecz bezsprzecznie będąca przedmiotem ludzkich namiętności loteria. Monopole tytoniowy oraz zapałczany miały charakter ścisłego przywileju produkcyjno-handlowego, choć w tym drugim przypadku wykonywanego jednak przez dzierżawcę, natomiast domeną pozostałych przedsiębiorstw (monopole spirytusowy, solny, loteryjny, sacharynowy, a także dawny cukrowy) pozostawała przede wszystkim sprzedaż artykułów monopolowych. Pewnym wyjątkiem był tutaj hybrydowy nieco kształt uprawnień monopolu spirytusowego, który nie obejmował wprawdzie produkcji alkoholu, ale posiadał wyłączność na rozlew wódek czystych i spirytusu konsumpcyjnego.

Wiele o zamierzonym charakterze poszczególnych monopoli mówiły formułowane przez władze skarbowe motywy wprowadzania lub rozbudowy kolejnych tego typu uprawnień wskazujące często prócz względów fiskalnych, na szczytne

---

[114] DzURP 1920, nr 31, poz. 180; 1922, nr 47, poz. 409; 1924, nr 54, poz. 541; nr 78, poz. 756; nr 117, poz. 1043; 1925, nr 9, poz. 64; nr 83, poz. 561; tekst umowy z 19 września 1925 r. zob. AAN, Kauzik, sygn. 35, *Monopol Zapałczany (korespondencja, umowy, opracowania, druki sejmowe, wycinki prasowe, notatki dotyczące dzierżawy Monopolu Zapałczanego) 1925–1926*, k. 25–36; *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów...*, s. 73–87.

cele społeczne i ekonomiczne. Miały one dotyczyć możliwości kontroli rozmiarów i jakości spożycia szkodliwych społecznie produktów (alkoholu i tytoniu), wspierania leczenia ofiar nałogu, ograniczania ryzyka popadania w uzależnienia wynikające z nielegalnych gier hazardowych czy też czuwania nad prawidłowością dystrybucji dobrej jakości soli spożywczej. Z drugiej strony monopole jawiły się jako doskonałe remedium na wszelkie problemy pojawiające się w powiązanych z produkcją i handlem artykułami monopolowymi gałęziach gospodarki. Przemysły gorzelniczy, wódczany, rektyfikacyjny, tytoniowy, solny, zapałczany miały uzyskać trwałe podstawy stabilnego działania opartego na zmonopolizowanym rynku krajowym i nowe możliwości eksportowe. Dostarczającym zaś dwóm największym przedsiębiorstwom monopolowym surowców działom produkcji rolnej ustawy monopolowe gwarantowały zbyt ziemniaków, jęczmienia i tytoniu[115].

Utrwalony bądź też dopiero wykreowany decyzjami z okresu funkcjonowania gabinetu Grabskiego kształt poszczególnych przywilejów skarbowych państwa wynikał przede wszystkim z ich charakteru. Najgłębiej w życie gospodarcze wchodził, co zrozumiałe, monopol tytoniowy, natomiast najmniej podatny na takie ingerencje był bezsprzecznie monopol loteryjny. Większości z przedsiębiorstw monopolowych bliżej było jednak do wzorca wyznaczanego przez Polski Monopol Tytoniowy. Zgodnie z ustawą o monopolu tytoniowym z 1 czerwca 1922 roku wyłącznym przywilejem państwa pozostawały wytwórczość, przywóz z zagranicy oraz sprzedaż surowca i wyrobów tytoniowych. Państwo mogło wprawdzie udzielać czasowych zezwoleń na działalność prywatnych fabryk tytoniowych, jednak wspomniany już i zasadniczy dla kształtu ustawy jej artykuł I przesądzał w zasadzie o likwidacji takich zakładów[116].

Ścisłej kontroli podlegała także uprawa surowca tytoniowego oraz hurtowa i detaliczna sprzedaż gotowych wyrobów. W pierwszym przypadku władze skarbowe zgodnie z ustawą i rozporządzeniami z 13 marca 1923 r. oraz z 6 stycznia 1924 roku określały zarówno rejony, w których uprawa była dopuszczalna, jak i wszystkie jej zasady włącznie z poddaniem takiej działalności ścisłej kontroli i sprzedażą całego zbioru po z góry ustalonych przez ministerstwo cenach. Handel wyrobami tytoniowymi dozwolony był natomiast tylko po uzyskaniu od właściwych władz skarbowych odpowiedniej koncesji. Zezwolenia na sprzedaż hurtową wydawały izby skarbowe, dystrybucję detaliczną umożliwiała zgoda władz skarbowych II instancji. Ostateczne uregulowanie tych kwestii przyniosły odpowiednie rozporządzenia wykonawcze wprowadzające zgodne z ustawą zasady

---

[115] Druki Sejmowe, SU, druk nr 1553, *Motywy do projektu ustawy w przedmiocie urządzania Loterii...*, s. 6–7; tamże, druk nr 2219, Załącznik 2, *Motywy do projektu ustawy o monopolu tytoniowym...*, s. 13–17; tamże, Okres I, druk nr 1148, *Projekt ustawy o monopolu spirytusowym..., Uzasadnienie*, s. 26; tamże, druk nr 1634, *Projekt ustawy o państwowym monopolu wyrobu zapałek...*, s. 6–7.

[116] DzURP 1922, nr 47, poz. 409.

organizacyjne w kolejnych dzielnicach państwa (ostatnie z nich, dotyczące województw poznańskiego i pomorskiego weszło w życie 20 marca 1925 r.)[117].

Niezmiernie ważne z punktu widzenia wykonywania monopolu były także wydawane w latach 1922–1924 postanowienia przejściowe ujednolicające z jednej strony jego zasady w całym kraju, z drugiej zaś organizujące funkcjonowanie monopolu w okresie utrzymywania stanu tymczasowości w sferze produkcyjnej oraz późniejszy wykup prywatnego przemysłu tytoniowego. Rozporządzeniami z 19 lipca i 29 października 1922 roku oraz z 19 lutego 1923 r. uregulowano wzajemny stosunek między monopolem a wciąż czynnymi fabrykami prywatnymi, zaś skutkiem uzyskania tzw. pożyczki włoskiej stało się wydane tuż po podpisaniu umowy kredytowej rozporządzenie Ministra Skarbu z 31 marca 1924 roku o wypowiedzeniu dotychczasowych koncesji na produkcję wyrobów tytoniowych i faktyczne rozpoczęcie procesu przejmowania przez monopol pełnego zakresu przyznanych mu ustawą z 1 czerwca 1922 roku uprawnień[118].

Także drugi z wielkich monopoli, czyli Państwowy Monopol Spirytusowy, bardzo szeroko wpływał na związane z nim gałęzie produkcji i handlu. Przesądzała o tym nie tylko zagwarantowana ustawą z 31 lipca 1924 roku wyłączność produkcji wódek czystych, ale także pełna kontrola nad wytwórczością spirytusu surowego w gorzelniach, jego oczyszczaniem w rektyfikacjach oraz koncesjonowany system sprzedaży hurtowej i detalicznej. Monopol miał prawo określać rozmiary produkcji spirytusu kierowanej na rynek wewnętrzny, ustalał ceny jego zakupu i oczyszczania, normy zużycia surowców i materiałów pomocniczych w gorzelniach i rektyfikacjach, ceny sprzedażne spirytusu przeznaczonego na potrzeby fabryk wódek gatunkowych oraz wykorzystujących ten surowiec gałęzi przemysłu spożywczego, chemicznego i farmaceutycznego. Podobnie jak w przypadku monopolu tytoniowego uregulowano zasady przydzielania koncesji na hurtowy i detaliczny handel wyrobami monopolowymi dodatkowo obostrzony jeszcze w przypadku detalu przepisami ustawy antyalkoholowej z 1920 roku, która ograniczała liczbę punktów sprzedaży. Poza wpływem PMS pozostawać miał jedynie alkohol produkowany na eksport oraz wspomniana produkcja wódek gatunkowych i rozlew spirytusu skażonego (denaturatu)[119].

Ustawa monopolowa wchodziła wprawdzie w życie już kilka miesięcy po uchwaleniu, jednak wskutek oczywistych trudności w zorganizowaniu tak skomplikowanego przedsiębiorstwa wszystkie jej zapisy, zwłaszcza te dotyczące uprawnień produkcyjnych, miały być wprowadzane na obszarze państwa stopniowo. Pierwszy etap tego procesu nastąpił 1 stycznia 1926 roku, gdy pełny mo-

[117] Dz. Urz. Min. Skarbu 1922, nr 16, poz. 240; 1923, nr 9, poz. 218; nr 22, poz. 638; nr 31, poz. 195; DzURP 1923, nr 112, poz. 902; 1924, nr 3, poz. 20; nr 16, poz. 161; 1925, nr 27, poz. 193.

[118] Dz. Urz. Min. Skarbu 1922, nr 20, poz. 331; nr 22, poz. 530; DzURP 1922, nr 47, poz. 409; nr 63, poz. 566; nr 100, poz. 916; 1923, nr 23, poz. 142; 1925, nr 33, poz. 343; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 15–18, 108–110.

[119] DzURP 1920, nr 37, poz. 210; 1924, nr 78, poz. 756.

nopol objął sześć województw wschodnich (wileńskie, nowogródzkie, poleskie, wołyńskie, stanisławowskie, tarnopolskie), w połowie października zaczął obowiązywać w województwie lwowskim, zaś na przełomie lat 1926 i 1927 jego zasięg terytorialny przesunął się do centrum kraju, by jako ostatnie objąć od kwietnia 1927 r. województwa poznańskie i pomorskie[120].

W tym samym czasie nastąpiła także pierwsza zasadnicza nowelizacja zasad funkcjonowania samego monopolu. Rozporządzeniem Prezydenta o monopolu spirytusowym z 26 marca 1927 roku podjęto próbę usunięcia najbardziej widocznych wad ustawy z lipca 1924 r. Wprowadzono nowe zasady ustalania cen zakupu spirytusu w gorzelniach, ograniczono prawo do eksportu i przyznano je jednej tylko i działającej za zezwoleniem władz skarbowych organizacji spółdzielczej oraz zaostrzono przepisy obowiązujące koncesjonariuszy monopolowych. Rozporządzenie poszerzyło także zakres uprawnień monopolowych państwa, przekazując mu dodatkowo wyłączność na skażanie i rozlew spirytusu skażonego (denaturatu). Właśnie ten akt prawny oraz równoczesne objęcie zasięgiem monopolu całego terytorium kraju należy uznać za akcenty kończące proces konstytuowania zasadniczych ram funkcjonowania monopolu spirytusowego[121].

W przypadku mniejszych przedsiębiorstw monopolowych zakres przyznanych im uprawnień był zdecydowanie bardziej zróżnicowany. Najszersze posiadał, rzecz jasna, z założenia produkcyjny monopol zapałczany, chociaż w przeciwieństwie do monopolu tytoniowego nie sprawował on kontroli nad dystrybucją wytwarzanych wyrobów. Pozostawał on także poza zasięgiem wpływów gospodarczych państwa i trudno wskutek tego analizować szczegółowo w tym miejscu jego uprawnienia, pomijając w dodatku fakt planowanej dzierżawy.

Generalnie ustawa z 15 lipca 1925 r. zakładała, podobnie jak w przypadku zasad monopolu tytoniowego, wyłączność produkcji i przywozu zapałek oraz wykup prywatnych zakładów produkcyjnych, z tym że przejęcie produkcji miało wejść w życie wraz z całą ustawą, czyli 1 października 1925 roku. Równocześnie ustawa zawierała zasadnicze z punktu widzenia dalszego funkcjonowania monopolu zapisy o możliwości i warunkach jego dzierżawy, do których zaliczono roczny czynsz w wysokości co najmniej 5 mln zł, wynikający z dotychczasowych stosunków poziom cen zapałek oraz gwarancje wywozu za granicę przez koncesjonariusza minimum 1/3 krajowej produkcji zapałek. Znalazł się w niej także ściśle prohibicyjny zapis o opodatkowaniu konkurencyjnych wobec zapałek zapalniczek, które zostały obłożone podatkiem w wysokości 1 lub 5 zł, co

---

[120] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 52; DzURP 1925, nr 100, poz. 705; 1926, nr 67, poz. 397; 1926, nr 90, poz. 517; J. Jaskólski, *Budżet Rzeczypospolitej na rok 1925*, „Gaz. Bank." 1925, nr 11–12, s. 223; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 220–225.

[121] DzURP 1927, nr 32, poz. 289; *Nowela do ustawy o Polskim Monopolu Spirytusowym*, „Dz. Pozn." 1927, nr 82, s. 6; *Zmiana ustawy o monopolu spirytusowym*, „Prz. Rol." 1927, nr 6–7, s. 165–175.

w założeniu miało zamknąć dla nich polski rynek (szczegóły realizacji ustawy znalazły się w rozporządzeniu Ministra Skarbu z 25 września 1925 r.)[122].

Komplementarna w stosunku do ustawy z 15 lipca umowa z utworzoną przez International Match Corporation Spółką Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce podpisana została 19 września 1925 roku. Miała ściśle określać zobowiązania obu stron kontraktu. W zamian za 6 mln dolarów pożyczki oraz roczny czynsz w wysokości minimum 5 mln złotych spółka uzyskiwała dwudziestoletnią dzierżawę monopolu i gwarancję odpowiedniego zysku, w którym Skarb miał uczestniczyć dopiero powyżej zapisanej w umowie sumy wynoszącej 12% stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału. Do najważniejszych zobowiązań dzierżawcy miały należeć wykup krajowych fabryk zapałek, wypłata odszkodowań dla tracących wskutek utworzenia monopolu zatrudnienie, zaspokajanie zapotrzebowania wewnętrznego produkcją krajową oraz wspomniany już wymóg zapisanego w ustawie poziomu eksportu (po zakończeniu okresu dzierżawy cały majątek monopolu miał przejść na własność Skarbu)[123].

Przejęcie przez prywatne konsorcjum wykonywania wszystkich prerogatyw monopolowych państwa oraz mało skonkretyzowane zapisy o uprawnieniach władz skarbowych wobec spółki i o ewentualnym zwiększaniu wymaganego poziomu jej wpłat do budżetu uniemożliwiały w zasadzie skuteczną kontrolę jej funkcjonowania i zdeterminowały na wszystkie kolejne lata realizacji umowy wyłączenie monopolu zapałczanego poza obręb realnie prowadzonej przez Ministerstwo Skarbu polityki podatkowej. Od początku swego istnienia stał się on w ten sposób jedynie formalną częścią polskiego systemu monopolowego, a dalsze działania władz polskich w tym względzie ukierunkowane były zarówno na wyegzekwowanie bardzo niejednoznacznych zapisów powszechnie krytykowanej umowy z 19 września, jak i na dążenie do zmiany jej zasad, co jednak wymagało trudnej do uzyskania zgody wielkiego, prowadzącego swe interesy na całym świecie koncernu Kreugera[124].

Pozostałe monopole miały już charakter ściśle handlowy i nie zmieniał tego nawet fakt, że państwowe zakłady salinarne dominowały w strukturze wydobycia i sprzedaży soli. Funkcjonowanie najważniejszego spośród mniejszych przedsiębiorstw monopolowych, a więc właśnie monopolu sprzedaży soli, oparte było na wynikającym w dużej mierze z wypracowanych w pierwszych latach niepodległości zasad rozporządzeniu Prezydenta z 30 grudnia 1924 roku

---

[122] DzURP 1925, nr 83, poz. 561; nr 100, poz. 707.

[123] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 30, *Posiedzenie Rady Ministrów z 16 września 1925 r.*, Załącznik 13, k. 484–490; „Tyg. Handl." 1925, nr 31, s. 5; *Monopol zapałczany*, „Kur. Warsz." 1925, nr 276, s. 12.

[124] NIK 1926, s. 190–191; *Pismo Najwyższej Izby Kontroli do Ministerstwa Skarbu z 2 marca 1926 r.* [w:] *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów...*, s. 90–101; *Monopol zapałczany wprowadzony od 1 października br.*, „IKC" 1925, nr 258, s. 11.

i konkretyzującym je rozporządzeniu wykonawczym Ministra Skarbu z 19 lutego 1925 roku. Wprowadzały one monopol kupna i sprzedaży oraz wywozu i przywozu soli jadalnej oparty na pełnej kontroli obrotu połączony z uprawnieniami ministra do regulowania cen sprzedażnych, w których mieścić się miał zysk Skarbu. Podobnie jak w przypadku obu wielkich monopoli sól przywożona z zagranicy podlegała specjalnej opłacie monopolowej, poza tym analogicznie jak w monopolu spirytusowym minister skarbu miał prawo sprzedawać po niższych cenach produkt przeznaczony na cele niekonsumpcyjne[125].

Nowe przepisy utrzymywały także koncesyjny, oparty na zezwoleniach odpowiednich izb skarbowych system prowadzenia handlu hurtowego, pozostawiając jednak sprzedaż detaliczną – przy wspomnianej odgórnej regulacji cen – poza kontrolą władz skarbowych. Pełny, obejmujący całe terytorium państwa polskiego monopol sprzedaży soli wszedł w życie z końcem stycznia 1925 roku, zaś ważnym uzupełnieniem wprowadzonych przepisów stało się rozporządzenie Ministra Skarbu z 5 lipca 1927 r. o wolnych składach soli wprowadzające dodatkowy stopień pośredniczący w handlu między Biurem Sprzedaży Soli a hurtowniami[126].

Oparty w swych zasadniczych ramach na ustawie pochodzącej jeszcze z marca 1920 roku monopol loteryjny także funkcjonował w postaci uprawnienia handlowego (sprzedaż szans na wygraną w loterii), chociaż w tym przypadku można by ewentualnie dyskutować (raczej akademicko), czy nie posiadał też uprawnień *stricte* produkcyjnych. Były one jednak zbyt mało istotne (dotyczyły wszak druku losów), by można je uznać za realne i przynoszące bezpośrednie dochody Skarbowi. W praktyce regale loteryjne dotyczyło przywileju prowadzenia opartej na sprzedaży losów loterii klasowej oraz prawa udzielania zezwoleń na organizowanie jednorazowych prywatnych loterii pieniężnych i fantowych, ale przeznaczonych wyłącznie na cele dobroczynne i użyteczności publicznej. Na straży wyłączności państwa w tym zakresie stał zapis o zakazie sprzedaży na obszarze Rzeczypospolitej losów loterii zagranicznych lub łamiących zasady monopolu loterii prywatnych, a wszystkie zasadnicze decyzje dotyczące kształtu, czasu trwania loterii, ceny losów, przebiegu loterii i struktury wygranych podejmować miały, rzecz jasna, odpowiednie władze skarbowe. Udzielały on także, zgodnie z regulaminem z czerwca 1925 roku, zezwoleń na sprzedaż losów, co stanowiło pewne *novum* w stosunku do pozostałych przedsiębiorstw monopolowych funkcjonujących w oparciu o koncesje (w tym wypadku obowiązywały umowy prywatnoprawne)[127].

---

[125] DzURP 1924, nr 117, poz. 1043; 1925, nr 19, poz. 142.

[126] DzURP 1927, nr 69, poz. 613; *Wolne Składy Soli*, „PiH" 1927, z. 38, s. 1294; *Wolne składy soli*, „Przegl. Kup." 1927, nr 35, s. 7.

[127] Dz. Urz. Min. Skarbu 1919, nr 1, poz. 16; DzURP 1920, nr 31, poz. 180; 1924, nr 54, poz. 541; J. Dawidsohn, *Polskie monopole...*, s. 34–35; wstępną organizację monopolu loteryjnego określiły dwa rozporządzenia ministra Bilińskiego z 15 oraz 21 października 1919 roku, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1919, nr 30, poz. 444–445.

Handlowy charakter miały także dwa pozostałe, czasowo tylko istniejące w Rzeczypospolitej monopolowe uprawnienia państwa, a więc działający do 1921 roku monopol cukrowy oraz zniesiony w roku 1927 monopol sacharyny. Trudno byłoby zresztą szczegółowo analizować podstawy prawne tych monopoli, gdyż jako spuścizna okupacyjnych przepisów mocarstw centralnych (cukier i częściowo sacharyna) czy też kontynuacja przedwojennych rosyjskich stosunków akcyzowych nie doczekały się, jak już zaznaczono, własnych regulacji prawnych, co zresztą było równoznaczne z ich likwidacją.

W przypadku handlu cukrem likwidacja oznaczała powrót do akcyzowego sposobu jego opodatkowania, natomiast kwestia sacharyny była bardziej skomplikowana. W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1922 roku straciły moc obowiązującą przepisy okupacyjne, które zastąpione zostały odpowiednimi zapisami artykułów 1057 i 1270 rosyjskiej ustawy akcyzowej z 1901 oraz 1912 roku. Wprowadzały one ścisły nadzór Skarbu nad produkcją i handlem tym artykułem, a potwierdzeniem wszystkich obostrzeń stały się postanowienia rozporządzenia wykonawczego Ministra Skarbu z 30 grudnia 1924 roku, zgodnie z którym przedmiotem handlu i obrotu na terenie Rzeczypospolitej mogły być tylko takie sztuczne środki słodzące, które zostały dopuszczone do obrotu przez Ministra Skarbu, a ich użycie możliwe było tylko w celach leczniczych i do badań naukowych. Czasowo jedynie pozostawiono możliwość ich zakupu na użytek domowy, bez prawa wykorzystania ich w produktach lub napojach przeznaczonych na sprzedaż. Także wytwórczość sztucznych środków słodzących z założenia miała być tylko przejściowo dozwolona (rozporządzenie określało warunki wygaśnięcia odpowiednich zezwoleń), a handel nimi oparty został, podobnie jak w przypadku większości artykułów zmonopolizowanych, na wydawanych przez władze skarbowe koncesjach[128].

Generalnie rozporządzenie można uznać za kolejny krok do likwidacji formalnego raczej niż prawnie umocowanego monopolu sacharyny, a najlepiej o jego specyfice świadczył fakt, że w całym stosunkowo obszernym tekście dokumentu pojęcie monopolu nie pojawiało się w ogóle. Kres istnieniu tego quasi-monopolu przyniosło wspomniane już i ściśle prohibicyjne rozporządzenie Prezydenta RP z 7 października 1927 roku, które uzależniając ewentualne pozwolenie na wyrób, przerób czy sprzedaż sztucznych środków słodzących od zgody odpowiednich władz, ostatecznie zawężało możliwości ich używania do celów leczniczych i naukowych. Sprzedaż natomiast została ograniczona do uprawnionych składów aptecznych i obsługiwanych przez nie aptek[129].

Podsumowując zasadnicze cechy przyznanych przedsiębiorstwom monopolowym uprawnień, można stwierdzić, że w większości przypadków były one ze

[128] DzURP 1921, nr 83, poz. 584; 1922, nr 116, poz. 1056; 1925, nr 9, poz. 64; J. Podczarski, *Czy istnieje w Polsce monopol sacharyny...*, s. 363–365.

[129] DzURP 1927, nr 89, poz. 797.

sobą zbieżne. Poza oczywistymi różnicami wynikającymi z handlowego bądź produkcyjnego charakteru poszczególnych przywilejów skarbowych łatwo zauważyć, że większość z nich posiadała podobne możliwości kształtowania cen hurtowych i detalicznych, organizowania handlu wewnętrznego i zagranicznego podległymi sobie artykułami, a ich wprowadzanie często związane było z mniej lub bardziej długim okresem przejściowym podyktowanym koniecznością odpowiedniego przygotowania do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych.

Ewentualne odstępstwa od tych ogólnie obowiązujących zasad wynikały z reguły ze specyfiki poszczególnych uprawnień i oznaczały zrozumiały brak koncesjonowania detalicznego handlu artykułami powszechnego użytku (sól, zapałki), mniejszy nacisk na odgórną regulację funkcjonowania pozostającego właściwie poza wpływem władz skarbowych monopolu zapałczanego czy też specyficzne zasady przyznawania zezwoleń na prowadzenie i organizację punktów sprzedaży (kolektur) losów loterii. Wyjątkowość podejścia ustawodawcy do kwestii eksportu spirytusu wynikała z kolei z założonego kolejnymi ustawami monopolowymi pozostawienia tej części działań handlowych poza zakresem uprawnień państwa. Sytuacja na rynku światowym oceniana była zresztą przez twórców monopolu dosyć pesymistycznie, z drugiej zaś strony ewentualny wzrost eksportu, przedstawiany jako jeden z pozytywnych skutków powołania monopolu, mógł dawać polskim gorzelniom możliwości znaczącego zwiększania produkcji spirytusu[130].

Tabela 12. Zakres uprawnień monopoli skarbowych obecnych w polskim systemie podatkowym w latach 1925–1939

Monopol	Wyłączność produkcji	Wyłączność sprzedaży	Organizacja handlu		Regulacja cen		Zasady eksportu
			hurtowego	detalicznego	hurtowych	detalicznych	
Loteryjny	nie	tak	umowy cywilnoprawne		administracyjna		–
Solny	nie	tak	koncesje	wolny	administracyjna	administracyjna	monopol
Spirytusowy	częściowa	tak	koncesje	koncesje	administracyjna	administracyjna	wolny handel, od 1927 kartel
Tytoniowy	tak	tak	koncesje	koncesje	administracyjna	administracyjna	monopol
Zapałczany	tak	tak	wolny	wolny	administracyjna	rynkowa	monopol

Źródło: zestawienie własne na podstawie odpowiednich ustaw i rozporządzeń monopolowych.

[130] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1148, *Projekt ustawy o monopolu spirytusowym z 4 kwietnia 1924 r.., Uzasadnienie*, s. 30; J. Podkomorski, *Zasadnicze zadania monopolu...*, s. 3–5.

W sposób zbliżony ustawy monopolowe i odpowiednie rozporządzenia wykonawcze uregulowały również zasady funkcjonowania organów powołanych do wykonywania poszczególnych przywilejów skarbowych. Mimo zapowiadanej przez Władysława Grabskiego jeszcze na początku 1923 roku ich samodzielności organizacyjnej i finansowej pewne jej cechy, bardziej zresztą formalne niż realne, uzyskała jedynie posiadająca osobowość prawną Dyrekcja Państwowego Monopolu Spirytusowego. Zarówno jednak ona, jak i pozostałe zarządy monopolowe tradycyjnie już podlegały ścisłej kontroli resortu skarbu, a ich działalność podporządkowana została nadzorowi ze strony funkcjonującego w jego ramach Departamentu Akcyz i Monopolów[131].

W skład tego departamentu wchodziły przez kilka lat Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego oraz Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej, zgodnie ze statutem organizacyjnym Ministerstwa Skarbu z 25 lutego 1924 roku, a ich wyodrębnienie i bezpośrednie podporządkowanie Ministrowi Skarbu nastąpiło dopiero w roku 1927. W tej sytuacji o realnej samodzielności zarówno trzech dyrekcji monopolowych, jak i wykonującego uprawnienia państwa w zakresie sprzedaży soli i będącego integralną częścią Departamentu Akcyz i Monopolów Biura Sprzedaży Soli mowy być nie mogło. Potwierdzeniem tej ścisłej podległości stało się powołanie pod koniec 1926 roku komisji rewizyjnych kontrolujących działalność dwóch największych przedsiębiorstw monopolowych. Niewiele zmieniał pod tym względem fakt finansowej samodzielności przedsiębiorstw monopolowych, których preliminarze zgodnie z wprowadzoną w budżetowaniu zasadą stanowiły integralną część planu dochodów i wydatków państwa na kolejne lata, zaś do ogólnego budżetu wpisywano tylko czysty dochód preliminowany przez poszczególne monopole[132].

Nieodłącznym elementem wszystkich ustaw monopolowych i w zasadzie warunkiem *sine qua non* ich realnego wykonywania pozostawały naturalne w przypadku zakładanej wyłączności państwa w określonych dziedzinach produkcji i handlu uregulowania wprowadzające odpowiedzialność karną za łamanie przepisów monopolowych. Każda ustawa zawierała katalog przestępstw przeciw poszczególnym monopolom, do których obok nielegalnej produkcji i handlu produktami stanowiącymi monopol Skarbu zaliczano również świadome ich pozyskiwanie, zakup oraz konsumpcję. Sankcje zapisywane w kolejnych aktach prawnych usystematyzowane zostały w uchwalonej 2 sierpnia 1926 roku ustawie karnej skarbowej, która w kilkudziesięciu artykułach (art. 57–134) określiła cały system kontroli przestrzegania uprawnień monopolowych Rzeczypospolitej. Odpowiednie zapisy ustawy

[131] Dz. Urz. Min. Skarbu 1919, nr 13, poz. 183; 1920, nr 1, poz. 1; DzURP 1924, nr 78, poz. 756.

[132] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 25, *Posiedzenie Rady Ministrów z 25 lutego 1924 r.*, Załącznik 11, k. 611–612; tamże, t. 39, *Posiedzenie Rady Ministrów z 29 sierpnia 1927 r.*, Załącznik 25, k. 148–149; DzURP 1926, nr 127, poz. 742–743; B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, s. 162–176.

karnoskarbowej stały się także po jej wejściu w życie (od początku 1927 roku) integralną częścią obowiązujących w tym czasie ustaw monopolowych[133].

Prawne podstawy systemu monopolowego mimo osiągniętej w wyniku działań gabinetu Grabskiego wyraźnej jego stabilizacji podlegały, rzecz jasna, z biegiem czasu ewolucji. Miała ona jednak z założenia nie tyle zmieniać zakres uprawnień monopolowych Skarbu, ile raczej prowadzić do sukcesywnej poprawy jego organizacji i funkcjonowania. Chociaż jeszcze w II połowie lat dwudziestych jedynym zasadniczym aktem prawnym, obok wielu mniej lub bardziej ważnych rozporządzeń wykonawczych, wprowadzonym w myśl tego zamierzenia stało się wspomniane już rozporządzenie o monopolu spirytusowym z 26 marca 1927, to w początkach dekady następnej nastąpiła zasadnicza rekonstrukcja uwarunkowań prawnych całego w zasadzie systemu monopolowego.

Prócz zmian zmierzających wprost do poprawy sposobu wykonywania uprawnień państwa rekonstrukcja ukierunkowana była na osiągnięcie kilku podstawowych celów. Należało do nich przede wszystkim postulowane już od początku lat dwudziestych rzeczywiste usamodzielnienie organizacyjne prowadzonych bezpośrednio przez państwo przedsiębiorstw monopolowych, drugim poważnym problemem pozostawała nieodłącznie związana z potrzebą renegocjacji umowy dzierżawczej kwestia reformy reguł funkcjonowania monopolu zapałczanego, natomiast trzecim z sukcesywnie podejmowanych aż do końca okresu międzywojennego zagadnień były przepisy określające organizację handlu artykułami monopolowymi.

Najwcześniej, bo na przełomie 1930 i 1931 roku, podjęto kwestię monopolu zapałczanego (umowa o dzierżawie z 17 listopada 1930 r. oraz odpowiednie ustawy z 26 i 30 stycznia 1931 r.), w roku 1932 wydano natomiast kilka aktów prawnych zmierzających do gruntownej przebudowy trzech największych przedsiębiorstw monopolowych. Celem uchwalonej 18 marca tego roku ustawy o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy" oraz rozporządzeń Prezydenta RP o przedsiębiorstwie „Polski Monopol Solny" z 21 czerwca oraz o monopolu spirytusowym, opodatkowaniu kwasu octowego i drożdży oraz sprzedaży napojów alkoholowych z 11 lipca była zapowiadana od lat ich komercjalizacja. Zakończenie procesu tworzenia podstaw prawnych komercjalizacji przedsiębiorstw monopolowych przyniosła ustawa o monopolu loteryjnym z 9 lipca 1936 roku, zaś ostateczne unormowanie zasad działania monopolu zapałczanego zawierały dekret Prezydenta z 14 stycznia 1936 r. oraz nowa umowa o jego dzierżawie z 1 czerwca 1937 roku i potwierdzająca ją ustawa sejmowa z 4 stycznia 1938 roku[134].

---

[133] DzURP 1926, nr 105, poz. 609; *Monopole. I. Sprzedaży soli, II. Zapałczany, III. Loterji*, oprac. W. Grabowski, Warszawa 1929, passim.

[134] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 62, *Posiedzenie Rady Ministrów z 10 czerwca 1932 r.*, Załącznik 4, k. 430; DzURP 1931, nr 9, poz. 45, 46; 1932, nr 26, poz. 240; nr 52, poz. 497; nr 63, poz. 586; 1936, nr 3, poz. 12; nr 55, poz. 398; 1938, nr 1, poz. 2; PBRP na 1939/40, s. 1071; tekst

Chronologicznie pierwszym z podejmowanych problemów była wprawdzie próba realnych zmian w funkcjonowaniu monopolu zapałczanego, jednak z punktu widzenia całego systemu monopolowego zdecydowanie ważniejsza była kwestia komercjalizacji monopoli i związanego z tym nadania im cech typowych, działających w warunkach rynkowych przedsiębiorstw. Postulaty usamodzielnienia przedsiębiorstw monopolowych pojawiały się w dyskusji publicznej przede wszystkim w odniesieniu do Polskiego Monopolu Tytoniowego, którego dyrekcja, mimo że posiadała najszersze, przekładające się na poważne znaczenie gospodarcze uprawnienia, stanowiła aż do sierpnia 1927 roku jedynie część departamentu w strukturach resortu skarbu. Także i później, gdy stała się wyodrębnionym działem administracji skarbowej, trudno było mówić o jej samodzielności, a sprawność handlowa takiego funkcjonującego jak urząd przedsiębiorstwa nie mogła być wysoka[135].

Na dosyć podobne ograniczenia w działaniu napotykała także formalnie posiadająca osobowość prawną i stanowiąca w myśl rozporządzenia monopolowego z 26 marca 1927 r. odrębną jednostkę gospodarczą działającą na zasadach handlowych Dyrekcja Państwowego Monopolu Spirytusowego. Była to jednak samodzielność niepełna, wyraźnie ograniczana przez wszechobecny nadzór Ministra Skarbu, a także działania doradczej, ale mającej realny wpływ na podejmowane decyzje Państwowej Rady Spirytusowej oraz brak w ustawie gwarancji autonomii finansowej przedsiębiorstwa. Nie był także, rzecz jasna, Państwowy Monopol Spirytusowy skomercjalizowanym przedsiębiorstwem państwowym w rozumieniu rozporządzenia Prezydenta RP z 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji[136].

Dopóki w gospodarce utrzymywała się dobra koniunktura, kwestia ubezwłasnowolnienia zarządów monopolowych nie stała się przedmiotem poważniejszej debaty i dopiero okres kryzysu wymusił uznanie przez władze skarbowe potrzeby zmian w tym zakresie. Pierwszym i zasadniczym krokiem w tym kierunku stał się przyjęty przez rząd 13 stycznia 1932 roku i będący wyrazem zgłaszanych już od kilku lat ze wzmożonym naciskiem postulatów, z rezolucją Senatu z 13 kwietnia 1930 roku na czele, projekt ustawy o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy". Zakładał on rozdzielenie łącznie dotychczas trak-

umowy z 17 listopada 1930 r., zob. AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 54, *Posiedzenie Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 r.*, Załącznik 2, k. 31–41.

[135] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 8, SKB MS 1925, s. 32; *Monopol Tytoniowy w r. 1925. Sprawozdanie posła dr. Jerzego Michalskiego, jako Sprawozdawcy preliminarza budżetu Min. Skarbu w Sejmowej Komisji Budżetowej, złożone na posiedzeniu Komisji w dniu 26 marca 1926 r.* [w:] *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 172–173; *Roman Rybarski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na okres 1930/31*, SS Sejm, Okres II, pos. 76 z 8 lutego 1930 r., szp. 156.

[136] DzURP 1927, nr 25, poz. 195; nr 32, poz. 289; S. Głąbiński, *Polskie prawo skarbowe...*, s. 99.

towanych funkcji administracyjnych i gospodarczych oraz wydzielenie zarządu monopolowego ze struktur administracji skarbowej połączone z nadaniem mu pełnej samodzielności prawnej, organizacyjnej i finansowej. Celem zmian było oczywiście przyznanie monopolowi *niezbędnej w stosunkach handlowych* swobody działania, a tym samym lepsze przystosowanie do szybko zmieniających się warunków prowadzenia działalności produkcyjno-handlowej[137].

Ustawa została przyjęta bez większych sporów 18 marca 1932 roku, a zgłaszane wobec niej, jak i całej gospodarki monopolowej uwagi dotyczyły wątpliwości co do możliwości traktowania uprawnienia podatkowego jako przedsiębiorstwa o charakterze zarobkowym. Już zresztą w trakcie dyskusji nad budżetem na rok 1932/33 poseł Roman Rybarski mówił w lutym w Komisji Budżetowej Sejmu, że *monopol nie potrzebuje być skomercjalizowany, bo nie ma konkurenta. Walkę z konkurentem monopolu prowadzi nie sam monopol, tylko policjant.* Drugim zgłaszanym zastrzeżeniem był natomiast fakt pozbawienia parlamentu kontroli budżetowej nad funkcjonowaniem monopolu, który wraz z komercjalizacją miał wnosić do budżetu tylko czysty zysk wyprowadzony w oparciu o zatwierdzany przez Ministra Skarbu, a nie Sejm, plan finansowo-gospodarczy[138].

Zgodnie z ustawą Polski Monopol Tytoniowy otrzymał prawo eksploatacji uchwalonego ustawą z 1922 roku przywileju Skarbu, uzyskał osobowość prawną, prawo wpisu do rejestru handlowego oraz prawo własności zarządzanego majątku, chociaż ewentualne jego zbycie lub zastaw uzależnione zostało od zgody ustawowej. Podobnie ograniczono możliwości zaciągania przez tworzone przedsiębiorstwo kredytów i wypuszczania obligacji – PMT mógł się zadłużać bez upoważnienia ustawowego tylko do poziomu 10% dochodu eksploatacyjnego brutto. Sam zarząd przedsiębiorstwa nadal należał do odpowiedzialnej i powoływanej przez Ministra Skarbu Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego[139].

---

[137] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 61, *Posiedzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 1932 r.*, k. 119; Załącznik 2, k. 180–185; Druki Senatu, Okres II, druk nr 47, cz. 8-C, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej o preliminarzu budżetowym Monopoli na rok 1930/31* (cyt. SKSB Monopole), s. 5; E. Zaremba, *Uwagi w sprawie organizacji Monopolu Tytoniowego* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 266–275.

[138] *Stanisław Rymar w I czytaniu projektu ustawy o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy"*, SS Sejm, Okres III, pos. 46 z 26 stycznia 1932 r., szp. 51; *Debata nad projektem ustawy o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy"*, tamże, pos. 64 z 7 marca 1932 r., szp. 70–83; *Warunki poprawy. Przemówienie posła Romana Rybarskiego...*, s. 5; katalog zastrzeżeń do procesu komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, zob. A. Heydel, *Cel komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Współczesny" 1931, nr 2, s. 242–252.

[139] DzURP 1932, nr 26, poz. 240; *Usamodzielnienie monopolu tytoniowego*, „Czas" 1932, nr 19, s. 5; W. Oster, *Utworzenie Państwowego Przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy"*, „Czasopismo Skarbowe", 1932, nr 7, s. 305–307; *Monopol tytoniowy jako przedsiębiorstwo*, „Gaz. Warsz." 1932, nr 70, s. 1.

Bardzo podobny w zapisach kształt uprawnień przyznano latem 1932 roku także dwóm kolejnym komercjalizowanym przedsiębiorstwom monopolowym. Polski Monopol Solny odpowiednie kompetencje wynikające ze sprawowania monopolu sprzedaży soli przejął od 1 lipca, wraz z wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta z 21 czerwca, natomiast od 11 sierpnia mocy obowiązującej nabierały analogiczne zapisy nowego rozporządzenia regulującego funkcjonowanie monopolu spirytusowego z 11 lipca 1932 r. Dopiero wtedy uzyskał on realną samodzielność, stając się podobnie jak dwa pozostałe monopole skomercjalizowanym przedsiębiorstwem państwowym. Zakończeniem tego etapu procesu stały się wydane w styczniu 1933 roku jednobrzmiące w ogólnych postanowieniach rozporządzenia wykonawcze Ministra Skarbu określające struktury na nowo organizowanych dyrekcji monopolowych[140].

Ostatnim z komercjalizowanych przedsiębiorstw była wykonująca przywilej loteryjny Skarbu i kierowana przez Generalną Dyrekcję Loterii Państwowej Polska Państwowa Loteria Klasowa, która na usamodzielnienie musiała czekać aż do ustawy z 9 lipca 1936 roku. Zgodnie z jej zapisami wykonywanie monopolu przekazano w ręce tworzonego przedsiębiorstwa państwowego o nazwie Polski Monopol Loteryjny, które uzyskało analogiczną pozycję ekonomiczno-prawną jak zarządy monopolowe komercjalizowane w roku 1932 (rozporządzenie wykonawcze do ustawy wydane zostało 26 lutego 1937 r., zaś statut Polskiego Monopolu Loteryjnego ogłoszono 18 lutego tego roku)[141].

Proces komercjalizacji przedsiębiorstw monopolowych łączył się z reguły z ważnymi przeobrażeniami w kształcie przysługujących Skarbowi uprawnień fiskalnych i gospodarczych. O ile jeszcze w przypadku monopolu tytoniowego głównym zadaniem postawionym przed ustawą z marca 1932 roku było właśnie uwolnienie jego działania z gorsetu biurokratycznych i szkodliwych dla efektywności skarbowej ograniczeń, o tyle już obie pozostałe ustawy koncentrowały się również na całej gamie problemów gospodarczych związanych z wykonywaniem monopolu solnego i spirytusowego oraz zachodzącymi w ich przedmiocie zmianami.

Rozporządzenie o utworzeniu Polskiego Monopolu Solnego zmierzało przede wszystkim do koniecznego w nowych warunkach uregulowania funkcjonowania scentralizowanego wreszcie, po latach sporu kompetencyjnego, uchwałą Rady Ministrów z 2 kwietnia 1932 roku zarządu nad całością spraw solnych w kraju. Przejęcie produkcji przez Skarb wymagało bowiem nowych ram orga-

---

[140] DzURP 1932, nr 52, poz. 497; nr 63, poz. 586; 1933, nr 4, poz. 25–27; S. Głąbiński, *Zarys nowszego ustawodawstwa...*, s. 12, 28–30; J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, s. 242–244; W. Oster, *„Polski Monopol Solny"*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 7, s. 308–310.

[141] DzURP 1936, nr 55, poz. 398; 1937, nr 21, poz. 134; „MP" 1937, nr 39, poz. 54; *Sprawozdanie Komisji Gospodarczo-Skarbowej o projekcie ustawy o monopolu loteryjnym*, SS Senat, Okres IV, pos. 16 z 24 czerwca 1936 r., szp. 53–54; B.L., *Zmiana przepisów o monopolu loteryjnym*, „Polska Gosp." 1936, z. 30, s. 878.

nizacyjnych, którym na pewno nie mogło podołać dotychczas wykonujące monopol handlowy Biuro Sprzedaży Soli w Departamencie Akcyz i Monopolów. Stąd też tworzony właśnie Polski Monopol Solny przejął wykonywanie wcześniejszych uprawnień handlowych BSS, ale także uzyskał sprawowany wcześniej przez Dyrekcję Salin zarząd nad produkcją zakładów państwowych. W ten sposób zakres działania nowego przedsiębiorstwa obejmował od tego czasu zarówno przywilej państwa w zakresie monopolu sprzedaży, jak i eksploatację salin i warzelni soli oraz jej zasobów znajdujących się w rękach państwa[142].

Polski Monopol Solny nie uzyskał jednak praw własności do zarządzanego majątku nieruchomego. Wymagałoby to zastosowania drogi ustawowej, podczas gdy omawiane przepisy wchodziły w życie drogą rozporządzenia prezydenckiego. Mimo deklarowanego przez Ministerstwo Skarbu, zapisanego w uzasadnieniu do projektu, zamiaru uzupełnienia tego braku w Sejmie stan taki utrzymał się już do końca okresu międzywojennego. Wskutek tego monopol solny, chociaż dysponował stosunkowo dużym majątkiem, nie posiadał formalnie żadnych nieruchomości, co stanowiło istotną różnicę w stosunku do pozostałych skomercjalizowanych w 1932 roku przedsiębiorstw monopolowych (podobny był „stan majątkowy" Polskiego Monopolu Loteryjnego, jednak w kontekście jego specyfiki było to ze wszech miar zrozumiałe)[143].

Równie doniosły, a może nawet jeszcze ważniejszy był gospodarczy wymiar wydanego 11 lipca 1932 roku rozporządzenia Prezydenta o monopolu spirytusowym, opodatkowaniu kwasu octowego i drożdży oraz sprzedaży napojów alkoholowych i związanego z nim rozporządzenia wykonawczego Ministra Skarbu z 12 września tego roku. Przyjęta po długich dyskusjach toczonych zarówno w łonie samego rządu, jak i z udziałem przedstawicieli środowisk gorzelniczych nowelizacja wprowadzała zasadnicze zmiany w zakresie organizacji dostaw spirytusu dla monopolu. Zastrzegając produkcję kierowanego na rynek wewnętrzny alkoholu konsumpcyjnego dla tradycyjnie już popieranych przez państwo i związanych z większą własnością ziemską gorzelni rolniczych, rozporządzenie wprowadzało postulowany od lat przez zainteresowane środowiska rozdział gospodarki spirytusem przeznaczonym do spożycia od gospodarki tzw. spirytusem

---

[142] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 62, *Posiedzenie Rady Ministrów z 10 czerwca 1932 r.*, Załącznik 4, k. 430–432; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 2; DzURP 1932, nr 52, poz. 497; „MP" 1932, nr 80, poz. 111–112; *Nowa organizacja sprzedaży soli*, „Tyg. Handl." 1932, nr 27, s. 5.

[143] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności Polskiego Monopolu Solnego za V okres od 1 kwietnia 1936 do 31 marca 1937*, k. 1–2; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKSB Monopole 1934/35, s. 2; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów...*, s. 271, 362; warto w tym miejscu dodać, że Polski Monopol Tytoniowy oraz Państwowy Monopol Spirytusowy stały się jedynymi spośród wszystkich skomercjalizowanych monopoli państwowych przedsiębiorstwami, które otrzymały własność całego użytkowanego majątku nieruchomego i ruchomego, por. J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, s. 242.

niekonsumpcyjnym do przerobu przemysłowego, skażanym na denaturat, względnie używanym jako dodatek do mieszanek paliwowych[144].

Ta zasadnicza z punktu widzenia funkcjonowania przemysłu gorzelniczego zmiana miała na celu obniżenie cen zakupu spirytusu niekonsumpcyjnego i stworzenie w ten sposób realnych możliwości wzrostu jego produkcji. Zapisy rozporządzenia poprzez przekazanie wykonywania uprawnień PMS w tym zakresie organizacji zrzeszającej producentów faktycznie ograniczały zasięg samego monopolu, który został także zobowiązany do wspierania rozwoju sprzedaży takiego alkoholu. Co więcej, dochody z gospodarki puli niekonsumpcyjnej nie miały od tej pory stanowić źródła wpływów budżetowych, gdyż zgodnie z art. 46 rozporządzenia mogły być używane *wyłącznie na cele rozwoju, produkcji i zbytu spirytusu na cele niekonsumpcyjne*. Kolejnym gospodarczo ważnym i bezwzględnie korzystnym dla producentów spirytusu zapisem stało się upoważnienie Rady Ministrów do wprowadzenia w drodze rozporządzenia przymusu wykorzystywania spirytusu w sprzedawanych w kraju mieszankach paliwowych, co w sposób oczywisty miało na celu zwiększanie zbytu tego surowca, przy okazji niejako skłoniło opierający się takiej ewentualności przemysł naftowy do dobrowolnego podpisania odpowiedniej umowy z Państwowym Monopolem Spirytusowym[145].

Mniej zasadnicze zmiany w organizacji wykonywania monopolowych uprawnień państwa przyniosła ustawa z 9 lipca 1936 roku powołująca do życia Polski Monopol Loteryjny. Przede wszystkim precyzowała ona samo pojęcie będącej przywilejem Skarbu loterii. Uznano za nią *grę losową, prowadzoną według z góry określonych warunków*, co w połączeniu z brakiem zapisu o możliwości udzielania zgody na organizowanie prywatnych loterii pieniężnych oznaczało wyraźne rozszerzenie zakresu monopolu państwa w tym względzie. Pozostawiono możliwość organizowania loterii fantowych, jednak także i w tym przypadku nastąpiło zapisane w rozporządzeniu wykonawczym z 26 lutego 1937 zwiększenie kontroli skarbowej nad ich działalnością. Nowa ustawa poprzez szerokie ujęcie definicji gry loteryjnej przyznała także *de facto* Polskiemu Monopolowi Loteryjnemu prawo organizowania loterii liczbowej, co w myśl wcześniej obowią-

---

[144] AAN, PRM KE, sygn. 1233, *Minister Skarbu – wnioski na KEM w sprawie ustalenia wytycznych do nowelizacji rozporządzenia Prezydenta RP z 26 III 1927 r. w zakresie zakupu spirytusu oraz sposobów likwidacji posiadanych przez Państwowy Monopol Spirytusowy nadmiernych zapasów spirytusu 1932*, passim; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 61, *Posiedzenie Rady Ministrów z 29 lutego 1932 r.*, k. 492; Załącznik 32, k. 674–679; tamże, t. 62, *Posiedzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 r.*, k. 461; Załącznik 7, k. 527–579; *Państwowa Rada Spirytusowa*, „Gaz. Handl." 1931, nr 248, s. 1; *Obrady nad rozwiązaniem zagadnienia spirytusowego w Polsce*, tamże, 1932, nr 40, s. 1; B. Łączkowski, *Polityka spirytusowa*, „Gospodarka Narodowa" 1932, nr 4, s. 61–63.

[145] DzURP 1932, nr 63, poz. 586; nr 88, poz. 746; P. Grata, *Polityka protekcyjna władz polskich wobec gorzelnictwa rolniczego w okresie Wielkiego Kryzysu (1929–1935)*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 18, Rzeszów 2006, s. 103–104.

zujących uprawnień było niemożliwe (ustawa z 1920 r. i rozporządzenie z 1924 r. mówiły wyraźnie o loterii klasowej). Kolejnym ważnym z punktu widzenia kupujących losy loterii postanowieniem było zwolnienie wygranych od podatków i opłat samorządowych oraz ustalenie, że podlegać miały one jedynie tzw. opłacie monopolowej, której wysokość – wcześniej stała i wynosząca 20% całości wygranej – od czasów noweli z 1934 r. określana była przez Ministra Skarbu[146].

Przeprowadzone w 1932 roku usamodzielnienie gospodarcze przedsiębiorstw monopolowych pociągnęło za sobą rewolucyjne wprost zmiany w zasadach regulujących handel artykułami monopolowymi. O ile jeszcze wydawane w 1932 roku akty wykonawcze modyfikowały jedynie dotychczas obowiązujące przepisy, o tyle ogłoszone 27 października 1933 roku rozporządzenia Prezydenta, zmierzając do zagwarantowania zakładanej w procesie komercjalizacji swobody działania przedsiębiorstw monopolowych, znosiło obowiązujący przez wszystkie poprzednie lata system koncesjonowania sprzedaży. Handel hurtowy miał się od tej pory opierać już tylko na umowach podpisywanych z odpowiednimi monopolami, a niewielkie ograniczenia pozostały jedynie w zakresie handlu detalicznego. W przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego pozwolenia wymagała odtąd tylko sprzedaż uliczna i na dworcach kolejowych, Polski Monopol Solny reglamentował jeszcze zbyt soli nieprzeznaczonej do konsumpcji, a największe obostrzenia pozostały, co zrozumiałe w kontekście zapisów ustawy antyalkoholowej, w zasadach detalicznej sprzedaży napojów spirytusowych, która nadal odbywać się miała na zasadach koncesyjnych[147].

W przypadku handlu solą i wyrobami spirytusowymi wprowadzone w końcu 1933 roku zasady przetrwały już w swych ogólnych ramach do końca okresu międzywojennego, natomiast organizacja sprzedaży wyrobów tytoniowych do-

---

[146] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 81, *Posiedzenie Rady Ministrów z 10 marca 1936 r.*, k. 155; Załącznik 11, k. 240–249; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 813, *Rządowy projekt ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej z 12 stycznia 1934 r.*, s. 1; DzURP 1934, nr 31, poz. 180; 1936, nr 55, poz. 398; 1937, nr 21, poz. 134; *Nowelizacja ustawy o monopolu loteryjnym*, SS Sejm, Okres III, pos. 120 z 6 marca 1934 r.; *Przyjęcie ustawy o monopolu loteryjnym*, tamże, Okres IV, pos. 21 z 28 marca 1935 r., szp. 9–10.

[147] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 67, *Posiedzenie Rady Ministrów z 10 października 1933 r.*, k. 333; Załącznik 11, k. 398–405; Załącznik 12, k. 406–411; Załącznik 13, k. 412–419; DzURP 1933, nr 84, poz. 615–617; W. Oster, *Rozporządzenie o koncesjonowanej sprzedaży wyrobów tytoniowych*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 5, s. 221–223; *Zamiast koncesji rejestracja*, „Przegl. Kup." 1933, nr 37, s. 9–10; pierwsze zmiany w dotychczasowej organizacji sprzedaży soli nastąpiły już w połowie 1931 r., gdy weszły w życie zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z 24 listopada 1930 r. likwidujące wolne składy soli i zastępujące je powiatowymi wolnym składami, zob. AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6863, *Sprawozdania Komisji Rewizyjnej z Monopolu Solnego (1928–1932)*, k. 19; DzURP 1930, nr 87, poz. 686.

czekała się jeszcze jednej zasadniczej reformy. Narastająca z upływem czasu krytyka wolnego handlu, jako czynnika podcinającego racjonalność i dochodowość sprzedaży wyrobów monopolowych, doprowadziła bowiem do przyjęcia przez Sejm 9 kwietnia 1937 r. nowej ustawy o sprzedaży wyrobów tytoniowych. Przywracała ona reglamentację całego aparatu sprzedaży, który od wiosny 1938 roku ponownie oparty został na opracowywanej przez władze monopolu sieci sprzedaży hurtowej i detalicznej, a umowy na wykonywanie tej sprzedaży obowiązywały zarówno w przypadku hurtowni, podhurtowni, jak i punktów handlu detalicznego. Celem wprowadzonych w życie 1 marca 1938 roku zmian miała być z jednej strony lepsza i obejmująca cały obszar państwa struktura organizacyjna aparatu sprzedaży, z drugiej zaś – zagwarantowanie odpowiedniego poziomu rentowności podmiotów prowadzących taką działalność[148].

Pozostałe ukazujące się w omawianym okresie akty prawne bezpośrednio odnoszące się do funkcjonowania wykonywanych przez przedsiębiorstwa państwowe monopoli skarbowych z reguły koncentrowały się na kwestiach związanych z procedurami wykupu surowców (PMT i PMS) oraz zmianami w cennikach wyrobów monopolowych, natomiast bardziej ogólne modyfikacje przyniosły jeszcze dwie przyjęte w latach 1931–1932 ustawy. Pierwszą, dotyczącą wszystkich uprawnień monopolowych była stojąca w zamierzeniu na ich straży nowa ustawa karna skarbowa z 18 marca 1932 roku, natomiast drugą – uchwalona rok wcześniej i łagodząca nieco zapisy z 1920 roku ustawa o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych (przeciwalkoholowa)[149].

Dokonana wreszcie 21 marca 1931 roku, po wielu nieudanych próbach, nowelizacja przepisów antyalkoholowych oznaczała przede wszystkim ich urealnienie, gdyż pozostawiając wiele dotychczasowych zapisów, zmieniała te, które wciąż nie były respektowane. Zezwolono zatem na funkcjonowanie nie dwunastu tysięcy, jak uchwalono w 1920 roku, a dwudziestu tysięcy punktów sprzedaży detalicznej (niewiele mniej działało ich w rzeczywistości), jak i na sprzedaż spirytusu do celów domowo-leczniczych zawierającego ponad 45% alkoholu.

---

[148] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności Polskiego Monopolu Tytoniowego od 1 kwietnia 1937 do 31 marca 1938 r.*, k. 13–15; tamże, PRM, Akta grupowe, sygn. 84-13, *Rozporządzenia Ministra Skarbu dotyczące sprzedaży wyrobów tytoniowych 31 III 1932 – 10 IV 1937*, passim; *Debata nad preliminarze budżetowym Monopoli na r. 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 18–19; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 253, *Projekt ustawy w przedmiocie zmiany Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1933 r. o sprzedaży wyrobów tytoniowych z 15 grudnia 1936 r.*, s. 1–2; druk nr 387, *Sprawozdanie Komisji Skarbowej o projekcie ustawy w przedmiocie zmiany...*, s. 1–2; Druki Senatu, Okres III, druk nr 425, cz. 8-C, SKSB Monopole 1935/36, s. 4; DzURP 1937, nr 29, poz. 218; NIK 1936/37, z. V-b, s. 49–51.

[149] DzURP 1932, nr 34, poz. 356; szczegółowy przegląd ustawodawstwa dotyczącego monopoli skarbowych w latach 1926–1939, zob. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1926–1939.

Ponadto nowa ustawa zniosła ograniczenia dotyczące sprzedaży napojów zawierających 2–4,5% alkoholu (głównie piwa) oraz zawęziła możliwość uchwalania przez gminy całkowitej prohibicji (ważność takiego referendum uzależniono od odpowiedniej frekwencji). Nie wszystkie propozycje rządu spotkały się wprawdzie z akceptacją większości parlamentarnej, ale generalnie można uznać, że nowa ustawa antyalkoholowa, także poprzez formalne rozszerzenie możliwości sprzedaży alkoholu, była rozwiązaniem korzystnym dla dalszego wykonywania monopolu spirytusowego[150].

Obok wprowadzanych sukcesywnie zmian organizacyjnych ukierunkowanych na udoskonalanie wykonywania monopolowych uprawnień państwa dużo miejsca w debacie publicznej i w odpowiednich działaniach władz zajmował także wciąż aktualny problem zasad realizacji monopolu zapałczanego. Dostrzegane od momentu podpisania umowy dzierżawnej z września 1925 roku wady tego dokumentu już w rok później zaprowadziły problematykę zapałczaną na forum Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej dla Zbadania Sprawy Wydzierżawienia Państwowego Monopolu Zapałczanego. Jej sprawozdanie nie uzyskało wprawdzie akceptacji marszałka sejmu Macieja Rataja, który uznał je za „marne", jednak praktyka wykonywania umowy okazała się bezsprzecznie niekorzystna dla Skarbu, a jej nieścisłe zapisy generowały nieustanny i wciąż nierozwiązany spór o wysokość należnego budżetowi udziału w zyskach spółki dzierżawczej[151].

Stąd też w miarę upływu czasu coraz wyraźniej artykułowane było przez stronę rządową dążenie do zmiany zasad umowy, na które wiosną 1929 roku pozytywnie odpowiedział właściciel trustu zapałczanego Ivar Kreuger. Oficjalne negocjacje nowej umowy rozpoczęto w czerwcu tego roku, a jej podstawą miała stać się kolejna pożyczka w wysokości 32 mln $, w zamian za którą koncern miał otrzymać przedłużenie dzierżawy o dalsze 20 lat (do 1965 r.). Nowa, podpisana 17 listopada 1930 roku, umowa i uchwalona później w oparciu o nią ustawa

---

[150] *Debata nad ustawą o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych*, SS Senat, Okres III, pos. 17 z 21 marca 1931 r., szp. 16–68; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 56, *Projekt ustawy o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych (przeciwalkoholowa) z 13 stycznia 1931 r.*, s. 1–5; DzURP 1931, nr 51, poz. 423; „Kur. Warsz." 1931, nr 31, wyd. poranne, s. 3; *W projektowanej noweli do ustawy przeciwalkoholowej nie wzięto pod uwagę głosów przedstawicieli organizacji antyalkoholowych, Wywiad z ks. dyr. Gałdyńskim*, „Dz. Pozn." 1931, nr 51, s. 3; J.D., *Samo życie domaga się zmiany przepisów ustawy antyalkoholowej*, „Gaz. Pol." 1931, nr 25, s. 8; L. Grobowski, *Nowelizacja ustawy antyalkoholowej*, „Tyg. Handl." 1931, nr 6–7, s. 11.

[151] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2567, *Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji...*, s. 1–18; NIK 1927/28, s. 177; 1928/29, s. 168–170; J. Michalski, *Wokół monopolu zapałczanego. Odpowiedź Posła Jerzego Michalskiego na list otwarty p. Wł. Grabskiego*, „Dz. Pozn." 1926, nr 219, s. 2; M. Rataj, *Pamiętniki 1919–1927*, Warszawa 1965, s. 395; Inwestygator, *Polska w matni międzynarodówki zapałczanej*, „Przemysł, Finanse i Polityka" 1929, nr 9, s. 1–2; *Monopol zapałczany wprowadzono od 1 października br.*, „IKC" 1925, nr 258, s. 11.

z 30 stycznia 1931 r. wprowadzały także liczne zmiany zarówno w samej organizacji monopolu, jak i w stosunkach między stroną polską a dzierżawcą[152].

Przede wszystkim poszerzono zakres monopolu o półfabrykaty wykorzystywane w produkcji zapałek oraz o zapalniczki, których przywóz obłożono jeszcze wyższym niż dotychczas podatkiem. Zmieniała się także forma uiszczania czynszu dzierżawnego, który od tej pory miał być uzależniony już tylko od rozmiarów sprzedaży, a jego wysokość wskutek planowanej podwyżki cen zapałek zamierzano wydatnie zwiększyć. Przestawała dzięki temu istnieć podstawowa przyczyna dotychczasowych sporów o poziom udziału Skarbu w czystym zysku spółki, działo się to jednak kosztem konsumentów, na których barki obie strony solidarnie przerzucały ciężar nowej umowy. Kolejne korzystne dla spółki zapisy obejmowały zniesienie obowiązku eksportowego, zryczałtowanie należnych budżetowi podatków oraz faktyczne zwolnienie przedsiębiorstwa od obowiązku poddawania się kontroli władz podatkowych. Ustawa mimo sprzeciwu większości posłów opozycyjnych przyjęta została w zdominowanym przez BBWR Sejmie bez większych problemów, a jej odbiór mimo wciąż utrzymującego się uprzywilejowania spółki dzierżawczej oraz drastycznej podwyżki cen zapałek był, przynajmniej początkowo, krańcowo różny od tego z roku 1925 (na jej korzyść przemawiało uściślenie zasad uiszczania czynszu oraz co szczególnie ważne, poważna pożyczka zagraniczna z nią związana)[153].

Realizacja nowych zasad funkcjonowania i dzierżawy monopolu także nie przyniosła jednak powodzenia. Zbyt wysokie ceny zapałek spowodowały drastyczny spadek ich sprzedaży, a co za tym idzie, zmniejszenie wpłat do budżetu, z drugiej zaś strony ustalone na 6,5% koszty amortyzacji pożyczki stały się w warunkach Wielkiego Kryzysu i postępującej deflacji niewspółmiernie wyso-

---

[152] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 54, *Posiedzenie Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 r.*, k. 1; Załącznik 1, k. 5–12; Załącznik 2, k. 31–47; *Debata nad ustawą o monopolu zapałczanym i nad ustawą o zaciągnięciu 6,5% pożyczki zagranicznej*, SS Sejm, Okres III, pos. 5 z 16 stycznia 1931 r., szp. 5–53; K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 427–429; J. Gliński, *Pożyczka zapałczana* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 288–294; *Pożyczka zapałczana*, „Przegl. Kup." 1930, nr 42, s. 10; A. Włodarczyk, *Polityka skarbowo-budżetowa Ignacego Matuszewskiego jako Kierownika Ministerstwa Skarbu (1929–1931)*, „Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej XIX i XX w.", t. 1 pod red. W. Pusia, Łódź 2003, s. 236, 240–241, 244–248.

[153] BS, DKSBS 1933/34, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dnia 16 lutego 1933 r.*, s. 165; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, *Uzasadnienie do projektu ustawy o monopolu zapałczanym z 13 grudnia 1930 r.*, s. 5–8; DzURP 1931, nr 9, poz. 45–46; *Mowa kier. Min. Skarbu p. Ignacego Matuszewskiego. Pożyczka zapałczana najdogodniejszą polską pożyczką zagraniczną*, „Gaz. Pol." 1931, nr 18, s. 1–2; NIK 1930/31, z. V, s. 204–209; *Umowa zawarta dnia 17 listopada 1930 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Spółką Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce*, Warszawa 1930, passim; H.Br., *Pożyczka zapałczana*, „Przegl. Gosp." 1931, nr 1, s. 20–21; *Nowa umowa wydzierżawienia monopolu zapałczanego i zaciągnięcie pożyczki zagranicznej 30 milionów dolarów*, „Gaz. Handl." 1930, nr 267, s. 1; *Projekt ustawy o monopolu zapałczanym*, „Czas" 1930, nr 288, s. 1; A. Krzyżanowski, *Pożyczka zapałczana*, tamże, nr 298, s. 3; J. Nowak, *Pożyczka zapałczana...*, s. 2215–2217.

kie w stosunku do obowiązującego już w tym czasie znacznie niższego poziomu stóp procentowych. Ponieważ wszelkie zmiany w wykonywaniu monopolu uzależnione były od zgody dzierżawcy, sprzyjające temu warunki zaistniały dopiero wraz z wprowadzeniem przez polskie władze w 1936 roku (dekret z 26 kwietnia) ograniczeń w transferach walutowych, które stały się dobrym instrumentem negocjacyjnym dla strony polskiej[154].

Podjęte w 1936 roku rozmowy zakończyły się podpisaniem 1 czerwca 1937 r. nowej umowy, na mocy której spółka w zamian za prawo wywożenia zysków i rat pożyczki zgadzała się zarówno na obniżenie oprocentowania długu do poziomu 4,25%, jak i na połączoną ze zmniejszeniem wysokości czynszu dzierżawnego obniżkę cen zapałek. Obniżeniu uległy także dotychczasowe stawki podatku od zapalniczek, co przewidywał już wprawdzie dekret Prezydenta z 14 stycznia 1936 roku, jednak rozporządzenie wykonawcze ogłoszono dopiero 25 czerwca 1937 r., czyli po podpisaniu nowej umowy dzierżawczej (przynosząca ostateczne ramy prawne monopolu ustawa o zmianie warunków dzierżawy Państwowego Monopolu Zapałczanego uchwalona została 4 stycznia 1938 r.)[155].

Podsumowując ewolucję uwarunkowań prawnych systemu monopolowego, można podzielić zachodzące w tym względzie przeobrażenia na dwie zasadnicze grupy. Do pierwszej zaliczyć trzeba naturalne niejako, wynikające ze zmieniających się warunków gospodarczych oraz zauważanych wraz z rozwojem monopoli różnych niedociągnięć organizacyjnych nowelizacje mające na celu usprawnienie funkcjonowania tych narzędzi systemu fiskalnego państwa. Do nich należały zarówno ustawy komercjalizujące przedsiębiorstwa monopolowe (w tym podporządkowanie Polskiemu Monopolowi Solnemu działalności salin państwowych), jak i całe grupy aktów prawnych regulujących zasady zakupu surowców na ich potrzeby, organizujących aparat sprzedaży oraz kształtujących ceny wyrobów monopolowych.

---

[154] Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 555, *Projekt ustawy o zmianie warunków dzierżawy Państwowego Monopolu Zapałczanego z 19 listopada 1937 r.*, s. 1–2; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 8–9; DzURP 1936, nr 32, poz. 249; *Odpowiedź ministra skarbu E. Kwiatkowskiego na interpelację posła S. Hermanowicza w sprawie działalności szwedzkiego koncernu zapałczanego w Polsce z 2 grudnia 1936 r.* [w:] *Kapitały obce w Polsce 1918–1939...*, s. 128; W. Morawski, *Polityka pieniężna* [w:] *Problemy gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989, s. 275; *Zapałki są bezwzględnie za drogie. Trzeba zrewidować umowę ze szwedzkim konsorcjum (obrady Komisji Budżetowej)*, „Dz. Pozn." 1935, nr 24, s. 9.

[155] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 86, *Posiedzenie Rady Ministrów z 9 listopada 1937 r.*, k. 375; Załącznik 8, k. 416–417; *Debata nad ustawą o konwersji 6,5% pożyczki zagranicznej*, SS Sejm, Okres IV, pos. 63 z 16 grudnia 1937 r., szp. 16–18; DzURP 1936, nr 3, poz. 12; 1937, nr 48, poz. 376; 1938, nr 1, poz. 2; Z. Landau, *Działalność koncernu Kreugera...*, s. 106–119; *Trust zapałczany*, „Codz. Gaz. Handl." 1938, nr 198, s. 4; umowę konsolidującą zasady spłaty zadłużenia podpisano 1 października 1938 roku ze Spółką Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego oraz ze Svenska Tändsticks Aktiebolaget, por. AAN, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 93, Państwowy Monopol Zapałczany 1945–1946, k. 28–53.

Drugim uzasadnieniem podejmowanych działań ustawodawczych były natomiast bardziej zasadnicze i objawiające się poważnymi problemami w skutecznym wykonywaniu uprawnień monopolowych państwa błędy strukturalne wcześniej przyjmowanych aktów prawnych. Tutaj zauważyć należy, że zdecydowanie najwięcej zmian wymagały obie uchwalone w pośpiechu w okresie urzędowania pozaparlamentarnego gabinetu Władysława Grabskiego ustawy poszerzające zakres uprawnień monopolowych państwa. Zarówno przyjęte w 1924 roku zasady monopolu spirytusowego, jak i o rok późniejsze ustawa i umowa o dzierżawie monopolu zapałczanego wymagały poważnych nowelizacji. W pierwszym przypadku proces kształtowania zasadniczych ram prawnych zakończyło rozporządzenie z 11 lipca 1932 roku, natomiast w drugim stało się tak dopiero w roku 1938.

Istotny i symptomatyczny zarazem jest fakt, że zasadniczym zmianom nie ulegał już zakres przyznanych państwu uprawnień monopolowych. Pewne poszerzenie przywileju Skarbu w przedmiocie monopolu spirytusowego (na rozlew spirytusu skażonego), loteryjnego (zakaz prywatnych loterii pieniężnych) czy zapałczanego (półfabrykaty oraz zapalniczki) połączone zostało ze znacznie ważniejszą z punktu widzenia zasięgu gospodarki państwowej liberalizacją handlu artykułami monopolowymi oraz ważnymi zmianami w zakresie wzrostu udziału środowisk producenckich w gospodarce spirytusowej. Nie znalazły potwierdzenia w faktach pojawiające się na początku lat trzydziestych pogłoski o planach tworzenia nowych monopoli obejmujących przywóz kawy, herbaty, bawełny czy innych towarów kolonialnych, podobnie jak wcześniejsze, także dementowane przez resort skarbu, informacje zapowiadające powołanie w połowie lat dwudziestych monopolu eksportu zboża (dyskusja na ten temat powróciła w roku 1939)[156].

W ten sposób ukształtowane w połowie lat dwudziestych zasadnicze ramy polskiego systemu monopolowego pozostawały niezmienione, a przeprowadzane modyfikacje zmierzały w sposób widoczny do coraz większej unifikacji wykonywania poszczególnych przywilejów Skarbu, czego dowodem stały się prawie identyczne w treści akty dotyczące komercjalizacji i struktury organizacyjnej usamodzielnionych przedsiębiorstw czy też uzgadniany na specjalnej konferencji

[156] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 441, cz. 8, SKB MS 1932/33, s. 5; J.Ł., *Monopol zbożowy*, „Czas" 1939, nr 30, s. 7; *Minister Skarbu o wyczerpaniu podatkowym społeczeństwa*, „Tyg. Handl." 1932, nr 5, s. 2; J.S. Szczerbiński, *Przeciw pomysłom monopolowym w handlu kawą*, tamże, 1931, nr 33, s. 8; *Nowa pogłoska o monopolu kawy i... herbaty*, tamże, nr 34, s. 3; *Nie będzie monopoli importowych*, „Gaz. Handl." 1932, nr 15, s. 1; *Rząd o monopolu zbożowym*, „Rzeczpospolita" 1926, nr 235, s. 4; *W sprawie zmonopolizowania importu kawy*, „Przegl. Kup." 1931, nr 25, s. 7; *Wobec projektu monopolu zbożowego*, „Codz. Gaz. Handl." 1939, nr 80, s. 4; propozycje pewnej reorientacji polityki monopolowej oparte na ograniczeniu roli państwa przedstawiał w latach trzydziestych Jerzy Michalski, zob. J. Michalski, *Projekt zintensyfikowania funkcji gospodarczej i skarbowej przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, „Przegl. Gosp." 1935, nr 24, s. 789.

międzyministerialnej we wrześniu 1933 roku wspólny kierunek zmian w zasadach sprzedaży monopolowej. Zmieniał się także wyraźnie sam odbiór społeczny takiej formy opodatkowania – w latach trzydziestych stał się o wiele bardziej stonowany i pozytywny niż w połowie dekady poprzedniej, a świadczył o tym zarówno przebieg poświęcanych sprawom monopolowym debat parlamentarnych, jak i afirmatywny wobec nich stosunek kolejnych kierujących resortem skarbu polityków. Już w 1929 roku minister Czechowicz mówił, że *rząd obecny raczej pozazdrościć może zasłużonych w danym wypadku wawrzynów byłym ministrom, pp. Michalskiemu i Grabskiemu, którzy te monopole przeprowadzili*, zaś w marcu 1939 roku sprawozdawca senackiej Komisji Budżetowej Marian Drozdowski, podsumowując działalność monopoli skarbowych, konstatował, że *gospodarka ta nabrała już pewnych cech stabilizacji, a rozwój, jaki się odbywa, idzie w kierunku zgodnym z zasadniczymi założeniami gospodarstwa narodowego*[157].

[157] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 67, *Posiedzenie Rady Ministrów z 10 października 1933 r.*, Załącznik 11, k. 394–395; *Mowa ministra skarbu Gabriela Czechowicza w debacie nad preliminarzem Ministerstwa Skarbu na r. 1929/30*, SS Sejm, Okres II, pos. 48 z 8 lutego 1929 r., szp. 41; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na r. 1939/40*, SS Senat, Okres V, pos. 13 z 17 marca 1939 r., szp. 18; w roku 1939 w ramach procesu unifikacji skarbowej Zaolzia z resztą terytorium Rzeczypospolitej rozciągnięto polskie przepisy monopolowe na obszar Ziem Odzyskanych, gdzie wcześniej taka forma opodatkowania obejmowała zgodnie z prawodawstwem Czechosłowacji monopole tytoniowy, zbożowy, sacharyny, loterii i środków wybuchowych, por. DzURP 1939, nr 26 poz. 171; nr 69, poz. 464–465; E. Krauze, *Zaolzie*, „Czasopismo Skarbowe" 1939, nr 1–2, s. 11–12; B. Litwa, *Unifikacja przepisów akcyzowo-monopolowych na obszarze Ziem Odzyskanych*, „Polska Gosp." 1939, z. 2, s. 62–63.

ROZDZIAŁ III

Uwarunkowania organizacyjne przedsiębiorstw monopolowych

1. Struktury zarządzające

System monopoli skarbowych ukształtowany w zasadniczych ramach w połowie lat dwudziestych składał się z pięciu różnej wielkości przedsiębiorstw monopolowych, w ramach których funkcjonowały odpowiednie struktury zarządzające oraz zakłady produkcyjne i handlowe. Ministerstwo Skarbu bezpośrednio realizowało cztery z fiskalnych przywilejów państwa. Zdecydowanie na marginesie całego systemu pozostawał natomiast wykonywany przez dzierżawcę Państwowy Monopol Zapałczany, który wskutek tego nie tylko trudno zaliczać do wspólnej kategorii z pozostałymi przedsiębiorstwami, ale również niezbyt adekwatne byłyby ewentualne porównania z nimi. Monopole działające pod egidą resortu skarbu stanowiły bowiem przykłady gospodarki etatystycznej, opartej na wielu nieznanych nieraz w sektorze prywatnym zasadach, podczas gdy spółka zapałczana była właśnie typowym, ukierunkowanym na najwyższą stopę zwrotu przedsiębiorstwem prywatnym pracującym na dodatek w ramach wielkiego światowego koncernu zapałczanego, którego interesy przede wszystkim realizowała. Stąd też analiza uwarunkowań organizacyjnych polskiego systemu monopolowego musi w przeważającej części koncentrować się na przedsiębiorstwach zawiadywanych bezpośrednio przez instytucje skarbowe, a ewentualne odniesienia do monopolu zapałczanego ze względu na jego organiczną wręcz odmienność ograniczyć należy do podstawowych treści ukazujących kształtujące się w zasadzie poza wpływem władz polskich struktury, aparat produkcyjny oraz rozmiary zatrudnienia.

Przyznane państwu uprawnienia monopolowe wykonywane były zarówno przez powoływane w tym celu odpowiednie urzędy, jak i funkcjonujące na rynku przedsiębiorstwa charakteryzujące się różnym zakresem samodzielności. Mimo wielu różnic pomiędzy zapisami poszczególnych aktów prawnych regulujących realizację poszczególnych przywilejów fiskalnych nadzór nad nimi należał niezmiennie do Ministerstwa Skarbu, które w myśl obowiązujących przepisów prowadziło całą politykę monopolową państwa. To Minister Skarbu określał swoimi rozporządzeniami szczegółowe zasady funkcjonowania poszczególnych

przedsiębiorstw monopolowych, ich strukturę organizacyjną, powoływał ich władze, ustalał także ceny zakupu niezbędnych surowców, stawki sprzedażne podlegających monopolom artykułów, zasady dystrybucji tychże artykułów. Zatwierdzał także plany finansowo-gospodarcze monopoli i ich realizację. W rękach resortu znajdował się również nadzór nad prawidłowym wykonywaniem uprawnień monopolowych państwa sprawowany początkowo w ramach struktur zajmującego się monopolami Departamentu Akcyz i Monopoli. Później, z końcem 1926 roku, w przypadku dwóch najważniejszych monopoli, czyli spirytusowego i tytoniowego, kontrola ta przybrała formę specjalnie w tym celu powołanych komisji rewizyjnych posiadających nawet, paradoksalnie, pewne kompetencje decyzyjne (w 1928 roku komisja rewizyjna dla monopolu tytoniowego przejęła także funkcje kontrolne wobec Biura Sprzedaży Soli)[1].

Wraz z komercjalizacją przedsiębiorstw monopolowych musiał się, rzecz jasna, ten zakres uprawnień zmniejszyć. Zgodnie z decyzją Ministra Skarbu z 12 stycznia 1933 roku utworzona wtedy Komisja Rewizyjna Monopolów, wchodząca w skład Departamentu Akcyz i Monopoli, otrzymała już tylko kompetencje ściśle kontrolne względem działalności wszystkich podległych ministerstwu przedsiębiorstw monopolowych. Jej funkcjonowanie uznawano za rękojmię prawidłowego wykonywania w kolejnych latach uprawnień monopolowych państwa. Samo istnienie komisji rewizyjnych było jednak, zwłaszcza w II połowie lat dwudziestych, często krytykowane ze względu na nie dość wyraziście sprecyzowane uprawnienia decyzyjne, ale także z powodu faktycznego dublowania przez nie uprawnień kontrolnych wykonywanych w ciągu kolejnych lat przez Najwyższą Izbę Kontroli[2].

Wobec sprawowanego przez Ministerstwo Skarbu nadzoru nad funkcjonowaniem monopoli pojawiały się także różne koncepcje centralizacji zmierzające bądź do utworzenia, wzorem stosunków włoskich, jednej wspólnej dyrekcji dla wszystkich przedsiębiorstw, bądź koncentracji spraw monopolowych w rękach jednego z wiceministrów w resorcie. Pierwsze z rozwiązań, postulowane już w 1927 roku przez sprawozdawcę Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu Aleksandra Adelmana, a później podnoszone także przez władze skarbowe i anonsowane w prasie w roku 1936, nie doczekało się re-

---

[1] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6896, *Sprawozdania służbowe Komisji Rewizyjnej dla Monopolu Solnego i Tytoniowego 1928*, k. 141; sygn. 6901, *Sprawozdania służbowe Komisji Rewizyjnej dla Monopolu Tytoniowego i Solnego 1932*, k. 32–33; DzURP 1927, nr 127, poz. 742–743; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 50.

[2] AAN, PMS, sygn. 125, *Ministerstwo Skarbu 1933–1934*, k. 199; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopolu na r. 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 5; B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, s. 167–171; zanim powstała wspólna Komisja Rewizyjna Monopolów, 28 lipca 1932 roku Minister Skarbu powołał odrębną komisję rewizyjną dla Polskiego Monopolu Solnego, zob. AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6861, *Wykazy i sprawozdania Biura Sprzedaży Soli (finansowe, miesięczne) 1932–1933*, b.k.

alizacji, natomiast drugie funkcjonowało z powodzeniem w latach trzydziestych. Pierwszym „monopolowym" wiceministrem został zgodnie z zarządzeniem ministra Jana Piłsudskiego z 17 października 1931 roku Wincenty Jastrzębski. Od jesieni roku 1936, gdy resortem kierował Eugeniusz Kwiatkowski, sprawami monopolowymi zajmował się powołany na stanowisko wiceministra w listopadzie tego roku Kajetan Morawski. Rozwiązanie takie spotkało się z życzliwym przyjęciem zajmujących się sprawami skarbowymi polityków, zaś obaj wymienieni urzędnicy zbierali jednoznacznie pozytywne oceny swej pracy[3].

Bezpośrednie wykonywanie uprawnień państwa należało do powołanych w tym celu zarządów monopolowych oraz podległych im mniej lub bardziej rozbudowanych struktur gospodarczych, a sam stan posiadania poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych był skrajnie zróżnicowany. W zależności bowiem od charakteru i specyfiki przyznanego Skarbowi przywileju w skład polskiego systemu monopolowego wchodziły zarówno dające pracę tysiącom ludzi wielkie przedsiębiorstwa produkcyjno-handlowe, jak i struktury wykonawcze funkcjonujące w ramach skromnego urzędu w ministerstwie zatrudniające zaledwie kilkadziesiąt osób i noszące raczej cechy biura pośrednictwa sprzedaży. Do pierwszej kategorii bezsprzecznie należały oba wielkie monopole, a więc Polski Monopol Tytoniowy oraz Państwowy Monopol Spirytusowy, a częściowo także oddany w dzierżawę Państwowy Monopol Zapałczany, natomiast bardzo skromny był aparat egzekwujący *stricte* handlowe przywileje, czyli monopole solny (do roku 1932), loteryjny czy też sacharyny.

Na czele każdego z prowadzonych bezpośrednio przez Skarb przedsiębiorstw stały początkowo funkcjonujące w ramach resortu i stanowiące raczej organy administracji skarbowej niż jednostki gospodarcze zarządy monopolowe, które w latach trzydziestych, wraz z procesem komercjalizacji, przekształciły się w samodzielne, wpisane do rejestru handlowego przedsiębiorstwa państwowe. Niezależnie jednak od statusu prawnego celem każdego z nich była od początku istnienia realizacja zarówno fiskalnych, jak i – często eksponowanych – gospodarczych oraz społecznych zadań poszczególnych przywilejów skarbowych państwa.

---

[3] AAN, PMS, sygn. 46, *Zarządzenia DPMS. Okólniki wewnętrzne DPMS 1933–1935*, k. 124; *Debata nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na r. 1927/28*, SS Senat, Okres I, pos. 147 z 4 marca 1927 r., szp. 59; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na r. 1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 42; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 1–2; Dz. Urz. Min. Skarbu 1931, nr 32, s. 470; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy...*, s. 151–152; *Przyszła generalna dyrekcja monopolów państwowych ma się przyczynić do usprawnienia ich działalności*, „Gaz. Handl." 1929, nr 156, s. 2; *Generalna Dyrekcja Monopoli w Ministerstwie Skarbu*, „Codz. Gaz. Handl." 1936, nr 267, s. 1; *Gospodarka monopoli państwowych w świetle dyskusji w Komisji Budżetowej*, „Dz. Pozn." 1933, nr 18, s. 2.

W pierwszym okresie funkcjonowania systemu monopolowego najbardziej widoczną cechą wspólną umocowanych w strukturach Ministerstwa Skarbu zarządów monopolowych była ich ścisła zależność administracyjna od władz resortu, jednak już w kwestii umiejscowienia głównego ośrodka decyzyjnego pojawiały się różnice. Formalnie samodzielne Dyrekcja Państwowego Monopolu Spirytusowego, Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej oraz, od 1927 roku, Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego podlegały bezpośrednio Ministrowi Skarbu. Biuro Sprzedaży Soli funkcjonowało natomiast, jak już zaznaczono, w ramach Departamentu Akcyz i Monopoli, który wykonywał także, z wykorzystaniem właśnie BSS, uprawnienia w zakresie monopolu sacharyny. Po komercjalizacji wszystkie przedsiębiorstwa państwowe (według nowej nomenklatury Polski Monopol Tytoniowy, Państwowy Monopol Spirytusowy, Polski Monopol Solny oraz Polski Monopol Loteryjny) podlegały na ogólnych zasadach rozporządzenia z 17 marca 1927 roku Ministerstwu Skarbu, ze ściśle określonym jednak zakresem uprawnień kontrolnych i wykonawczych[4].

Sama organizacja zarządów monopolowych wynikała, rzecz jasna, ze specyfiki poszczególnych uprawnień Skarbu i stąd już na tym najwyższym poziomie struktury wewnętrznej poszczególnych przedsiębiorstw pojawiały się wyraźne rozbieżności widoczne zwłaszcza w pierwszym, trwającym do komercjalizacji okresie ich działalności. Oba wielkie monopole kierowane były przez szeroko rozbudowane, składające się z wielu jednostek organizacyjnych dyrekcje, czego nie można było powiedzieć o instytucjach kierujących mniejszymi monopolami. Najlepszym potwierdzeniem tych zasadniczych różnic w rozmiarach poszczególnych zarządów monopolowych był, rzecz jasna, poziom zatrudnienia, który w przypadku Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego czy Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego przekraczał w II połowie lat dwudziestych pięćset osób, natomiast w mniejszych monopolach był ponaddziesięciokrotnie niższy i oscylował wokół trzydziestu zatrudnionych[5].

Generalnie organizacja wszystkich zarządów monopolowych określana wraz z wprowadzaniem odpowiednich ustaw i rozporządzeń była do końca lat dwudziestych dosyć stabilna, a poważniejsze zmiany pojawiły się w niej dopiero na początku następnej dekady. Najbardziej rozbudowanym w swych uprawnieniach

---

[4] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 39, *Posiedzenie Rady Ministrów z 29 sierpnia 1927 r.*, Załącznik 25, k. 149; DzURP 1927, nr 25, poz. 195; 1932, nr 26, poz. 240; nr 52, poz. 497; nr 63, poz. 586; 1936, nr 55, poz. 398; „Kalendarz Skarbowy" 1927, s. 421–422; 1928, s. 493–494; 1932, s. 360–364; NIK 1924, s. 273–274; B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, s. 155–176; do zasadniczych różnic między monopolami a innymi skomercjalizowanymi przedsiębiorstwami państwowymi należały, obok wspomnianego już faktu przekazania Polskiemu Monopolowi Tytoniowemu oraz Państwowemu Monopolowi Spirytusowemu praw własności do majątku nieruchomego, odmienne zasady podziału zysku warunkowane fiskalnymi zadaniami monopoli, zob. J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, s. 238–243.

[5] PBRP 1927/28, s. 314–326; 1929/30, s. 320–333.

monopolem tytoniowym zarządzała w omawianym okresie powołana rozporządzeniem Ministra Skarbu z 30 maja 1923 r. Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego, która zastąpiła funkcjonującą od początków niepodległości Generalną Dyrekcję Monopolu Tytoniowego. Na jej czele stał powoływany przez Ministra Skarbu dyrektor, podległą mu strukturę organizacyjną tworzyło aż dziewięć wydziałów odpowiadających specyfice działania przedsiębiorstwa. Były to wydziały: administracyjny (później przemianowany na ogólny), fabrykacyjny, handlowy (później zakupu surowca zagranicznego), organizacji sprzedaży, techniczny, nadzoru nad prywatnymi fabrykami zastąpiony od 15 listopada 1925 rewizyjnym, rachunkowo-budżetowy, robotniczy oraz uprawy tytoniu. W roku 1927 w miejsce wydziału rewizyjnego powstał wydział handlowo-gospodarczy. Tak rozbudowana struktura wewnętrzna PMT ograniczona została dopiero rozporządzeniem Ministra Skarbu z 17 listopada 1931 roku, gdy liczbę działów dyrekcji zredukowano do pięciu (ogólny, produkcji, zakupów, sprzedaży, finansowy), całość zaś uzupełniało Samodzielne Biuro Inspekcji[6].

Równie rozbudowana i w jeszcze większym stopniu podlegająca z tego powodu krytyce była struktura organizacyjna tworzonej od października 1924 roku Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego. Początkowo była to dyrekcja tymczasowa, natomiast od roku 1925 na podstawie rozporządzenia Ministra Skarbu z 22 stycznia 1925 r. w skład właściwego już organu wykonującego monopol spirytusowy wchodziło siedem wydziałów (ogólny, ekonomiczny, obrotu spirytusem, obrotu wódką, gospodarczy, techniczny i finansowy) oraz komitet techniczno-gospodarczy. Poza tym dyrekcja posiadała swe oddziały przy izbach skarbowych. Oddziały te jako zbędne i dublujące pracę urzędów skarbowych „ambasady spirytusowe" zostały zlikwidowane z dniem 1 kwietnia 1928 r.[7]

W wyniku wejścia w życie wszystkich zapisów ustawy z 31 lipca 1924 r. oraz wprowadzanych rozporządzeniami Ministra Skarbu z 24 września 1927 r. i 12 lutego 1930 r. kolejnych zmian organizacyjnych na początku lat trzydziestych struktury dyrekcji osiągnęły podobną liczbę wydziałów do tej, jaka funkcjonowała w PMT, a nowymi jednostkami stały się Centralne Laboratorium

---

[6] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6892, *Zbiór okólników Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego 1927*, k. 5–7; tamże, Prezydium Rady Ministrów Rektyfikaty 1918–1931, Rkt. 1, t. 10, podt. 7, *Wykazy stanowisk w Ministerstwie Skarbu i urzędach mu podległych na 1925 i 1926 r.*, k. 187–188; Druki Senatu, Okres III, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1932/33, s. 3; Dz. Urz. Min. Skarbu 1931, nr 34, poz. 493; DzURP 1923, nr 65, poz. 507; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 9–10; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 5–7; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 46–47.

[7] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/29, s. 63–64; DzURP 1924, nr 91, poz. 858; 1925, nr 14, poz. 95; J. Michalski, *Przemówienie posła na Sejm Jerzego Michalskiego wygłoszone w dniu 10 lutego 1927 r...*, s. 41–42; NIK 1926, s. 174; „PiH" 1924, z. 44, s. 1124; 1925, z. 17, s. 578; z. 24, s. 808; „Kur. Warsz." 1924, nr 278, s. 11; *Monopol spirytusowy*, tamże, nr 281, s. 12.

Chemiczne oraz Wydział Sprzedaży Wyrobów Monopolowych. Ograniczenie struktur zarządzających monopolem nastąpiło, podobnie jak w przypadku PMT, w roku 1931. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Skarbu z 31 stycznia Dyrekcja PMS miała składać się już tylko z sześciu wydziałów (ogólnego, obrotu spirytusem, fabrykacyjnego, sprzedaży, technicznego i finansowego), a koncentracja i zmniejszanie stanu posiadania zarządów obu największych przedsiębiorstw monopolowych z jednej strony wynikały z warunkowanych sytuacją gospodarczą dążeń oszczędnościowych, z drugiej zaś stanowiły etap przygotowań do usamodzielnienia obu przedsiębiorstw[8].

Funkcje doradcze, ale niezmiernie ważne w kontekście ścisłych związków PMS ze wszystkimi gałęziami przemysłu spirytusowego w Polsce odgrywała w strukturach monopolowych Państwowa Rada Spirytusowa (PRS). Powołana do życia ustawą z 31 lipca 1924 roku i składająca się z przedstawicieli zainteresowanych resortów oraz gałęzi przemysłu, miała prawo opiniowania decyzji władz monopolowych, a także oddziaływania na nie poprzez możliwość odwoływania do właściwego organu decyzyjnego, czyli Ministra Skarbu. Według statutu z 19 lutego 1925 roku zakres zainteresowań rady był bardzo szeroki – obok kwestii bezpośrednio związanych z wytwórczością i przerobem spirytusu obejmował także plany finansowe PMS, zaś zagwarantowanie największej liczby miejsc w tym gremium reprezentantom gorzelnictwa rolniczego uczyniło z niego forum zabiegania o interesy przede wszystkim tej związanej z ziemiaństwem gałęzi produkcji (PRS przestała istnieć wraz z wejściem w życie zasad nowego rozporządzenia o monopolu spirytusowym z 11 lipca 1932 r.)[9].

Mniejsze monopole kierowane były przez znacznie skromniejsze, a przez to i niezbyt rozbudowane urzędy. Podobnie jak w przypadku obu wielkich przedsiębiorstw wykonywaniem monopolu loteryjnego kierowała jego dyrekcja zreorganizowana rozporządzeniem Ministra Skarbu z 7 maja 1924 roku. Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej składała się z pięciu oddziałów (sekretariatu, rachuby, kasy, magazynu losów, techniczno-gospodarczego) zatrudniających łącz-

---

[8] AAN, PMS, sygn. 11, *Okólniki wewnętrzne 1928*, *Ok. wewn. Nr 15/Dyr. z 21 marca 1928 r.*, k. 45; sygn. 589, *Okólniki zewnętrzne 1930*, *Ok. zewn. Nr 6/Dyr. z 31 marca 1930 r.*,; Druki Senatu, Okres III, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1932/33, s. 5–6; Dz. Urz. Min. Skarbu 1927, nr 29, poz. 309; 1930, nr 11, poz. 219; 1931, nr 6, poz. 83; *Państwowy Monopol Spirytusowy*..., s. 33–37.

[9] AAN, PRM KE, sygn. 241, *Komitety, Rady, Komisje, itp. istniejące przy ministrach, ew. Ministerstwach - materiały 1927*, k. 62–63; DzURP 1924, nr 78, poz. 756; 1932, nr 63, poz. 586; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy*..., s. 59–60; „PiH" 1925, z. 14–15, s. 503; 1929, z. 22, s. 969–970; *Z Państwowej Rady Spirytusowej*, „Prz. Rol." 1925, nr 12, s. 395–401; organ opiniodawczy funkcjonował także przy Dyrektorze Polskiego Monopolu Tytoniowego, jednak powołany do życia w 1923 roku Komitet Doradczy, zastąpiony rozporządzeniem z 24 czerwca 1927 roku Radą Zawiadowczą, składał się z przedstawicieli zainteresowanych resortów (Ministerstwa Skarbu, Ministerstwa Rolnictwa oraz Ministerstwa Przemysłu i Handlu) oraz poszczególnych związanych z monopolem przedsiębiorstw, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1927, nr 21, poz. 231; DzURP 1923, nr 65, poz. 507.

nie niespełna 30 urzędników. Podobna liczba osób obsługiwała pracę powołanego uchwałą Rady Ministrów z 12 września 1921 roku Biura Sprzedaży Soli, które zgodnie z wciąż obowiązującym regulaminem z 1 grudnia tego roku było *instytucją o charakterze handlowym podporządkowaną Departamentowi Akcyz i Monopolów*, a jego ścisłą podległość resortowi potwierdziło także rozporządzenie Ministra Skarbu z 19 lutego 1925 roku. Na czele Biura Sprzedaży Soli, wykonującego okresowo także uprawnienia w zakresie monopolu sacharyny, stał dyrektor, jednak zakres jego samodzielności był jeszcze mniejszy niż w przypadku pozostałych stanowiących odrębne jednostki administracji skarbowej zarządów monopolowych[10].

W zasadzie poza oddziaływaniem Ministerstwa Skarbu pozostawała od początku swego istnienia prowadząca sprawy monopolu zapałczanego Spółka Akcyjna do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce, chociaż w myśl artykułu 13 ustawy o monopolu zapałczanym z 15 lipca 1925 r. mówiącego, że *wydzierżawienie może nastąpić jedynie na rzecz konsorcjum krajowego, podległego ustawom Rzeczypospolitej*, miało być zupełnie inaczej. Spółkę utworzyła w Polsce International Match Corporation, jej ustalony na 5 mln złotych kapitał akcyjny kontrolowały związane z Ivarem Kreugerem IMC oraz Swedish Match Company, a jednym z członków zarządu został brat „zapałczanego króla" Torsten Kreuger (skazany później w Szwecji w 1932 roku za oszustwa). Sam koncern był już w tym czasie światową potęgą w produkcji zapałek, prowadził interesy w 28 krajach świata, zaś w 150 należących do niego fabrykach pracowało około 50 tys. robotników (udział trustu w globalnej produkcji zapałek szacowano wtedy na około 50%, a zasoby kapitałowe – na 160 mln dolarów). Działalność produkcyjną łączył Kreuger, tak jak w Polsce, z prowadzeniem interesów na polu finansowym[11].

Na podstawie podpisanej 19 września 1925 r. umowy Spółka Akcyjna do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce przejęła wykonywanie monopolu z dniem 1 października, zobowiązując się ustanowić na cele zapisanego w ustawie wykupu prywatnych fabryk zapałek fundusz 5,5 mln dolarów. Kontrolę Skarbu nad działalnością spółki miało zapewniać zapisane

[10] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6855, *Bilans Biura Sprzedaży Soli 1928–1929*, *Regulamin Biura Sprzedaży Soli z 1 grudnia 1921 r.*; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 15, *Protokół posiedzenia Rady Ministrów z 12 września 1921 r.*, k. 505; Dz. Urz. Min. Skarbu 1924, nr 8, poz. 257; DzURP 1924, nr 54, poz. 541; 1925, nr 19, poz. 142; PBRP 1926, s. 326; 1929/30, s. 320, 330; B. Markowski, *Administracja skarbowa*..., s. 173–176.

[11] DzURP 1925, nr 83, poz. 561; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Anonimowi władcy*..., s. 115–120; *Skazanie brata Kreugera*, „Czas" 1932, nr 290, s. 5; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek a Monopol Zapałczany*, „Spółdzielczy Przegląd Naukowy" 1934, nr 7–8, s. 18–21; *Szwedzko-amerykański trust zapałczany*, „Tyg. Handl." 1926, nr 35, s. 9; *Zyski szwedzkiego trustu zapałczanego*, „Dz. Pozn." 1927, nr 96, s. 7; *Zyski trustu zapałczanego. 15% dywidendy*, „Przegl. Kup." 1927, nr 15–16, s. 23.

w statucie ustanowienie w jej strukturach stanowiska komisarza rządowego mającego prawo wglądu do wszystkich jej dokumentów oraz uczestnictwa w posiedzeniach zarządu i rady nadzorczej. Nie uzyskał jednak komisarz możliwości wpływania na podejmowane decyzje i stąd szybko się okazało, że nadzór Skarbu był tylko formalny, a już w momencie podpisywania umowy przesądzał o tym zapis o odwoływaniu się w sprawach spornych do wybieralnego drogą losowania arbitrażu[12].

Iluzoryczność uzyskanego w myśl postanowień umowy wpływu na działalność dzierżawcy szybko stała się oczywista, a spory między rządem a spółką ciągnęły się nieprzerwanie aż do czasu podpisania w 1930 roku nowej umowy o kolejnej pożyczce zapałczanej (nie było w niej już kontrowersyjnych zapisów o podziale części czystego zysku ani instytucji komisarza rządowego). Od czasu wejścia w życie nowych uregulowań wpływ władz polskich na działalność Spółki Akcyjnej do Eksploatacji PMZ wygasł prawie zupełnie, a zryczałtowanie jej zobowiązań podatkowych oznaczało także wyraźne ograniczenie zakresu kontroli skarbowej, która koncentrować się miała tylko na badaniu ilości kierowanych na rynek zapałek[13].

Zmiany w akcjonariacie i sytuacji właścicielskiej spółki dzierżawczej przyniosło załamanie się w roku 1932 działalności koncernu i związane z nim samobójstwo Ivara Kreugera. Odbiło się ono szerokim echem zarówno na świecie, jak i w Polsce, stając się ze względu na wcześniejszą błyskotliwą karierę twórcy trustu jedną z największych sensacji ówczesnej Europy. Z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania spółki dzierżawiącej monopol zapałczany niewiele się w związku ze śmiercią Kreugera zmieniło, o czym przedstawiciele koncernu szybko zapewnili opinię publiczną, jednak w kontekście kontaktów między władzami polskimi a dzierżawcą warunki współpracy skomplikowały się niepomiernie. Mimo że same akcje przejęła, podobnie jak inne inwestycje zapałczane na świecie, szwedzka spółka zapałczana Svenska Tändsticks, równie dużo, a może więcej, zależało w sferze decyzyjnej od wierzycieli (szwedzkich, szwajcarskich i francuskich banków), którzy wzięli w zastaw obligacje wypuszczone w związku z polską pożyczką zapałczaną[14].

---

[12] AAN, Protokoły posiedzeń…, t. 30, *Posiedzenie Rady Ministrów z 16 września 1925 r.*, Załącznik 13, k. 487; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, *Projekt ustawy o monopolu zapałczanym…*, s. 5–7.

[13] Dz. Urz. Min. Skarbu 1931, nr 12, poz. 105; NIK 1928/29, s. 168–170; 1932/33, z. V, s. 96; „Czasopismo Skarbowe" 1931, nr 6, s. 342–346; Z. Landau, *Działalność koncernu Kreugera…*, s. 108–112; S.C.Ł., *Ludzie się zmieniają – nie system*, „Przemysł, Finanse i Polityka" 1930, nr 6, s. 2; pełny tekst umowy z 17 listopada 1930 r., zob. Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, cz. b, *Projekt ustawy o zaciągnięciu 6 ½ %-owej pożyczki zagranicznej*, s. 10–18.

[14] Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 55, cz. 8, SKB Monopole 1936/37, s. 18; druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38; s. 18; *Długi państwa i monopole. Posiedzenie Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1936, nr 32, s. 6; *Echa śmierci Kreugera na rynkach światowych i u nas*,

Usamodzielnienie prowadzonych przez Skarb przedsiębiorstw monopolowych przyniosło także nieuniknione zmiany w ich organizacji wewnętrznej. Wskutek wcześniej przeprowadzanej restrukturyzacji w mniejszym stopniu dotknęły one dwóch wielkich przedsiębiorstw, w których przypadku nowe statuty organizacyjne potwierdziły ukształtowany w roku 1931 stan prawny. W Państwowym Monopolu Spirytusowym w myśl rozporządzenia z 10 stycznia 1933 roku nastąpiła jedynie likwidacja Samodzielnego Biura Inspekcji, natomiast analogiczne rozporządzenie o organizacji Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego utrzymało jej dotychczasową, zbudowaną z pięciu działów strukturę wewnętrzną. Generalnie zresztą częstsze zmiany zachodziły w ramach Dyrekcji PMS, gdyż jeszcze w połowie lat trzydziestych Komisja Rewizyjna Monopoli pisała w swym sprawozdaniu, że w monopolu tym trwa *permanentna niemal reorganizacja*. Dalsze przekształcenia miały jednak charakter bardziej kosmetyczny niż zasadniczy i ostatecznie w strukturach Dyrekcji PMS w końcu lat trzydziestych funkcjonowały cztery działy oraz dwa samodzielne biura, natomiast Dyrekcja PMT pracowała w oparciu o pięć działów i trzy usytuowane poza nimi biura[15].

Zupełnie inaczej działo się w przypadku mniejszych monopoli, gdzie dotychczasowe urzędy musiały zostać zastąpione przez samodzielne zarządy przedsiębiorstw państwowych, co stało się nieodzowne zwłaszcza w monopolu solnym, który w roku 1932 przejmował kontrolę nad produkcją zakładów salinarnych. O stopniu nieprzygotowania Biura Sprzedaży Soli do pełnienia nowych funkcji najlepiej świadczył fakt, że przez kilka pierwszych miesięcy, do czasu utworzenia Polskiego Monopolu Solnego, zarząd nad produkcją pod nadzorem Ministerstwa Skarbu wciąż wykonywała funkcjonująca dotychczas w ramach resortu przemysłu i handlu Dyrekcja Salin Państwowych. Wraz z powołaniem nowego przedsiębiorstwa Minister Skarbu wydał rozporządzenie określające jego dostosowaną do potrzeb organizację wewnętrzną. Dyrekcja przedsiębiorstwa miała się składać z czterech podzielonych na biura działów (ogólnego, produkcji, handlowego i finansowego). Struktura taka mimo kolejnych nowelizacji z 10 stycznia 1933 r. oraz 28 sierpnia 1934 r. pozostała już do końca okresu międzywojennego bez zmian. Wyrazem rozbudowy struktur zarządzających wykonywaniem mo-

---

„Tyg. Handl." 1932, nr 12, s. 9; *Po śmierci Ivara Kreugera*, „Gaz. Handl." 1932, nr 61, s. 1; *Po śmierci Kreugera*, „Kur. Warsz." 1932, nr 78, s. 6; S.Sz., *Śmierć Ivara Kreugera*, „Gospodarka Narodowa" 1932, nr 7, s. 109–110; *Skutki samobójstwa Kreugera na terenie międzynarodowym*, „Robotnik" 1932, nr 93, s. 4; *Trust zapałczany*, „Codz. Gaz. Handl." 1938, nr 198, s. 4.

[15] AAN, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna Monopolów 1935*, k. 38; sygn. 520, *Sprawozdania z działalności DPMS 1936–1939*, k. 3; Dz. Urz. Min. Skarbu 1932, nr 8, poz. 137; 1933, nr 4, poz. 26; nr 5, poz. 36; „Kalendarz Skarbowy" 1936, s. 697–698; „MP" 1933, nr 22, poz. 29; nr 23, poz. 31; 1934, nr 206, poz. 270; nr 206, poz. 272; 1935, nr 70, poz. 97; 1937, nr 210, poz. 351; PBRP 1939/40, s. 1016, 1038; ostatnie przed wojną roszady organizacyjne w strukturze Dyrekcji PMS nastąpiły 25 maja 1939 r., por. AP Kraków, Archiwum Dzikowskie Tarnowskich (cyt. ADzT), sygn. 3977, *Administracja 1939*, k. 187.

nopolu sprzedaży soli stały się także zmiany w rozmiarach zatrudnienia, które wraz z reformą z roku 1932 zwiększyło się w stosunku do sytuacji z czasów funkcjonowania Biura Sprzedaży Soli dwukrotnie (do około 60 osób)[16].

Podobne zmiany, choć w znacznie mniejszej skali, nastąpiły wraz z utworzeniem i komercjalizacją Polskiego Monopolu Loteryjnego. W myśl rozporządzenia Ministra Skarbu z 30 stycznia 1937 roku stojąca na jego czele Dyrekcja PML składała się z dwóch także podzielonych na biura działów – ogólnego oraz handlowego. Skromniejsza struktura organizacyjna tego ostatniego z utworzonych w latach trzydziestych monopolowych przedsiębiorstw państwowych wynikała oczywiście z wciąż utrzymującego się handlowego charakteru jego działalności. Polski Monopol Loteryjny jako jedyny nie pełnił w tym czasie funkcji produkcyjnych, stąd też jego struktury ograniczały się nadal tylko do prowadzącej całość spraw monopolowych Dyrekcji PML. Wraz z postępującym rozwojem organizacyjnym sukcesywnie zwiększała ona jednak zatrudnienie i podobnie jak w Dyrekcji Polskiego Monopolu Solnego w połowie lat trzydziestych było ono już dwukrotnie wyższe niż na przełomie dekad[17].

Podsumowując analizę struktur zarządzających wykonywaniem uprawnień monopolowych Skarbu, należy skonstatować, że ich organizacja wynikała przede wszystkim z przyznanych poszczególnym przedsiębiorstwom zadań i przywilejów. Formuła kierowania przedsiębiorstwami monopolowymi ewoluowała zaś wraz z zachodzącymi zmianami prawnymi od stanu ścisłej podległości administracyjnej do samodzielnego bytu czterech skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych działających pod ogólnym nadzorem odpowiedniego urzędnika w Ministerstwie Skarbu. Ewolucja ta przynosiła nie tylko zwiększanie zakresu autonomii poszczególnych dyrekcji monopolowych, ale również, zwłaszcza w przypadku dwóch największych przedsiębiorstw, wyraźną racjonalizację ich struktur wewnętrznych, której skutkiem stawała się zarówno stopniowa redukcja zatrudnienia, jak i lepsze dostosowanie do potrzeb związanych z wykonywaniem uprawnień skarbowych[18].

---

[16] AAN, PRM Akta grupowe, sygn. 84-15, *Rozporządzenia Prezydenta RP i Ministra Skarbu dot. Polskiego Monopolu Solnego – ustanowienia, organizacja wewnętrzna obrotu solą, itp. 26 IV 1932 – 27 VII 1932*, k. 72–79; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 2; Dz. Urz. Min. Skarbu 1933, nr 5, poz. 27; „MP" 1933, nr 25, poz. 35; 1934, nr 206, poz. 271; PBRP 1933/34, s. 487; *Przejęcie Dyrekcji Salin przez Ministerstwo Skarbu*, „Polska Gosp." 1932, z. 17, s. 484–485; *Organizacja wewnętrzna Dyrekcji Polskiego Monopolu Solnego*, tamże, z. 33, s. 976.

[17] AAN, PRM Akta grupowe, sygn. 84-40, *Polski Monopol Loteryjny – ustawa, statut i rozporządzenie Ministra Skarbu z 26 II 1937 o wykonaniu ustawy i uwagi Min. Sprawiedliwości [5 II 1936 – 11 III 1937]*, b.k.; Dz. Urz. Min. Skarbu 1937, nr 6, poz. 169; „MP" 1937, nr 39, poz. 54; PBRP 1936/37, s. 751; *Przepisy wykonawcze do ustaw o monopolu loteryjnym oraz statut PML*, „Polska Gosp." 1937, z. 14, s. 498.

[18] Na temat dynamiki zatrudnienia w strukturach zarządzających przedsiębiorstw monopolowych zob. s. 236–238.

2. Organizacja produkcji i zaopatrzenia

Nadane poszczególnym monopolom skarbowym uprawnienia determinowały również rozmiary należącego do nich i związanego z nimi potencjału produkcyjnego. Zakłady wytwórcze z założenia bowiem prowadzone były przez te z monopoli, które uzyskały częściową przynajmniej wyłączność produkcyjną, z drugiej zaś strony wykonywanie czysto handlowych przywilejów nie wymagało posiadania struktur fabrycznych. Generalnie jednak trzeba zauważyć, że spośród pięciu uprawnień wchodzących w skład realnie funkcjonującego po 1925 roku systemu monopolowego tylko Loteria Państwowa nie zajmowała się w ogóle działalnością produkcyjną. Monopol solny zaś nie miał wpływu na produkcję do roku 1932, później jednak dołączył, mimo pewnych różnic własnościowych, do grupy monopoli prowadzących działalność wytwórczą, a więc zawiadujących własnymi przedsiębiorstwami produkcyjnymi. Mimo że zasięg bezpośredniej działalności gospodarczej monopoli wynikał z zapisów odpowiednich ustaw, praktyka, zwłaszcza w przypadku Państwowego Monopolu Spirytusowego, była nieco inna, a ewentualne odstępstwa od tej zasady, także w przypadku działalności handlowej, oznaczały poszerzanie, a nie zmniejszanie zakresu gospodarki etatystycznej[19].

Bezsprzecznie największy zakres uprawnień gospodarczych, a co za tym szło, najbardziej rozbudowany aparat wykonawczy posiadał w całym omawianym okresie Polski Monopol Tytoniowy, który nie tylko otrzymał pełną wyłączność na wytwórczość wyrobów tytoniowych, ale także zajmował się wykupem uprawianego w kraju tytoniu, zakupami surowca zagranicznego, jego magazynowaniem oraz hurtową sprzedażą wyrobów gotowych. Własne zakłady produkcyjne PMT prowadził już właściwie od pierwszych tygodni niepodległości, gdy w oparciu o austriackie tradycje monopolowe przejmował dawne galicyjskie fabryki tytoniowe. W końcu 1918 roku Generalna Dyrekcja Monopolu Tytoniowego dysponowała wprawdzie zaledwie jedną czynną fabryką w Krakowie, jednak później w miarę usuwania zniszczeń wojennych produkcję podejmowały kolejne zakłady małopolskie (w Winnikach, Zabłotowie i Monasterzyskach). Dyrekcja PMT budowała również własne struktury produkcyjne w dawnym zaborze rosyjskim, uruchamiając zakłady w Warszawie, Łodzi, Radomiu oraz Kowlu i ograniczając równocześnie możliwości uruchamiania zakładów prywatnych. W początkach zaś 1924 roku, kupując fabrykę „Patria" w Poznaniu, weszła na niedostępny dotąd dla produkcji monopolowej obszar byłego zaboru pruskiego[20].

---

[19] Elementy aparatu handlowego należącego bezpośrednio do monopoli tytoniowego, spirytusowego oraz, w latach trzydziestych, solnego, zob. rozdział IV.

[20] Druki Sejmowe, SU, druk nr 1409, *Sprawozdanie Komisji Przemysłowo-Handlowej o wniosku nagłym posła Gdyka i tow. w sprawie uruchomienia fabryk monopolu tytoniowego*

Mimo systematycznego rozwoju należących do państwa struktur produkcyjnych wciąż daleko było jeszcze w tym czasie do zakładanego w ustawie z 1 czerwca 1922 r. pełnego monopolu fabrykacji. W czasie gorących debat sejmowych nad monopolem działały bowiem w kraju aż 184 prywatne zakłady, które zdecydowanie dominowały także w strukturze wytwórczości. Większość z nich funkcjonowała na obszarze b. zaboru pruskiego i stąd wspomniany już opór przedstawicieli tej właśnie dzielnicy wobec projektu monopolu produkcji. Momentem zwrotnym dla samego monopolu, jak i całej sytuacji w przemyśle tytoniowym stało się uzyskanie w marcu 1924 roku pożyczki włoskiej, dzięki której władze skarbowe mogły przystąpić wreszcie do wykupu prywatnych fabryk. Część z tych zakładów, działających w oparciu o zawierane z monopolem umowy, które zastąpiono w roku 1923 koncesjami, ulegała wprawdzie w ciągu lat 1922–1923 likwidacji, jednak w roku 1924 nadal było czynnych w kraju aż 99 tego typu fabryk. 1/3 z nich przestała istnieć jeszcze przed określonym na koniec lipca terminem wykupu, natomiast 66 wytwórni zakończyło działalność właśnie w tym terminie (na Górnym Śląsku obowiązywała data 15 sierpnia)[21].

Większość z zamykanych fabryk ulegała likwidacji, natomiast największe z nich przechodziły na własność monopolu, który organizował w oparciu o ich majątek trwały i ruchomy własne wytwórnie. Wstępnie Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego przejęła tylko dziewięć zakładów, jednak wskutek utrzymujących się w pierwszym okresie wyłączności produkcji niedoborów w zaopatrzeniu rynku rozszerzono w 1925 roku tę liczbę o kolejne trzy zamknięte w wyniku wykupu fabryki. Koszty likwidacji prywatnego przemysłu tytoniowego wyniosły do 1929 roku łącznie około 24 mln zł, z czego najwięcej przeznaczono na zakup mających stać się wytwórniami monopolowymi fabryk (blisko 16 mln zł), a znacznie mniej wydano na koszty wykupu maszyn, urządzeń i surowców zakładów likwidowanych (około 3 mln zł) oraz odszkodowania dla tracących w wyniku wykupu pracę robotników (ok. 1,5 mln zł). Mimo stosunkowo szybkiego zaprzestania działalności zakładów prywatnych zakończenie procesu likwidacyjnego przeciągnęło się aż do roku budżetowego 1933/34, do tego czasu część byłych właścicieli zamykanych w 1924 roku fabryk zgłaszała roszczenia

---

w Małopolsce, s. 1–2; druk nr 2325, *Wniosek posłów Jędrzeja Moraczewskiego, Artura Hausnera i tow. w sprawie odbudowania fabryki tytoniu w Winnikach z 30 listopada 1920 r.*, s. 1; NIK 1922, z. IV, s. 32–33; J. Bartyś, *Produkcja przedmiotów konsumpcji bezpośredniej* [w:] *Historia kultury materialnej…*, s. 260; L. Mazan, *Od C.K. Cygar-Fabryki…*, s. 69–70; *Przejęcie „Patrii" przez państwowy monopol tytoniowy*, „Dz. Pozn." 1924, nr 19, s. 4; *T.A. „Patria"*, tamże, s. 5; *Polski Monopol Tytoniowy. Produkcja…*, s. 5–6; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925…*, s. 17, 53; w Królestwie przed wojną funkcjonowało 9 fabryk tytoniowych, por. W. Puś, *Rozwój przemysłu w Królestwie…*, s. 194.

[21] DzURP 1924, nr 33, poz. 343; NIK 1924, s. 286–288; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925…*, s. 16–17, 22–33; *W przededniu likwidacji prywatnych fabryk tytuniowych*, „Dz. Pozn." 1924, nr 155, s. 3; *Zmiany w opodatkowaniu tytoniu*, „Tyg. Handl." 1922, nr 43–44, s. 621–622.

dotyczące dodatkowego wykupu przedmiotów służących kiedyś do fabrykacji wyrobów tytoniowych (koszty wykupu przekroczyły w 1934 roku 24,7 mln złotych)[22].

W efekcie przejęcia wyłączności produkcji w rękach Polskiego Monopolu Tytoniowego znalazło się w roku 1925 dwadzieścia wytwórni wyrobów tytoniowych, a liczbę tę powiększyły w roku następnym ostatnia z uruchomionych, najbardziej zniszczona w czasie wojny, dawna austriacka fabryka w Jagielnicy oraz wyodrębniona w osobną wytwórnię, filialna wcześniej w stosunku do zakładu w Bydgoszczy fabryka cygar w Inowrocławiu. Wraz ze zwiększaniem produkcji i stabilizacją samego monopolu nastąpiła jednak w roku 1927 wyraźna koncentracja przemysłu tytoniowego. Likwidacji uległo aż pięć zakładów (w Grudziądzu, Jagielnicy, Zabłotowie, Poznaniu-Jeżycach oraz w Inowrocławiu), w związku z czym przez kolejne lata monopol produkcji wykonywany był z udziałem już tylko 17 państwowych fabryk wyrobów tytoniowych[23].

W roku 1929 zatrudniały one łącznie ponad 600 osób personelu administracyjnego różnego szczebla oraz około 12 tys. robotników, czyli ilości porównywalne do tych z roku 1925, co dowodziło słusznego w kontekście rentowności monopolu dążenia do koncentracji produkcji. Także struktura terytorialna przemysłu tytoniowego stawała się wskutek zachodzących zmian bardziej zrównoważona – już tylko siedem wytwórni, a więc 40%, znajdowało się na obszarze bezwzględnie dominujących pod tym względem do roku 1924 województw zachodnich, pięć działało w województwach centralnych, trzy – na Kresach Wschodnich, zaś zaledwie dwa pozostały w województwach południowych (taki stan utrzymał się do początku 1933 roku). Mimo zachodzących zmian struktura ta nadal uznawana była za przypadkową i niedostosowaną do potrzeb produkcyjno-handlowych Polskiego Monopolu Tytoniowego, a stan taki był bezpośrednim skutkiem genezy państwowego przemysłu tytoniowego – zakłady powsta-

---

[22] AAN, Protokoły posiedzeń…, t. 40, *Posiedzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 1927 r.*, Załącznik 18, k. 489–490; NIK 1926, s. 172–173; 1930/31, z. V, s. 136–137; 1933/34, z. V, s. 145–146; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi…*, s. 12–15; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności…*, s. 110–111; *Polski Monopol Tytoniowy* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928…*, cz. 2, s. 353–354; S. Kamosiński, *Przemiany w strukturze przemysłu wielkopolskiego w latach 1918–1939*, Poznań 2008, s. 65; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925…*, s. 34–40; *Przedłużenie terminu wywozu urządzeń fabryk tytoniowych*, „Dz. Pozn." 1927, nr 4, s. 10; *W dniu wprowadzenia monopolu tytoniowego*, tamże, 1924, nr 177, s. 3; w 1924 roku władze skarbowe przejęły fabryki „Goldfarb" w Starogardzie, „Sarmatia" w Poznaniu, zakłady firmy „Adam" w Bydgoszczy, Grudziądzu i Inowrocławiu, „C. Balwierski" w Wilnie, „I.L. Szereszewski" w Grodnie, „F.D. Janowski" w Białymstoku oraz „Noblesse" w Warszawie, natomiast w 1925 r. stan posiadania monopolu uzupełniły fabryki „M. Rosenberg" w Kościanie (jej ponowne uruchomienie zostało częściowo wymuszone protestami społecznymi), „Dubec" w Poznaniu oraz „Tajka" w Wodzisławiu.

[23] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6892, *Zbiór okólników…*, k. 6; MRS 1931, s. 45; *Polski Monopol Tytoniowy. Produkcja…*, s. 8–10; *Reorganizacja fabryk wyrobów tytoniowych*, „Dz. Pozn." 1928, nr 116, s. 13.

wały tam, gdzie istniały przejmowane wytwórnie przedwojenne bądź fabryki prywatne, nie zaś zgodnie z jakimś z góry opracowanym planem[24].

Obok samych fabryk wyrobów tytoniowych do podległego Dyrekcji PMT aparatu produkcyjnego zaliczały się także w tym pierwszym, pozbawionym samodzielności okresie funkcjonowania monopolu utworzona na bazie zlikwidowanej we wrześniu 1927 r. wytwórni w Poznaniu Państwowa Fabryka Opakowań i Etykiet w Poznaniu oraz agendy zajmujące się pozyskiwaniem niezbędnego do produkcji wyrobów surowca tytoniowego. W ich skład wchodziły magazyny surowców tytoniowych, urzędy wykupu tytoniu, Zakład Doświadczalny Uprawy Tytoniu w Piadykach oraz Magazyn Surowców PMT w Sofii. W omawianym okresie zdecydowanie większe znaczenie przyznawano wprawdzie w tym względzie zakupom zagranicznym, jednak praktyka wymagała przeznaczania znacznie większych sił i środków na zorganizowanie uprawy, wykupu i przechowywania surowca wytwarzanego w kraju.

Sama uprawa tytoniu podlegała ścisłym ograniczeniom i dozwolona była w myśl rozporządzeń Ministra Skarbu z 6 stycznia oraz z 6 grudnia 1924 roku na obszarze pięciu okręgów uprawy, w których skład wchodziło 27 powiatów, w większości Małopolski Wschodniej (8 w województwie stanisławowskim i 10 w tarnopolskim), ale także południowej części województwa wołyńskiego (5 powiatów), dwa powiaty białostockiego oraz po jednym z województw pomorskiego i śląskiego. W roku 1928 wyraźnie rozszerzono dopuszczalny obszar uprawy tytoniu w kraju, tworząc nowy, lubelski okręg obejmujący 5 powiatów tego województwa. Nadzór nad uprawami sprawowały dwa inspektoraty uprawy tytoniu w Warszawie oraz Zabłotowie, natomiast wykupem surowca zajmowały się samodzielne bądź zlokalizowane przy zakładach produkcyjnych urzędy wykupu tytoniu. W połowie lat dwudziestych urzędów takich było osiem, po utworzeniu lubelskiego okręgu uprawy ich liczba wzrosła do dziewięciu, zaś w 1930 roku utworzono dodatkowy urząd w Tarnopolu. Wraz ze zmianami organizacyjnymi w aparacie produkcyjnym monopolu następowało także usamodzielnienie kolejnych urzędów wykupu, które na początku lat trzydziestych stanowiły już w większości samoistne jednostki administracyjne. W roku 1927 uruchomiono również w strukturach monopolu Państwowy Zakład Doświadczalny Uprawy Tytoniu w Piadykach pod Kołomyją, który miał się zająć pracami badawczymi oraz praktycznym wykorzystywaniem wyników badań w zakresie upraw tej rośliny[25].

---

[24] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 2; Druki Senatu, Okres III, druk nr 24, cz. 8-C, SKSB Monopole 1931/32, s. 3; MRS 1932, s. 43; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 7–11.

[25] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6892, *Zbiór okólników...*, k. 6; sygn. 6902, *Rozporządzenia dotyczące Monopolu Tytoniowego i Solnego 1925, 1927–1931*, t. 1, k. 287; DzURP 1924, nr 3, poz. 20; 1925, nr 2, poz. 17; 1928, nr 16, poz. 132; nr 34, poz. 322; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 22–23, 28; „PiH" 1928, z. 15, s. 623; J. Lec-

Zakupami zagranicznymi tytoniu zajmowały się odpowiednie struktury w ramach Dyrekcji PMT (Wydział Zakupu Surowca Zagranicznego), zaś w roku 1928 dla uproszczenia procedur władze PMT utworzyły własny magazyn surowców w Sofii, gdzie organizowano i rozstrzygano przetargi na dostawy surowców z krajów Europy Południowej, ograniczając dzięki temu liczbę pośredników. Wobec pozytywnych skutków nowych zasad zakupu surowców zagranicznych analogiczne działania, choć bez otwierania własnych magazynów, podjęto względem transakcji zakupu tytoni amerykańskich (przetargi przeniesiono do Holandii, a składowanie surowca miało miejsce w otwartym w 1929 roku magazynie w Gdyni). Szczegółowe przepisy dla zakupów surowców zagranicznych na potrzeby monopolu zawierał wydany 17 lipca 1928 r. przez Dyrektora PMT regulamin, zaś praktyka transakcji importowych zakładała preferencje dla kontrahentów zgadzających się na kompensacyjny charakter rozliczeń. Omawiane zasady przetargów i transakcji na wolnym rynku dotyczyły, rzecz jasna, mniejszej tylko części zapotrzebowania zagranicznego PMT, gdyż przez cały omawiany okres aż 60% dostaw puli importowej zagwarantowane mieli, zgodnie z umową z marca 1924 o pożyczce włoskiej, jej beneficjenci. Pozyskiwane przez PMT z krajowych i zagranicznych źródeł surowce przechowywane były w składach przyfabrycznych oraz w czterech, a od 1930 roku – pięciu państwowych magazynach surowców tytoniowych[26].

Komercjalizacja i utworzenie jednolitego przedsiębiorstwa państwowego „Polski Monopol Tytoniowy" przyniosły zasadnicze zmiany także w aspekcie jego stanu posiadania. Wszystkie dotychczas tylko podległe monopolowi, a należące do Skarbu jednostki gospodarcze stały się częścią składową powołanego do życia ustawą z marca 1932 r. przedsiębiorstwa. Wraz ze zmianami organizacyjnymi następowały również ważne modyfikacje aparatu produkcyjnego Polskiego Monopolu Tytoniowego, częściowo wynikały one także z utrzymującego się kryzysu ekonomicznego i związanego z nim wyraźnego zmniejszenia konsumpcji wyrobów tytoniowych. Skutkiem kryzysu stało się przede wszystkim nasile-

---

-Zapartowicz, *Uprawa tytoniu w Polsce i możliwości jej rozwoju*, tamże, z. 47, s. 1916–1917; M. Lisowski, *Rola Okręgu Lubelskiego w ogólnym rozwoju uprawy tytoniu w kraju* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Lublinie*, Lublin 1937, s. 29–32; *O uprawie tytoniu w roku 1925*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 3, s. 101–102; *Polski Monopol Tytoniowy. Uprawa…*, s. 6–7; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925…*, s. 49, 135–136; w 1929 roku jeden z Inspektoratów Wykupu Tytoniu przeniesiono z Warszawy do Lublina, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1929, nr 19, poz. 204.

[26] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6902, *Rozporządzenia dotyczące Monopolu…*, t. 1, k. 287; Druki Sejmowe, Okres II, druk nr 80, cz. 8, SKB MS 1928/29, s. 11; *Jak pracuje Monopol Tytoniowy. Interwiew z P. Kazimierzem Ostrowskim-Bełzą, Naczelnym Dyrektorem Polskiego Monopolu Tytoniowego*, „Tyg. Handl." 1927, nr 6, s. 6; NIK 1928/29, s. 149–150; *Ogólne warunki dostaw surowca tytoniowego dla Polskiego Monopolu Tytoniowego*, Warszawa 1928, passim; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności…*, s. 34–35; *Pierwszy transport tytoniu przez Gdynię*, „Dz. Pozn." 1929, nr 24, s. 9; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925…*, s. 49; *Tytoń grecki za polskie zboże*, „Czas" 1932, nr 189, s. 1.

nie głosów wzywających do dalszej koncentracji produkcji. Postulat ten zrealizowano ostatecznie na początku roku 1933, gdy wraz z nadaniem przez Ministra Skarbu statutu Polskiemu Monopolowi Tytoniowemu liczba fabryk została zredukowana do czternastu[27].

Później jednak na poziomie tym utrzymała się już do końca okresu międzywojennego, co oznaczało zahamowanie procesów konsolidacyjnych, które mimo niewielkiego wykorzystania zdolności produkcyjnych wstrzymane zostały w latach kryzysu ze względów społecznych. Kwestia ta powróciła wraz z poprawą koniunktury, gdy sama Dyrekcja PMT domagała się, zwłaszcza w roku 1939, dostosowania aparatu wytwórczego do terytorialnych i wytwórczych potrzeb PMT. Koncentracja produkcji miała również wyeliminować wciąż realne problemy ze standaryzacją wyrobów, nieuniknione zresztą w sytuacji, gdy zaledwie sześć wytwórni specjalizowało się pod koniec lat trzydziestych w konkretnych rodzajach produkcji tytoniowej, podczas gdy pozostałe wytwarzały różne gatunki wyrobów, co musiało przekładać się na koszty ich działania. Realizacja dążeń do ograniczenia liczby zakładów nie doszła jednak do skutku przed wybuchem wojny i stąd w całym omawianym okresie w ramach struktur PMT działały fabryki w Grodnie, Krakowie, Łodzi, Monasterzyskach, Poznaniu, Radomiu, Starogardzie, Warszawie (dwa), Wilnie, Winnikach oraz zajmujące się wyłącznie produkcją cygar zakłady w Bydgoszczy, Kościanie i Wodzisławiu[28].

Także w pozostałych elementach aparatu służącego wytwórczości monopolowej nie zachodziły w latach trzydziestych większe zmiany organizacyjne. Działające w ramach państwowego przedsiębiorstwa Polski Monopol Tytoniowy jednostki organizacyjne były stosunkowo stabilne w swym funkcjonowaniu, a zachodzące w nich przeobrażenia dotyczyły raczej dokonywanych w okresie poprawy koniunktury inwestycji niż wyraźnych zmian ilościowych. Pojawiła się także nowa, dostosowana do charakteru PMT nomenklatura poszczególnych jednostek.

Liczba dawnych urzędów wykupu, a od 1932 roku – zakładów uprawy tytoniu, wzrosła pod koniec lat trzydziestych do dziesięciu, czyli osiągnęła stan z początku dekady, liczba magazynów surowców tytoniowych zmniejszyła się

---

[27] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności Polskiego Monopolu Tytoniowego w roku 1933/34 oraz plan prac Monopolu na okres budżetowy 1934/35*, k. 29–30; BS, DKSBS 1933/34, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej w dniu 16 lutego 1933 r.*, s. 162; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 441, cz. 8, SKB MS 1932/33, s. 5; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na r. 1933/34*, SS Sejm, Okres III, pos. 84 z 10 lutego 1933 r., szp. 40–41; NIK 1932/33, z. V, s. 147–149; PBRP 1932/33, s. 487; 1933/34, s. 501.

[28] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 1–2; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 2–3; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 10; „Rocznik Polityczny i Gospodarczy" 1938, s. 779; w roku 1934 nastąpiła likwidacja Fabryki Opakowań w Poznaniu, której nierentowna działalność była wcześniej konsekwentnie krytykowana przez NIK (maszyny rozesłano do wytwórni tytoniowych, które podjęły wyrób opakowań we własnym zakresie), zob. NIK 1934/35, s. 114–115.

wprawdzie w omawianym okresie z pięciu do trzech, jednak w tym przypadku samodzielne magazyny były tylko częścią całego systemu składowania surowców, tę funkcję pełniły przecież również magazyny działające zarówno przy wszystkich fabrykach monopolowych, jak i przy niektórych innych zakładach monopolowych. Ważną zmianę w stanie posiadania PMT stanowiło natomiast uruchomienie w roku budżetowym 1935/36, wzorem placówki w Sofii, drugiego zagranicznego magazynu surowca tytoniowego w Salonikach. Z początkiem roku budżetowego 1938/39 likwidacji uległ natomiast od lat krytykowany za nieudolne i nieskuteczne działanie Doświadczalny Zakład Uprawy Tytoniu w Piadykach. Funkcje badawcze w zakresie spraw tytoniowych przejął natomiast, co także postulowały kolejne sprawozdania odpowiednich gremiów parlamentarnych, już wcześniej się tym częściowo zajmujący Państwowy Instytut Naukowy Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, z którym PMT współpracował od roku 1927, utrzymując na własny koszt kilku jego pracowników[29].

Pewien wpływ na stan posiadania PMT miała prowadzona przez jego władze polityka inwestycyjna, chociaż trzeba zauważyć, że działania w tym względzie w dużej mierze uwarunkowane zostały rozmiarami majątku odziedziczonego po austriackim monopolu tytoniowym oraz wykupionego z rąk prywatnych w ramach przejmowania wyłączności produkcji. Abstrahując w tym miejscu od kontrowersji związanych z nabyciem po zawyżonej cenie fabryki „Patria" w Poznaniu oraz nieudanej, rzekomej próby oszustwa przy zakupie fabryki „Noblesse", trzeba zaznaczyć, że doraźne cele prowadzonej w latach dwudziestych polityki ukierunkowane były przede wszystkim na uzupełnianie i modernizację potencjału wytwórczego. Zamierzeniami strategicznymi stały się zaś rozbudowa dostosowanej do potrzeb monopolu powierzchni magazynowej oraz stopniowy rozwój infrastruktury technicznej niezbędnej wobec zwiększających się rozmiarów krajowej uprawy tytoniu, a zwłaszcza budowa nowych magazynów fermentacyjnych. Co ciekawe, działania inwestycyjne PMT w latach dwudziestych odbywały się bez jakiegoś opracowanego na dłuższy okres planu, na co niezmiennie zwracała uwagę NIK, ale także jego dyrekcja notorycznie odchodziła od zapisów planów finansowych na kolejne lata (podejmowała inwestycje w ogóle w nich niezapisane, nie realizując równocześnie części nakładów zaplanowanych). Rocznie w II połowie lat dwudziestych na inwestycje, remonty, zakup maszyn i urządzeń wydawano stosunkowo niewiele, bo 3–4 mln zł (mniej niż

[29] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 29; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 1, 27–29; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 5; „Kalendarz Skarbowy" 1937, s. 346; NIK 1936/37, z. V-b, s. 22–23; 1937/38, z. V-b, s. 22–23; *Spis urzędów i instytucyj państwowych Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1936, s. 100–102; A. Rogoziński, *Prace nad tytoniem w Państwowym Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach w latach 1927–1937* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Lublinie*..., s. 43–47; majątek zakładu w Piadykach Dyrekcja PMT przekazała Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

połowę kwot zapisywanych w ustawach budżetowych), a nakłady wyraźnie wzrosły dopiero na przełomie dekad, gdy najpierw przekroczyły 8 mln złotych, a w roku 1931/32 sięgnęły nawet poziomu 10 mln zł[30].

Kryzys i będąca jego skutkiem konieczność zaciskania pasa przyniosły jednak od roku 1932/33 drastyczne ograniczenie inwestycji do poziomu niezbędnego minimum. Początkowo kształtował się on w granicach niespełna 3 mln zł rocznie, by w połowie dekady osiągnąć już tylko 1,5 mln zł, a polityka zalecanej przez Ministerstwo Skarbu *daleko posuniętej oszczędności w wydatkach inwestycyjnych* prowadzona była aż do roku 1936/37, gdy wydatkowano na ten cel zaledwie 600 tys. zł. Dłużej już jednak nie można było ograniczać nakładów, gdyż nowe inwestycje stały się wręcz niezbędne wobec konsekwentnie prowadzonych od lat działań na rzecz rozwoju uprawy i przerobu krajowego surowca tytoniowego. Zwiększenie nakładów mające na celu *umożliwienie racjonalnego przeprowadzenia fermentacji tytoniu krajowego* nastąpiło wreszcie w roku 1937/38. Na inwestycje przeznaczono wtedy 6 mln zł, a w 1938/39 wydatki wzrosły nawet do 10 mln zł. Zwieńczeniem ożywienia inwestycyjnego w Polskim Monopolu Tytoniowym miał zaś się stać rok budżetowy 1939/40, gdy zamierzano wydać na dokończenie wszystkich podjętych wcześniej przedsięwzięć dalsze 8,4 mln zł[31].

Państwowy Monopol Spirytusowy, mimo że w myśl ustawy z 31 lipca 1924 roku otrzymał przede wszystkim handlowe uprawnienia, wskutek wzorowanego na tradycjach rosyjskich przywileju rozlewu spirytusu do celów domowoleczniczych oraz produkcji wódek czystych stosunkowo mocno zaangażował się w działalność produkcyjną. Co więcej, pierwsze władze monopolu poszły nawet dalej, niż mówiła ustawa, i w skład aparatu wytwórczego PMS włączyły nie tylko rozlewnie spirytusu i wódek, ale także własne rektyfikacje spirytusu, a rozłożony w czasie sposób wprowadzania wszystkich zapisów ustawy monopolowej oznaczał także stopniową rozbudowę aparatu wytwórczego Państwowego Monopolu Spirytusowego. Początkowo opierał się on na przejmowanych przez PMS

---

[30] AUJ, Kwiatkowski, Przyb. 737/05, *Różne dokumenty związane z pracami rządu 1935*, b.k.; NIK 1926, s. 169–171; 1928/29, s. 152–153; 1929/30, z. VII, s. 155–156 *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 77–78; 102–106; Zamknięcie rachunków… 1929/30, s. 197; 1930/31, s. 184; 1931/32, s. 199.

[31] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 27–28; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 27–28; BS, DKBS 1937/38; *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dn. 9 lutego 1937 r.*, s. 197–198; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 5; Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 8; NIK 1934/35, s. 108–109; Zamknięcie rachunków… 1932/33, s. 174; 1933/34, s. 158; 1934/35, s. 154; 1935/36, s. 156; 1936/37, s. 168; K. Bukowski, M. Pajączkowski, *110 lat historii Zakładów Przemysłu Tytoniowego w Krakowie*, Łódź 1986, s. 12; Z. Mierzejewski, *Na dzień poświęcenia gmachów Zakładu Uprawy Tytoniu w Jagielnicy* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Jagielnicy…*, s. 3–6; tenże, *Na dzień poświęcenia gmachów Zakładu Uprawy Tytoniu w Lublinie* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Lublinie...*, s. 6–9.

dawnych zakładach byłego monopolu rosyjskiego, jednak ich uruchamianie uzależnione było z jednej strony od tempa obejmowania przywilejem produkcyjnym kolejnych obszarów państwa, z drugiej zaś – od możliwości inwestycyjnych Dyrekcji PMS, która poza terenem b. zaboru rosyjskiego zmuszona była bądź to nabywać odpowiednie obiekty, bądź podejmować inwestycje własne. Wskutek tego jeszcze w momencie objęcia przepisami monopolowymi całego terytorium kraju, czyli w kwietniu 1927 roku, liczba prowadzonych bezpośrednio przez PMS państwowych wytwórni wódek (PWW) wynosiła zaledwie sześć (w Warszawie, Wilnie, Kowlu, Sieradzu, Włocławku i Starogardzie), a potrzeby produkcyjne monopolu w dużej mierze zaspokajały pracujące na zasadach komisowych rozlewnie prywatne, których było wtedy jedenaście[32].

W ciągu kilku kolejnych lat Państwowy Monopol Spirytusowy sukcesywnie uruchamiał kolejne własne wytwórnie, rezygnując z wykorzystywania komisowych. W roku 1929 już prawie całość zapotrzebowania na wyroby monopolowe zaspokajały zakłady państwowe, a jedyną komisową wytwórnią pozostawała wtedy rozlewnia w Krakowie, która miała pracować do czasu uruchomienia budowanej w tym mieście nowej wytwórni monopolowej, co ostatecznie nastąpiło w roku 1931. Spośród 11 czynnych w 1929 r. państwowych wytwórni wódek osiem znajdowało się w obiektach własnych PMS, natomiast trzy (w Stanisławowie, Lwowie i Bielsku) mieściły się w obiektach dzierżawionych. Proces tworzenia monopolowego aparatu produkcyjnego zakończyło uruchomienie w kwietniu roku 1931 wybudowanych własnym sumptem wytwórni w Krakowie i we Lwowie. Pozwoliły one ostatecznie zrezygnować z dzierżawy i rozlewu komisowego. Łącznie w skład państwowego aparatu produkcyjnego weszło 10 wytwórni, z czego połowę stanowiły zakłady umiejscowione w dawnych obiektach rosyjskich (Warszawa, Łódź, Białystok, Wilno, Brześć), trzy powstały w kupionych przez Dyrekcję PMS w połowie lat dwudziestych obiektach fabrycznych w Poznaniu, Starogardzie i Kowlu, a dwie ostatnie były inwestycjami własnymi zaplanowanymi jeszcze w pierwszych latach istnienia monopolu[33].

W przeciwieństwie do monopolu tytoniowego Państwowy Monopol Spirytusowy od początku swego istnienia otrzymał prawo własności użytkowanego majątku i wskutek tego jeszcze przed komercjalizacją w większym stopniu niż inne monopole stanowił samoistne przedsiębiorstwo. Stąd też zmiany prawne roku 1932 nie były dla niego tak ważną cezurą z punktu widzenia kształtu aparatu produkcyjnego, jak

[32] NIK 1926, s. 182–183; 1927, s. 164; P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 98–99; *Likwidacja wyrobu czystych wódek w prywatnych rozlewniach*, „Dz. Pozn." 1926, nr 188, s. 6; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 218–221, 228.

[33] AAN, PMS, sygn. 17, *Okólniki zewnętrzne 1931*, *Ok. nr 4/Dyr. z 23 marca 1931 r.*; *Ok. nr 5/Dyr. z 23 marca 1931 r.*; *Ok. nr 17/Dyr. z 20 lipca 1931 r.*; Druki Senatu, Okres III, druk nr 24, cz. 8-C, SKSB Monopole 1931/32, s. 7; NIK 1928/29, s. 162; 1929/30, z. VII, s. 205–206; PBRP 1932/33, s. 505.

miało to miejsce w Polskim Monopolu Tytoniowym czy Polskim Monopolu Solnym. Przekształcenia jego struktur wynikały raczej ze zjawisk koniunkturalnych niż organizacyjnych. Takie było podłoże dalszej koncentracji rozlewu wódek czystych. Wobec bardzo małego, rzadko przekraczającego w początku lat trzydziestych poziom 50%, wykorzystania zdolności produkcyjnej państwowych wytwórni wódek, w połowie 1934 roku władze PMS zlikwidowały PWW w Kowlu i Białymstoku, a ich zadania przejęły odpowiednio zakłady w Brześciu i Wilnie. W ten sposób liczba czynnych wytwórni zmniejszyła się do ośmiu i na takim poziomie utrzymała się do końca okresu międzywojennego[34].

Poza własnymi wytwórniami władze tworzonego w połowie lat dwudziestych monopolu podjęły także ekspansję w kolejnym, nieprzewidzianym przez ustawodawcę segmencie szeroko rozumianego przemysłu spirytusowego. W roku 1925 Dyrekcja PMS zakupiła bowiem dwa duże zakłady rektyfikacji spirytusu w Toruniu i Starogardzie, a także wydzierżawiła jeden z największych tego typu zakładów w kraju, czyli Rektyfikację Warszawską. Dzięki temu weszła w posiadanie około 20% możliwości przetwórczych polskiego przemysłu rafinacji spirytusu. Ten od początku niemal krytykowany krok uzasadniano potrzebą lepszej orientacji w rzeczywistych warunkach funkcjonowania przemysłu rektyfikacyjnego oraz nieskrywanym dążeniem do uzyskania realnego wpływu na panujące w nim stosunki[35].

Kolejnym funkcjonującym pod egidą monopolu tego typu zakładem stała się wydzierżawiona 1 lipca 1928 roku rektyfikacja w Stanisławowie, która prowadzona była na rachunek PMS do końca roku 1931. Wraz z nadejściem kryzysu z dzierżawy tej zrezygnowano, a skutkiem załamania sprzedaży spirytusu stało się również zmniejszenie zatrudnienia pozostałych monopolowych rafinerii, co w roku 1933 przełożyło się na unieruchomienie kolejnych dwóch zakładów (czynna była wtedy już tylko rektyfikacja w Starogardzie). W roku 1934/35 w miarę poprawy sytuacji gospodarczej ponownie uruchomiono zakład w Toruniu, zaś w roku 1936/37 monopol powrócił do użytkowania rektyfikacji w Warszawie, zakupując ją na własność, i w oparciu o trzy własne zakłady rafinacyjne prowadził przerób na własny rachunek już do końca dekady[36].

---

[34] AAN, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 57–58, 61–62; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej za kampanię 1937/38*, k. 2; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna Monopoli 1937/38*, k. 129; NIK 1933/34, z. V, s. 101; 1934/35, s. 136; PBRP 1939/40, s. 1038.

[35] Druki Sejmu, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 64; NIK 1926, s. 179–180; S. Nowakowski, *Geografia gospodarcza Polski Zachodniej*, Poznań 1930, t. 2, s. 336–342; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 109–110, 126–129.

[36] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza działania Państwowego Monopolu Spirytusowego w roku 1938/39*, k. 16; tamże, PMS, sygn. 11, *Okólniki wewnętrzne...*, *Ok. nr 37/III z 7 lipca 1928 r.*; sygn. 17, *Okólniki zewnętrzne...*, *Ok. nr 5/Dyr. z 23 marca 1931 r.*; sygn. 135, *Komisja Rewizyjna Monopolów 1934*, k. 8; sygn. 137, *Sprawy Komisji Rewizyjnej Monopolów 1936*, k. 108; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna...*, k. 115; NIK 1936/37, z. V-b, s. 76.

Do szeroko rozumianego aparatu wytwórczego Państwowego Monopolu Spirytusowego należała także przez prawie cały okres jego funkcjonowania wytwórnia laku w Siedlcach, którą uruchomiono w zabudowaniach działającej w dawnym obiekcie rosyjskim wytwórni wódek. Po przeniesieniu rozlewu do wyremontowanej i także pochodzącej jeszcze z czasów rosyjskich wytwórni w Łodzi Dyrekcja PMS, uznając, że nie jest w stanie uzyskać w kraju odpowiedniej jakości laku do butelek, zdecydowała o uruchomieniu własnej fabrykacji tego materiału pomocniczego. Wytwórnia działała bez większych problemów do końca lat trzydziestych, *produkując lak tani i wysokiego gatunku*, jednak z czasem pojawiły się właśnie w odniesieniu do niej zarzuty podnoszące zbędną rozbudowę przez Państwowy Monopol Spirytusowy gospodarki etatystycznej[37].

Obok produkcyjnych i handlowych agend PMS posiadał także, podobnie zresztą jak Polski Monopol Tytoniowy, własne zaplecze badawcze. Składało się nań zorganizowane w 1926 roku przy Dyrekcji PMS Centralne Laboratorium Chemiczne oraz działające przy niektórych wytwórniach wódek okręgowe laboratoria chemiczne PMS. Laboratorium centralne zajmował się zarówno bieżącą kontrolą jakości dostarczanych monopolowi surowców i materiałów pomocniczych, jak i pracami *stricte* badawczymi z zakresu technologii, rektyfikacji i odwadniania spirytusu, produkcji wódek czystych, skażania spirytusu czy też jego zastosowań do celów przemysłowych. Jednostki okręgowe, także podporządkowane bezpośrednio dyrekcji, nadzorowały na miejscu produkcję państwowych rozlewni i rektyfikacji. Placówki badawcze nie były odrębnymi jednostkami organizacyjnymi Państwowego Monopolu Spirytusowego, Centralne Laboratorium funkcjonowało bowiem początkowo w ramach Działu Chemicznego Dyrekcji PSM, zaś laboratoria okręgowe były częściami PWW. W wyniku dokonanej w 1934 roku reorganizacji Centralne Laboratorium Chemiczne przemianowano na Biuro Badań i Norm Działu Produkcji DPMS, zaś sześć czynnych wtedy placówek okręgowych stało się odpowiednimi laboratoriami chemicznymi poszczególnych państwowych wytwórni wódek. Kształtowanie systemu kontroli chemicznej produkcji spirytusowej zakończyło się jednak dopiero w II połowie lat trzydziestych, gdy uruchomiono dwa ostatnie laboratoria chemiczne przy PWW w Łodzi (w 1936 r.) oraz w Starogardzie (w 1937 r.)[38].

---

[37] AAN, PMS, sygn. 533, *Zarządzenia 1933*, k. 38; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 7; NIK 1927, s. 164; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, s. 250–252.

[38] AAN, PMS, sygn. 48, *Okólniki zewnętrzne 1933–1938*, *Ok. zewn. Nr 1/I z 31 stycznia 1936 r.*, k. 80; *Ok. zewn. Nr 1/II z 28 lutego 1934 r.*, k. 171; sygn. 517, *Okólniki Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego 1936–1937*, *Ok. zewn. Nr 4/P z 5 czerwca 1937 r.*, k. 105; sygn. 588, *Okólniki zewnętrzne 1929*, *Ok. zewn. Nr 28/VIII z 15 listopada 1929 r.*; „PiH" 1925, z. 17, s. 578; J. Łabendziński, *Rozwój prac budowlanych, konstrukcyjnych i projektowych w przemyśle spirytusowym w okresie 50-lecia*, „Przemysł Fermentacyjny i Rolny" 1969, nr 10, s. 13; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, s. 268–271.

Analizując stan posiadania spirytusowego przedsiębiorstwa monopolowego, należy zwrócić baczniejszą uwagę na prowadzoną w jego ramach politykę inwestycyjną. O ile w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego nie budziła ona, mimo wszystko, większych zastrzeżeń, a struktury monopolu po wykupie prywatnego przemysłu wytwórczego rozwijały się w sposób, można by rzec, naturalny, o tyle w Państwowym Monopolu Spirytusowym sytuacja była o wiele bardziej skomplikowana. Wpływał na to zarówno kontrowersyjny od samego początku sposób prowadzenia polityki inwestycyjnej, z drugiej zaś strony coraz częściej podnoszone, zwłaszcza w latach trzydziestych, znaczenie strategiczne przemysłu spirytusowego stającego się w II połowie dekady wraz z rozwojem produkcji i sprzedaży spirytusowych mieszanek napędowych ważnym źródłem zaopatrzenia w paliwa płynne.

Wspomniane już inwestycje w pierwszym roku istnienia monopolu spotkały się z powszechną krytyką zarówno opinii publicznej, jak i uprawnionych do tego organów państwa, przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli. Za niecelowy uznała ona zwłaszcza zakup rektyfikacji i rozlewni wódek w Starogardzie oraz rektyfikacji w Toruniu, uzasadniając to tym, że Dyrekcja PMS nie powinna wchodzić bezpośrednio w struktury przemysłu rektyfikacyjnego. Sugerowano również, że tego typu inwestycje powinny być realizowane w oparciu o względy strategiczne, które wskazywały raczej na konieczność lokowania państwowych zakładów w centrum kraju niż przy granicy niemieckiej. W prasie pojawiały się nawet w kontekście tych pierwszych ważnych inwestycji PMS zarzuty o korupcję i nepotyzm, a u ich podłoża legł fakt, że dyrektorem rektyfikacji w Toruniu był Henryk Podkomorski, brat ówczesnego dyrektora PMS Jana Podkomorskiego. Cała zaś otoczka pierwszych działań inwestycyjnych PMS stała się jedną z zasadniczych przyczyn nie tylko poważnego kryzysu w działaniu tworzonego dopiero monopolu, ale również gwałtownej burzy, która przetaczała się przez łamy prasy polskiej przez cały rok 1926. Działalność kolejnych komisji wyjaśniających postępowanie władz monopolowych nie przyniosła wprawdzie oczekiwanych przez część opinii publicznej zarzutów prokuratorskich, jednak sytuacja była na tyle poważna, że pojawiały się głosy wzywające nawet do likwidacji monopolu[39].

W następnych latach mimo względnego uspokojenia sytuacji było tylko niewiele lepiej. Wielkie zbiorniki magazynowe o pojemności ponad 3 mln litrów Dyrekcja PMS wybudowała właśnie przy własnych rektyfikacjach, co jeszcze bardziej miało narażać, zdaniem NIK, zapasy spirytusu na ewentualne straty wo-

[39] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, SKB MS 1927/28, s. 64; NIK 1925, s. 214–215; *Bagno monopolu spirytusowego*, „IKC" 1926, nr 208, s. 9; *Co wykryto w monopolu spirytusowym*, „Rzeczpospolita" 1926, nr 225, s. 3; *O monopol spirytusowy*, „Czas" 1926, nr 18, s. 3; *O monopolu spirytusowym*, „Kur. Warsz." 1926, nr 215, s. 2; *Panama spirytu*, „Tyg. Handl." 1926, nr 32, s. 4; *Ponowne badanie spraw Państwowego Monopolu Spirytusowego*, „Dz. Pozn." 1926, nr 227, s. 7; szerzej zob. P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 131–132.

jenne. Kolejne wątpliwości budziły nakłady inwestycyjne na rozbudowę aparatu produkcyjnego PMS. Największe inwestycje, a więc budowa nowych wytwórni wódek w Krakowie i Lwowie, stały się przedmiotem badań komisji specjalnej powołanej w roku 1929 przez Ministra Skarbu, a jej krytyczne wnioski, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji lwowskiej, skutkowały zwolnieniem z pracy kilku wysokich funkcjonariuszy PMS, samo zaś postępowanie dyscyplinarne w tej sprawie trwało aż siedem lat. Zarzuty wobec realizacji obu inwestycji dotyczyły zarówno samej lokalizacji kupowanych pod nie terenów, jak i przebiegu prac budowlanych. Budowę wytwórni we Lwowie, która pochłonęła ostatecznie 9 mln zł (pierwotnie zakładano 2,2 mln zł), Najwyższa Izba Kontroli uznała w roku 1932 za zbędną. Innym charakterystycznym przykładem ówczesnej polityki inwestycyjnej Dyrekcji PMS były nieprzemyślane często decyzje o kosztownym uruchamianiu kolejnych wytwórni monopolowych, które po kilku latach eksploatacji zamykano w ramach przeciwstawnego procesu koncentracji produkcji. Łącznie do końca 1929 roku Państwowy Monopol Spirytusowy wydał na inwestycje blisko 37 mln zł, a jego gospodarka w tym względzie uznawana była przez NIK za *najsłabszą bodaj stronę działalności Dyrekcji* (do czasu komercjalizacji nakłady przekroczyły 52 mln zł)[40].

Polityka inwestycyjna Państwowego Monopolu Spirytusowego uległa zmianie dopiero w latach trzydziestych. Kryzys i komercjalizacja przedsiębiorstwa w połączeniu z lepszym niż w dekadzie poprzedniej nadzorem resortu Skarbu spowodowały wyraźną jej racjonalizację, a także ukierunkowanie na realizację nie tylko gospodarczych, ale i strategicznych celów działania. Przykładem takiej korelacji były plany inwestycyjne przewidujące budowę dużej wytwórni monopolowej oraz wielkiej bazy magazynowej spirytusu odwodnionego na potrzeby zaopatrzenia wojska na obszarze Centralnego Okręgu Przemysłowego.

Miejscem inwestycji stał się Tarnobrzeg, gdzie kupiono z dóbr Tarnowskich ponad 60 ha gruntów na ten cel, a w pierwszej kolejności rozpoczęto w roku 1939 budowę zbiorników magazynowych, których docelowa pojemność miała wynosić aż 30 mln litrów. W maju 1939 roku Dyrekcja PMS utworzyła w Tarnobrzegu na potrzeby nowych zakładów Delegaturę PMS, zaś w ramach rozbudowy zdolności magazynowej otworzono także w tym czasie (w kwietniu 1939 r.) magazyny spirytusu w Borysławiu i Drohobyczu, które podporządkowano PWW we Lwowie. Obok zakrojonych na szeroką skalę działań na terenie COP władze monopolu przygotowywały także w ostatnich miesiącach przed wybuchem wojny budowę nowej wytwórni w Warszawie, której powstanie

[40] AAN, PMS, sygn. 90, *Sprawa dochodzenia strat PMS przy budowie Wytwórni PMS we Lwowie 1937*, k. 161; sygn. 125, *Ministerstwo Skarbu 1933–1934*, k. 124; *Debata nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1929/30*, SS Sejm, Okres II, pos. 48 z 8 lutego 1929 r., szp. 39; Druki Senatu, Okres II, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1930/31, s. 4; NIK 1929/30, z. VII, s. 218–223; 1930/31, z. V, s. 191–194; 1932/33, z. V, s. 117–119; T. Lulek, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, s. 303–304.

uznano za niezbędne ze względów zarówno ekonomicznych (dotychczasowa pracowała najdrożej w kraju), jak i bezpieczeństwa (przeniesienie zakładów spirytusowych na mniej zaludnione tereny na Żeraniu). Podobnie jak w przypadku inwestycji w Tarnobrzegu, w roku 1939 dopiero rozpoczynano działania zmierzające do jej realizacji, zaś jej zakończenie przewidziane było na początek lat czterdziestych[41].

Specyfika monopolu spirytusowego – wielokrotnie podkreślana we wszelkich debatach publicznych na jego temat – zasadzała się przede wszystkim na tym, że zakres jego oddziaływania sięgał znacznie dalej niż bezpośrednio przyznane mu odpowiednimi aktami prawnymi uprawnienia gospodarcze. Wskutek tego analiza struktury organizacyjnej i wykonawczej Państwowego Monopolu Spirytusowego nie byłaby pełna, gdyby ograniczyć ją do jego własnych jednostek produkcyjnych. Monopol spirytusowy swą działalność opierał bowiem na pozyskiwaniu i przerobie spirytusu surowego wytwarzanego w ściśle powiązanych z rolnictwem prywatnych gorzelniach. Następnie alkohol ten, mimo że należący już do PMS, był oczyszczany (rafinowany) w prywatnych najczęściej rektyfikacjach, które podobnie jak gorzelnie w pełni uzależnione zostały od działań i polityki Dyrekcji PMS. Do ściśle uwarunkowanych poczynaniami władz monopolu przedsiębiorstw produkcyjnych zaliczały się także prywatne wytwórnie wódek, które do czasu wejścia w życie pełnego monopolu miały prawo wprowadzać na rynek zarówno wódki czyste, jak i gatunkowe, pozbawione zaś później pierwszego z uprawnień, zostały zobowiązane do nabywania po narzuconych cenach sprzedawanego przez PMS podstawowego surowca swej produkcji[42].

Zasięg gospodarczego oddziaływania monopolu spirytusowego był zatem znacznie szerszy, niż wynikałoby to z rozmiarów bezpośrednio prowadzonej przezeń działalności gospodarczej. Przemysły gorzelniczy, rektyfikacyjny oraz prywatny wódczany funkcjonowały przez cały okres istnienia PMS w ścisłym związku z jego strukturami, a wielowymiarowy charakter wzajemnych stosunków wynikał nie tylko z uwarunkowań *stricte* produkcyjnych, ale także z nieukrywanych, a nie zawsze korzystnych dla zainteresowanych, dążeń władz monopolowych do kształtowania zarówno kierunków rozwoju, jak i samej struktury organizacyjnej poszczególnych gałęzi przemysłu spirytusowego.

---

[41] AAN, PMS, sygn. 70, *Biuro Ogólne. Zespół referatów gospodarczych. COP 1939*, k. 1–12; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej...*, k. 82–85; sygn. 509, *Ministerstwo Skarbu 1938*, k. 105; sygn. 512, NIK 1939, k. 54–57; sygn. 519, *Okólniki 1939*, k. 21, 41; AP Kraków, ADzT, sygn. 3975, *Akta dotyczące wywłaszczenia oraz zakupu nieruchomości*, k. 21, 397–423; sygn. 3977, *Administracja...*, k. 183; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 21.

[42] Zob. np. AAN, PRM KE, sygn. 1233, *Min. Skarbu – wnioski na KEM...*, k. 3–42; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 35–37; J. Husarski, *Znaczenie monopolów państwowych w życiu gospodarczym kraju* [w:] *Na froncie gospodarczym...*, s. 253–257; sprzedawany przez Dyrekcję PMS spirytus był także mniej lub bardziej ważnym surowcem w produkcyjnej działalności wielu innych gałęzi przemysłu chemicznego, farmaceutycznego i spożywczego, a w latach trzydziestych – także naftowego.

Wśród zakładów produkujących spirytus kolejne ustawy monopolowe bezwzględnie faworyzowały, podobnie jak przedwojenne przepisy państw zaborczych, ściśle powiązane z większą własnością ziemską gorzelnie rolnicze, gwarantując im – przynajmniej teoretycznie – zarówno odpowiedni poziom dochodów, jak i 95% udziału w kontyngentach produkcyjnych monopolu. Tzw. gorzelnie przemysłowe miały funkcjonować przede wszystkim w oparciu o pozostałą część zamówień monopolowych (przy niższych cenach) oraz ewentualne, acz bardzo wątpliwe, możliwości eksportowe, natomiast od czasu rozporządzenia o monopolu spirytusowym z lipca 1932 roku zakłady takie całkowicie utraciły możliwość dostarczania spirytusu konsumpcyjnego na potrzeby rynku wewnętrznego. Z drugiej jednak strony przestały być ograniczane w swej produkcji, która nie podlegała już dotychczasowym zasadom prawa odpędu[43].

Przyznawana przez prawo monopolowe rektyfikacjom i fabrykom wódek rola także była czysto usługowa. Odpowiednie przepisy ściśle określały zasady oczyszczania spirytusu na potrzeby PMS, jak i warunki jego sprzedaży fabrykom wódek gatunkowych po wykluczających konkurencję z wyrobami monopolowymi cenach. Co więcej, ustawa wprowadzająca monopol spirytusowy gwarantowała zatrudnienie wszystkich czynnych wcześniej gorzelni, a nawet tych jeszcze nieodbudowanych ze zniszczeń wojennych, natomiast w przypadku pozostałych zakładów przemysłu spirytusowego, nawet jeśli gwarancje takie się pojawiły, to zwolennicy monopolu otwarcie deklarowali dążenie do redukcji ich zbyt rozbudowanego w stosunku do potrzeb zmonopolizowanego rynku wewnętrznego stanu posiadania[44].

Liczba przedsiębiorstw podporządkowanych gospodarczo Dyrekcji PMS była w połowie lat dwudziestych bardzo duża, w pierwszych latach istnienia monopolu przekraczała poziom dwóch tysięcy jednostek. Wśród nich najwięcej było gorzelni, ponad 96% wszystkich czynnych tego typu zakładów stanowiły gorzelnie rolnicze. Wskutek wciąż trwającej odbudowy ze zniszczeń wojennych do końca lat dwudziestych liczba zakładów produkcyjnych systematycznie wzrastała. Największe rozmiary osiągnęła w kampanii gorzelniczej 1930/31 (1 IX – 31 VIII), gdy łącznie czynnych było 1486 gorzelni, w tym 1459 gorzelni rolniczych (w roku 1924/25 było to odpowiednio 1282 oraz 1231). Tak rozbudowany aparat wytwórczy był jednak, mimo jego znacznej redukcji w stosunku do okresu sprzed I wojny światowej (około 2,5 tys. czynnych zakładów w 1913 r.), zdecydowanie

[43] DzURP 1924, nr 78, poz. 756; 1927, nr 32, poz. 289; 1932, nr 63, poz. 586; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 54–55; struktura własnościowa gorzelni rolniczych, zob. np. M. Bocheński, *Stan gorzelnictwa rolniczego w Polsce*, Warszawa 1928, s. 8–10; W. Roszkowski, *Gospodarcza rola większej prywatnej własności ziemskiej w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1986, s. 225.

[44] DzURP 1924, nr 78, poz. 756; 1925, nr 28, poz. 201; nr 31, poz. 216; nr 132, poz. 946; 1927, nr 32, poz. 289; 1932, nr 63, poz. 586; nr 88, poz. 746; J. Maliniak, *Tendencje rozwojowe przemysłu gorzelniczego w Polsce* [w:] *Na froncie gospodarczym...*, s. 258; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 25–27; J. Podkomorski, *Zasadnicze zadania monopolu...*, s. 3–7.

nieprzystający do mniejszych niż w okresie rządów zaborczych możliwości zbytu ograniczonego do terytorium Rzeczypospolitej rynku konsumpcyjnego[45].

Redukcja liczby działających zakładów przyszła wraz z pogłębianiem się zjawisk kryzysowych, a o jej niewielkim zasięgu decydowały raczej względy ogólnogospodarcze niż rachunek ekonomiczny. Gorzelnie rolnicze stanowiły bowiem istotny składnik związanych z nimi tzw. gospodarstw (majątków) gorzelniczych, a ich rola nie ograniczała się tylko do produkcji i sprzedaży spirytusu surowego. Zakłady te dawały możliwość przerobu znacznych ilości produkowanych w gospodarstwie ziemniaków, poza tym powstający przy odpędzie spirytusu wywar gorzelniczy stanowił cenioną paszę dla zwierząt gospodarskich, zaś uzyskiwany dzięki zwiększonej hodowli nawóz wykorzystywano do użyźniania ziemi. Wskutek takich uwarunkowań i konieczności utrzymywania gorzelni w wielu gospodarstwach liczba tego typu zakładów zmniejszyła się do roku 1934 tylko o 10%, a pod koniec lat trzydziestych wraz z poprawą koniunktury i stopniowym wzrostem możliwości wytwórczych wzrosła nawet do 1432 (i jeszcze dwudziestu na przejętych przez Polskę ziemiach Zaolzia)[46].

Gorzelni przemysłowych było znacznie mniej, jednak w przeciwieństwie do rolniczych część z nich stanowiły duże zakłady fabryczne zatrudniające po kilkudziesięciu pracowników, chociaż były i takie, które gorzelniami rolniczymi nie stały się tylko ze względu na niespełnianie warunków formalnych stawianych przez ustawę monopolową (łączność z gospodarstwem rolnym, przerób produkowanych w tymże gospodarstwie surowców i hodowlane zużycie wywaru). Zróżnicowanie takie wynikało z faktu, że wśród kilkudziesięciu czynnych w kraju w połowie lat dwudziestych gorzelni przemysłowych znajdowały się zarówno duże, produkujące spirytus na skalę masową gorzelnie melasowe, jak i niewielkie fabryczki przerabiające na alkohol owoce (gorzelnie owocowe) lub melasę (pejsachowe), a także otrzymujące alkohol jako produkt uboczny swej głównej działalności drożdżownie (gorzelnie drożdżowe)[47].

---

[45] Rocznik Polski. Tablice statystyczne, Kraków 1917, s. 57; M. Bocheński, *Stan gorzelnictwa...*, s. 90; ibm., *Dwadzieścia lat produkcji i konsumpcji spirytusu w Polsce*, „Prz. Rol." 1939, nr 1, s. 7–10; P. Grata, *Miejsce byłej Galicji w gorzelnictwie rolniczym międzywojennej Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego", Historia 2, Rzeszów 2005, s. 20–23.

[46] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 7; *Ustrój gorzelnictwa rolniczego*, „Przegl. Rol." 1935, nr 8, s. 118–133; W.K., *Rozwój gorzelnictwa rolniczego*, „Polska Gosp." 1938, z. 21, s. 819–820; nt. gospodarczego znaczenia gorzelni rolniczych zob. np. S. Czarnecki, *Warunki i możliwości rentownej produkcji i zużycia ziemniaków* [w:] *Pamiętnik VIII Ogólno-Polskiego Zjazdu Fachowo-Rolniczego w dniach 3 i 4 marca 1938 r.*, Warszawa 1938, s. 13–23; J. Lossow, *Znaczenie gorzelń rolniczych w chwili obecnej*, „Codz. Gaz. Handl." 1938, dod. do nr. 270, s. 27; H. Tennenbaum, *Struktura gospodarstwa...*, s. 44–47.

[47] AAN, PMS, sygn. 546, *Opracowania i zestawienia statystyczne dotyczące gorzelnictwa przed wojną i w latach 1921–1932*, k. 205–208; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 100; *Rozwój przemysłu drożdżowniczego*, „PiH" 1928, z. 12, s. 483.

Liczba gorzelni przemysłowych dosyć wyraźnie zmniejszała się w okresie istnienia monopolu spirytusowego. Z ponad 50 zakładów czynnych jeszcze w kampanii 1924/25 wskutek wprowadzonych przez przepisy monopolowe ograniczeń oraz norm jakości i wydajności produkcji na przełomie dekad pozostała zaledwie połowa, zaś w II połowie lat trzydziestych było ich już tylko około dwudziestu, a dominowały najmniejsze wśród nich zakłady owocowe. Największa redukcja dotknęła gorzelnie melasowe, których liczba najpierw ze względów „monopolowych" spadła z 26 w 1924 r. do zaledwie 9 w 1929, by później wskutek kartelizacji tej gałęzi wytwórczości utrzymywać się na poziomie 3–4, a w II połowie lat trzydziestych 6–7 zakładów. Wszystkie bez wyjątku gorzelnie melasowe były częścią dużych wielozakładowych przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego, w których skład wchodziły z reguły rektyfikacje spirytusu czy też fabryki wódek, drożdżownie, a nawet wykorzystujące surowiec spirytusowy zakłady chemiczne[48].

Podczas gdy koncentracja produkcji gorzelni przemysłowych była niejako ubocznym tylko skutkiem wprowadzenia zasad monopolowych, dynamika zmian zachodzących w pozostałych gałęziach produkcji uzależnionych od DPMS wynikała w sposób bezpośredni z deklaracji i działań zmierzających do ich redukcji. Sytuacja rektyfikacji i prywatnych fabryk wódek była podobna pod tym względem, że niespotykany dotąd rozwój obu tych działów wytwórczości nastąpił w okresie zawieszenia monopolu spirytusowego, gdy nie istniały właściwie żadne realne ograniczenia w podejmowaniu takiej działalności, poza tym zakłady rektyfikacyjne prowadziły często działalność handlowo-produkcyjną i w wielu przypadkach połączone były z rozlewniami wódek. O skali rozwoju, jaki nastąpił w tej dziedzinie przetwórstwa spirytusowego, świadczył fakt, że liczba czynnych w momencie wprowadzenia monopolu rafinerii spirytusu sięgnęła 68, podczas gdy przed wojną było ich około 50, co w kontekście wspomnianej 40-procentowej redukcji czynnych gorzelni oznaczało wyraźny przerost organizacyjny przemysłu rektyfikacyjnego. Co więcej, w pierwszej połowie lat dwudziestych przy gorzelniach rolni-

[48] AAN, PMS, sygn. 546, *Opracowania i zestawienia...*, k. 41, 198–199; sygn. 547, *Opracowania i zestawienia statystyczne dotyczące gorzelnictwa przed wojną i w latach 1921–1932*, k. 126–129, 134–137; *Księga adresowa przemysłu, handlu i finansów*, Warszawa 1926, b.s.; „Stat. Pol.", seria C, z. 52, „Statystyka Przemysłu" (cyt. „Stat. Przem.") 1935, s. XXX–XXXI; J. Mikulski, *Wyniki kampanii gorzelniczej 1934/35*, „Prz. Rol." 1936, nr 5, s. 66; tenże, *Wyniki kampanii gorzelniczej 1935/36*, tamże, 1937, nr 7, s. 156; tenże, *Wyniki kampanii gorzelniczej 1936/37*, tamże, 1938, nr 8, s. 180; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, Załączniki, s. 21; przykładem takiego przedsiębiorstwa była Spółka Akcyjna dla Przemysłu Spirytusowego i Chemicznego w Łańcucie prowadząca gorzelnię przemysłową, rektyfikację spirytusu oraz fabrykę eteru, zob. P. Grata, *Powstanie i rozwój Spółki Akcyjnej dla Przemysłu Spirytusowego i Chemicznego w Łańcucie* [w:] *Łańcut. Studia i szkice z dziejów miasta* pod red. W. Bonusiaka, Rzeszów 1997, s. 240–241.

czych masowo powstawały tzw. oddziały rektyfikacyjne rafinujące na miejscu wytwarzaną surówkę (około 170 w 1924 r.)[49].

Przy tak dużej liczbie rektyfikacji uczestniczących w przydziałach surówki do rafinacji wysokość tych kontyngentów musiała być bardzo niska, co automatycznie podrażało koszty tej operacji ponoszone przecież przez monopol. Dlatego też Dyrekcja PMS zobowiązana ustawą do zatrudnienia wszystkich rektyfikacji od początku swego funkcjonowania dążyła do powolnej, ale systematycznej koncentracji oczyszczania spirytusu w niewielkiej liczbie największych zakładów korzystnie położonych względem gorzelni oraz rozlewni wódek. Także przedstawiciele wielkiego przemysłu rektyfikacyjnego, rozumiejąc potrzebę redukcji liczby rafinerii, postulowali koncentrację tego przemysłu poprzez likwidację około czterdziestu zakładów za odszkodowaniem ze strony Dyrekcji PMS[50].

Tak się jednak nie stało i aż do roku 1936 proces likwidacji mniejszych i słabszych zakładów następował niejako w sposób naturalny w związku z nieopłacalnością dalszego ich funkcjonowania. Miała w tym swój udział oczywiście Dyrekcja PMS, która z jednej strony, przyznając zbyt niskie przydziały surówki do rafinacji, powodowała upadek części zakładów, z drugiej zaś różnicując rektyfikacje przy podpisywaniu z nimi umów, decydowała w pewnym stopniu o ich dalszym losie. W roku 1936 doszło wreszcie do podpisania postulowanej przez przedstawicieli przemysłu rektyfikacyjnego już od lat dwudziestych kompleksowej umowy między Dyrekcją PMS a rafineriami zrzeszonymi w Związku Właścicieli Gorzelni Przemysłowych i Rektyfikacji w Polsce. Na jej mocy część zakładów miała ulec likwidacji za odszkodowaniem ze strony monopolu, zaś tym, które pozostawały na rynku, zagwarantowano zwiększone przydziały surówki oraz wieloletnie umowy z PMS. Porozumienie zakładało likwidację jedenastu z dwudziestu zrzeszonych rafinerii. W ostatnich kampaniach przed wybuchem II wojny światowej spirytus oczyszczany był już tylko w 28 rektyfikacjach, ich liczbę zwiększyła po przyłączeniu do państwa polskiego Zaolzia fabryka w Karwinie. Proces koncentracji produkcji spowodował więc w okresie piętnastolecia istnienia DPMS likwidację około 40 rektyfikacji, zatem po latach zrealizowany został wreszcie program przedstawicieli tego przemysłu sformułowany jeszcze w roku 1927 (zdziesiątkowane przez rygorystyczne przepisy jakościowe PMS

---

[49] NIK 1926, s. 179–180; *Przewodnik przemysłu i handlu polskiego,* 1926, szp. 545; 1929, s. 191; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, s. 106–109, 119–121; J. Podkomorski, *Zasadnicze zadania…*, s. 5–6.

[50] Druki Sejmowe, Okres II, druk nr 80, cz. 8, SKB MS 1928/29, s. 13; *Sprawozdanie Izby Przemysłowo-Handlowej* (cyt. SIPH) we Lwowie 1927, s. 130; SIPH w Warszawie 1928, s. 88; *Bliska ruina przemysłu rektyfikacyjnego*, „Tyg. Handl." 1927, nr 3, s. 8; *Zamknięcie rektyfikacji prywatnych*, tamże, nr 44, s. 8.

oddziały rektyfikacyjne przy gorzelniach przestały ostatecznie istnieć już na początku lat trzydziestych)[51].

Jeszcze wyraźniej władze monopolu oddziaływały na los działających w kraju fabryk wódek, które pracowały w oparciu o sprzedawany im przez Dyrekcję PMS spirytus. Przemysł ten znacznie bardziej rozbudowany od rektyfikacyjnego doczekał się w okresie wolnego handlu aż 1175 zakładów. Tak wielka liczba rzekomych wytwórni była skutkiem obowiązku wykupywania patentów na rozlew wódek, w konsekwencji wszystkie punkty wyszynku stawały się „fabrykami" zasługującymi na miano „rozlewni szalikowych"[52].

Ich utrzymanie się na rynku po przejęciu przez monopol najbardziej dochodowego rozlewu wódek czystych było praktycznie niemożliwe, a procesy koncentracyjne wspierać miało drastyczne podniesienie (ze 144 zł do 7500 zł) opłaty patentowej za prawo przerobu spirytusu. Skutek wprowadzenia monopolu był natychmiastowy – liczba czynnych w 1927 r. zakładów wynosiła już tylko 254, a koncentracja produkcji, postulowana także przez Związek Wielkich Fabryk Wódek Gatunkowych, trwała mimo obniżenia kosztu opłaty patentowej także w kolejnych latach. W roku 1929 stan posiadania prywatnego przemysłu wódczanego wyrażał się już tylko liczbą 188 czynnych wytwórni, natomiast stabilizacja w tym względzie osiągnięta została w II połowie lat trzydziestych i sprowadzała się do poziomiu zaledwie 70–80 zakładów[53].

Oprócz skutków załamania kryzysowego wydatny wpływ na tak drastyczne ograniczenie tej gałęzi przemysłu spirytusowego miały także zmiany zachodzące w strukturze spożycia napojów alkoholowych. Jeszcze w II połowie lat dwudziestych sprzedaż spirytusu na wódki gatunkowe, a więc do przerobu w prywatnych fabrykach, wynosiła kilkanaście procent zbytu spirytusu konsumpcyjnego, natomiast w dekadzie następnej wraz z obniżeniem spożycia z założenia droższych

---

[51] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 14–16; tamże, PMS, sygn. 137, *Sprawy Komisji Rewizyjnej...*, k. 105–108; sygn. 499, *Przerób spirytusu na różne cele 1932-1934*, k. 4; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna...*, k. 113–118; sygn. 544, *Ogólny obrót spirytusem za 1927/28,* k. 74, 101; tamże, PRM KE, sygn. 1236, *Minister Skarbu – wniosek na KEM w sprawie przemysłu rektyfikacyjnego z 30 I 1936*, k. 2–6; NIK 1934/35, s. 144; SIPH w Warszawie 1929, s. 127; 1930, s. 135; K. Dziewanowski, *Działalność Dyrekcji...*, s. 334.

[52] *Leon Janta-Połczyński w debacie nad ustawą o monopolu spirytusowym*, SS Senat, Okres I, pos. 69 z 26 lipca 1924 r., szp. 46–47; *Przewodnik przemysłu i handlu polskiego,* 1929, s. 190; *Konsumpcja nielegalnego spirytusu została opanowana*, „Gaz. Handl." 1929, nr 27, s. 4; *Nasze wytwórnie wódczano-likierowe*, „Dz. Pozn." 1925, nr 248, s. 7; *Przemysł wódczany w b. Królestwie Kongresowym*, „Przegl. Gosp." 1919, nr 4, s. 18–19; Stamis, *Rektyfikacja spirytusu a przemysł wódczany. Rozmowa z dyr. inż. S.K. Drewnowskim*, „Rzeczpospolita" 1922, nr 141, wyd. wieczorne, s. 9.

[53] AAN, PMS, sygn. 491, *Prywatny przemysł wódczany 1932–33*, k. 1–4; *Anormalny stosunek rządu do przemysłu wódczanego*, „Gaz. Handl." 1926, nr 23, s. 1; S. Czekański, *Wyszynki czy fabryki wódek*, tamże 1932, nr 71, s. 2; W. Baranowski, *Przemysł wódek gatunkowych i likierów w Polsce*, „Prz. Rol." 1938, nr 4, s. 78.

wódek gatunkowych udział ten ustabilizował się na poziomie zaledwie około 4%. Przy równoczesnym globalnym spadku konsumpcji musiało to znaleźć odzwierciedlenie w sytuacji całego przemysłu[54].

W przeciwieństwie do obu wielkich przedsiębiorstw Polski Monopol Solny długo nie posiadał, podobnie jak Loteria Państwowa, własnych struktur produkcyjnych, zaś jedynym jego organem wykonawczym było pośredniczące w transakcjach między producentami a aparatem handlu hurtowego Biuro Sprzedaży Soli. Sytuacja zmieniła się w roku 1932, gdy organizowany właściwie na nowo, funkcjonujący od tej pory jako samodzielne i skomercjalizowane przedsiębiorstwo Polski Monopol Solny objął w zarząd dominujące w krajowej produkcji soli zakłady państwowe. Na stan posiadania państwowego przemysłu solnego składały się wtedy, podobnie jak w latach dwudziestych, kopalnia i warzelnia soli w Wieliczce, kopalnia w Bochni oraz warzelnie w Małopolsce Wschodniej (Lacko, Drohobycz, Stebnik, Bolechów, Dolina, Kałusz, Łanczyn, Delatyn, Kosów), w Inowrocławiu i Ciechocinku (zarządzana przez Generalną Dyrekcję Służby Zdrowia przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych)[55].

W większości były to zakłady przejęte po monopolu austriackim uznawane przez znawców tematu za zaniedbane i niedoinwestowane oraz w wielu przypadkach generujące wysokie koszty działalności. Mimo licznych głosów wzywających do zmian organizacyjnych w państwowym przemyśle solnym funkcjonował on w całym okresie przynależności do resortu przemysłu i handlu w niezmienionym stanie ilościowym, a jedyną różnicą w stosunku do czasów zaborczych stało się nieuruchomienie zniszczonej w czasie wojny warzelni w Delatynie, która już do końca okresu międzywojennego nie podjęła pracy[56].

Dwa z należących do państwa zakładów, czyli warzelnie w Kałuszu i Stebniku, wraz z połączonymi z nimi kopalniami soli potasowych oddane były

---

[54] BS, DKSBS 1935/36, *Protokół z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dn. 12 lutego 1935 r.*, s. 6; NIK 1932/33, z. V, s. 133–134; *Obecne położenie prywatnego przemysłu wódczanego w Polsce na tle historii jego rozwoju*, „Codz. Gaz. Handl." 1938, dod. do nr. 270, s. 85; rozmiary spadku spożycia spirytusu w latach trzydziestych, zob. rozdział V.

[55] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 10, SKB MPiH 1925, s. 12–25; K. Bukowski, *Złoża soli i przemysł solny w Polsce* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*..., cz. 1, s. 128–130; K. Kasiborska, *Zarys dziejów kopalnictwa soli w Inowrocławiu XIX–XX w.*, „Rocznik Kasprowiczowski" 2006, s. 134–136; J. Charkot, *Zarys rozwoju przestrzennego kopalni bocheńskiej w latach 1772–1990*, „Studia i Materiały…", t. 24: 2005, s. 43–50; P. Kurowski, *Żupy starostwa dolińskiego od połowy XVI do XVIII wieku*, tamże, t. 20: 1997, s. 122–130; B. Majewski, *Historia solarstwa*..., s. 14–16; szerzej na temat dziejów salin polskich zob. E. Windakiewicz, *Solnictwo. Sole kamienne, potasowe i solanki, ich własności, fizjografia, górnictwo i warzelnictwo*, cz. 3: *Sól i sole potasowe w Polsce. Miejsca wytwórczości*, Kraków 1927, s. 1–30.

[56] *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych*..., t. 2: *Cła i monopole*, Kraków 1926, s. 57–58; Cz. Klarner, *Zagadnienie przemysłu solnego w Polsce*, „PiH" 1926, z. 3, s. 68–71; A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*..., s. 287; *Przemysł solny*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 17, s. 629–630.

w dzierżawę utworzonej jeszcze w 1911 roku Spółce Akcyjnej Eksploatacji Soli Potasowych, w której zresztą Skarb był głównym akcjonariuszem (przejął w 1918 roku udziały galicyjskiego Wydziału Krajowego), a odpowiednie umowy w sprawie soli jadalnej, obie na okres 40 lat, zawarte zostały w Kałuszu w 1921 r., zaś w Stebniku rok później. W październiku 1931 r. władze resortu przemysłu i handlu oddały także w dzierżawę prywatnej spółce salinę w Łanczynie, podobne plany względem zakładu w Kosowie (negocjacje ze Związkiem Kas Chorych) nie doczekały się realizacji[57].

Sytuacja ekonomiczno-prawna salin państwowych była przed 1932 rokiem bardzo zagmatwana i z punktu widzenia ich potrzeb wyraźnie niekorzystna. Mimo że należały do Ministerstwa Przemysłu i Handlu, zarządzająca w jego imieniu państwowym przemysłem solnym Dyrekcja Salin była ograniczona w swych uprawnieniach decyzyjnych, a wszelkie wydatki inwestycyjne wymagały zgody prowadzącego sprawy monopolu soli resortu skarbu. Ten zaś, dążąc do realizacji celów fiskalnych, starał się maksymalizować zyski kosztem nakładów na poprawę funkcjonowania zakładów wytwórczych. Niewiele zmieniały także w tym względzie wypracowywane w tym okresie przez Państwowe Żupy Solne zyski z działalności sięgające kilkuset tysięcy złotych rocznie[58].

Dopóki dobra koniunktura sprzyjała sprzedaży soli, skutkiem takich uwarunkowań pozostawało jedynie zauważalne niedoinwestowanie kopalni i warzelni, później jednak, wraz z nadejściem kryzysu i pogłębianiem się trudności w działalności bieżącej, Ministerstwo Przemysłu i Handlu uznało, że jedynym rozwiązaniem umożliwiającym utrzymanie rentowności produkcji będzie zamknięcie drożej pracujących warzelni w Bochni (planowały to zresztą jeszcze władze austriackie) oraz w Kosowie, Lacku i Łanczynie. Co więcej, praktyka wykonywania monopolu solnego rozwiązała tak żywy w latach dwudziestych spór kompetencyjny o zarząd nad salinami państwowymi. Wniosek resortu przemysłu i handlu z 30 lipca 1930 roku w sprawie redukcji liczby zakładów i koncentracji produkcji zawierał bowiem rozwiązanie alternatywne zakładające przekazanie zarządu salin Ministerstwu Skarbu. 1 sierpnia Rada Ministrów zaak-

---

[57] AAN, PRM KE, mkf. 26509, *Minister Przemysłu i Handlu – wniosek na KEM w sprawie sprzedaży Sp. Akc. Eksploatacji Soli Potasowych gruntów państwowych w Kałuszu 1929*, k. 4–10; Druki Senatu, Okres III, druk nr 23, Gr. B., cz. 4, 7, 8, 10, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej o preliminarzu budżetowym przedsiębiorstw państwowych na okres od 1 kwietnia 1931 r. do 31 marca 1932 r.*, s. 10–13; NIK 1921, s. 451; *Spółka Akcyjna Eksploatacji Soli Potasowych we Lwowie* [w:] *Przemysł i Handel 1918–1928…*, cz. 2, s. 96–98; M.G., *Przemysł solny w 1931 r.*, „Polska Gosp." 1932, z. 10, s. 279; S. Olszewski, *Sól i sole potasowe w Polsce*, Warszawa b.d.w., s. 15–18; Z. Platowski, *Górnictwo soli potasowych* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej…*, s. 1037–1038.

[58] APK, PM Solny, sygn. 2, *Przedsiębiorstwa państwowe z działu Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Sprawozdania z działalności za lata 1928, wzgl. 1928/29*, k. 53–54; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 10, SKB MPiH 1927/28, s. 20; NIK 1926, s. 240; *Saliny państwowe* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928…*, cz. 2, s. 91–92.

ceptowała wniosek o likwidację warzelni, poszła nawet znacznie dalej, decydując o likwidacji do końca 1934 roku wszystkich salin za wyjątkiem zakładów w Wieliczce i Inowrocławiu. Wprowadzenie w życie tej decyzji oznaczałoby realizację podstawowego zalecenia względem gospodarki solnej wysuniętego przez badającą polskie stosunki skarbowe w 1926 roku misję pod przewodnictwem prof. Waltera Edwina Kemmerera[59].

Mimo że rozwiązanie takie było uzasadnione merytorycznie, a w latach 1930/31 oraz 1931/32 wszystkie (sic!) poza Wieliczką i Inowrocławiem zakłady państwowe przyniosły straty finansowe, plany te nie zostały zrealizowane. Troska o utrzymanie zatrudnienia w posiadających wieloletnie tradycje zakładach przeważyła i zamiast zamykania warzelni realizacji doczekał się w roku 1932 proponowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu dwa lata wcześniej „plan awaryjny", czyli przejęcie wszystkich zakładów salinarnych przez Ministerstwo Skarbu. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że… kryzys ekonomiczny uratował przeznaczone do likwidacji zakłady wschodnie, a decyzja o dalszym utrzymywaniu nierentownych salin wyraźnie podkreślała etatystyczny charakter gospodarki solnej (w sektorze prywatnym recesja przynosi wszak redukcje zatrudnienia). Upadła równocześnie rozważana już od kilku lat koncepcja zakupu na rzecz Skarbu najbardziej efektywnej ekonomicznie prywatnej kopalni soli w Wapnie, której produkcja miała zastąpić wytwórczość zamykanych zakładów[60].

W ten sposób mimo wcześniejszych zapowiedzi koncentracji produkcji przejmowany przez Polski Monopol Solny państwowy aparat produkcyjny niewiele się różnił od tego administrowanego jeszcze na początku stulecia przez austriackie władze skarbowe. W rękach nowego przedsiębiorstwa monopolowego znalazło się osiem zakładów, w tym pięć warzelni wschodnich, a wciąż aktualne postulaty zamykania zbyt drogo pracujących zakładów, zwłaszcza w Małopolsce Wschodniej, niezmiennie natrafiały na opór zwolenników ich dalszego utrzymywania.

---

[59] AAN, Protokoły posiedzeń…, t. 52, *Posiedzenie Rady Ministrów z 1 sierpnia 1930 r.*, k. 45; Załącznik 18, k. 108–110; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 2, s. 56; *Żupa bocheńska w całokształcie państwowej gospodarki solnej w Polsce. Ankieta z dnia 8 II 1932 r. odbyta w Izbie Przemysłowo-Handlowej w Krakowie*, Kraków 1932, s. 1–6.

[60] AAN, PRM KE, sygn. 660, *Materiały dotyczące wniosku w sprawie likwidacji niektórych salin, wyznaczenia wysokości cen za sól, płaconych salinom przez Skarb oraz zakupu kopalni „Wapno" 1930*, k. 8–15; Druki Sejmu, Okres III, druk nr 441, cz. 10, SKB MPiH 1932/33, s. 16; Druki Senatu, Okres III, druk nr 23, Gr. B., cz. 4, 7, 8, 10, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej...*, s. 12; druk nr 46, Gr. B, cz. 4, 7, 8, i 10, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej o preliminarzu budżetowym przedsiębiorstw państwowych na okres od 1 kwietnia 1932 r. do 31 marca 1933 r.*, s. 4–5; NIK 1926, s. 159; *Sprawozdanie o zmianach Senatu do ustawy skarbowej na r. 1931/32*, SS Sejm, Okres III, pos. 25 z 21 marca 1931 r., szp. 21; w 1931 roku produkcji soli jadalnej zaprzestała kopalnia w Stebniku, wcześniej decyzję taką podjęto w drugim zakładzie działającym w oparciu o wydobycie soli potasowych w Kałuszu.

U podstaw takich reakcji leżały przede wszystkim względy społeczno-polityczne, a obok oczywistych w przypadku podjęcia niepopularnych, ale uzasadnionych ekonomicznie decyzji, uzasadnień akcentujących likwidację miejsc pracy i wzrost bezrobocia wysuwano także argumenty bardziej ogólne. Pojawiały się wśród nich zarówno zalety edukacyjne i kulturalne utrzymywania zakładów wschodnich (oddziaływały korzystnie na miejscową ludność, uświadamiały konieczność kupowania monopolowej soli, ograniczając w ten sposób przestępstwa), jak i względy gospodarcze (konieczność wypłacania zasiłków i emerytur zwolnionym pracownikom) oraz strategiczne (stosunkowo bezpieczne położenie salin). Wszystkie te uwarunkowania określały aż do końca lat trzydziestych politykę prowadzoną wobec państwowych zakładów produkcyjnych[61].

Pierwsze, i ostatnie zarazem, realne zmiany w stanie posiadania Polskiego Monopolu Solnego nastąpiły dopiero w roku 1937, gdy zlikwidowano wreszcie nieczynną warzelnię w Deiatynie, a w marcu 1938 r. zamknięto najdrożej pracujący zakład w Kosowie Huculskim. W planach było także wygaszanie produkcji w warzelni w Lacku z powodu wyczerpywania zasobów soli. Generalnie obowiązywała jednak linia polityczna, którą najwyraźniej bodaj nakreślił wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski. Na posiedzeniu Komisji Budżetowej Senatu w lutym 1936 roku, zaznaczając, że wśród salin państwowych *jest wiele zakładów, które niewątpliwie z punktu widzenia gospodarczego powinny być zamknięte*, oświadczył, że *nie można ich zamknąć tak długo, jak długo się nie stworzy konstruktywnego programu dla tych miejscowości*[62].

Okazało się zatem, że usprawnienia funkcjonowania państwowego przemysłu solnego władze monopolu szukać musiały nie poprzez likwidację nierentownych zakładów, lecz drogą ograniczania kosztów ich działania. Na stan posiadania państwowego przemysłu solnego składały się zaś w końcu lat trzydziestych zakłady w Wieliczce, Bochni, Inowrocławiu oraz w Bolechowie, Dolinie, Drohobyczu i Lacku, co i tak było pewnym postępem w stosunku do sytuacji z początku dekady. Jak już zaznaczono, w grupie tej znajdowały się dwie pozyskujące sól kamienną kopalnie w Bochni i Wieliczce (połączona z warzelnią), w pozostałych zaś zakładach otrzymywano sól warzoną z solanek naturalnych (złoża wschodnie) oraz sztucznych (Inowrocław i Wieliczka).

---

[61] AAN, PRM KE, sygn. 660, *Materiały dotyczące wniosku...*, k. 24; *Ankieta solna*, Warszawa 1927, s. 49–52; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Sejm, Okres IV, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 29, 38–39; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 6; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo...*, s. 65–67; *Saliny wschodnie*, „Polit. Gosp." 1936, nr 26, s. 13; Z. Targowski, *Aktualne zagadnienia monopolu solnego*, „Polska Gosp." 1930, z. 27, s. 1185.

[62] BS, DKBS 1937/38, *Komunikat nr 48 z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dniu 18 lutego 1936 r.*, *Przemówienie wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego w dniu 18 lutego*, s. 2–3; Druki Senatu, Okres V, druk nr 45, cz. 9-C, SKB Monopole 1939/40, s. 3–4; NIK 1936/37, z. V-b, s. 5.

Zdecydowanie największym przedsiębiorstwem była w całym omawianym okresie Państwowa Żupa Solna w Wieliczce, a jej zdolność produkcyjna wynosząca 250 tys. t rocznie przekraczała możliwości wytwórcze wszystkich pozostałych czynnych tuż przed wojną zakładów, które łącznie w latach trzydziestych mogły dostarczyć na rynek niespełna 150 tys. t. Spośród innych salin większe możliwości produkcyjne miały jedynie żupa bocheńska (ok. 60 tys. t soli kamiennej rocznie) oraz warzelnia w Inowrocławiu (50 tys. t warzonki), natomiast potencjał zakładów w Małopolsce Wschodniej mieścił się w granicach 6–12 tys. t soli warzonej, a największa pod tym względem warzelnia w Lacku w roku 1938/39 wskutek wyczerpywania złóż zmniejszyła swą wytwórczość do 9 tys. t. W roku 1939 nastąpiło zresztą przeszacowanie podawanej w sprawozdaniach Komisji Rewizyjnej Monopolów zdolności wytwórczej zakładów. Według nowych norm (stare okazały się niższe od rzeczywistej produkcji niektórych zakładów w roku 1938/39) łączne możliwości wytwórcze zakładów państwowych oceniono na 550 tys. t, z czego aż 383 tys. należało do kopalni (300 tys. t) i warzelni (83 tys. t) w Wieliczce[63].

Stan techniczny państwowych przedsiębiorstw wydobywczych w okresie istnienia Polskiego Monopolu Solnego niewiele się różnił od tego z końca lat dwudziestych, a jego politykę inwestycyjną najlepiej charakteryzowały chyba słowa senatora Stanisława Karłowskiego z początków 1932 roku potwierdzającego, że *celem Monopolu Solnego jest dostarczanie dochodów, a nie inwestowanie kapitałów, które na dochodowość ujemnie wpływają. Dlatego polityka inwestycyjna powinna iść w tym kierunku, ażeby podtrzymać istniejące zakłady, ale ich nie rozszerzać, natomiast potrzebną nadwyżkę soli kupować od przetwórni prywatnych*. Poza tym pewien wzrost nakładów inwestycyjnych pod koniec poprzedniej dekady zahamowany został w sposób oczywisty wskutek kryzysu, a pierwsze lata nowej organizacji produkcji także nie sprzyjały zwiększaniu wydatków, których poziom jeszcze w roku 1934/35 wyniósł zaledwie 244 tys. zł[64].

Politykę inwestycyjną niewiele zmieniło roczne zatrudnienie w roku 1934/35 na stanowisku dyrektora monopolu ówczesnego dyrektora Zakładów

---

[63] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności Polskiego Monopolu Solnego w roku 1935/36*, tabl. 1; sygn. 11, *Analiza gospodarcza działalności Polskiego Monopolu Solnego w roku 1938/39*, k. 1–2; S. Kruszewski, *Majątek Państwa Polskiego według stanu na dzień 1 stycznia 1927 r.*, Warszawa 1931, s. 139–144, 256–284; aparat wytwórczy Polskiego Monopolu Solnego uzupełniały zakład wodociągowy w Bieżanowie zaopatrujący w wodę kopalnię i miasto Wieliczkę oraz uruchomiona w I połowie lat trzydziestych pralnia worków lnianych w Wieliczce, zob. PBRP 1939/40, s. 994; S. Gawęda, *Wieliczka w czasach II Rzeczypospolitej (1918–1939)* [w:] *Wieliczka. Dzieje miasta (do roku 1980)*, Kraków 1990, s. 227–228.

[64] APK, PM Solny, sygn. 2, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, k. 53; *Stanisław Karłowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na roku 1933/34*, SS Senat, Okres III, pos. 49 z 28 lutego 1833 r., szp. 4; w latach 1928/29–1932/33 na inwestycje przeznaczono w Państwowych Żupach Solnych łącznie około 5,5 mln złotych, por. Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 641, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 4.

„Solvay" inż. Wałacha, którego zadaniem stało się wnikliwe zbadanie funkcjonowania salin państwowych oraz przygotowanie zaleceń dla ulepszenia ich organizacji. Kolejne lata mimo wzrostu nakładów do poziomu ok. 0,5 mln zł rocznie również nie były dużo lepsze, a środki przeznaczane na inwestycje pozwalały jedynie na dokonywanie koniecznych do normalnego funkcjonowania zakładów wydatków bądź też na wciąż będące strategicznym celem dyrekcji monopolu obniżanie kosztów produkcji. Widoczny wzrost nakładów inwestycyjnych nastąpił dopiero w ostatnim pełnym roku budżetowym przed wybuchem wojny, gdy w związku z widocznym wzrostem sprzedaży i wykorzystania możliwości wytwórczych państwowego przemysłu wydatki, zwłaszcza na rozbudowę potencjału kopalni i warzelni w Wieliczce, wyraźnie przekroczyły poziom miliona złotych (dyrekcja monopolu postulowała ponad 2 mln zł, otrzymała 1,3 mln), na rok 1939/40 zaplanowano natomiast 1,7 mln zł[65].

Pozostałe czynne w tym czasie w kraju zakłady, za wyjątkiem Ciechocinka, znajdowały się w rękach prywatnych. Trzy stanowiły dzierżawioną własność państwową (Kałusz, Stebnik, Łanczyn) i nie odgrywały, podobnie jak Ciechocinek, właściwie żadnej roli w gospodarce monopolu, natomiast bezpośrednio w rękach prywatnych pozostawały jedynie kopalnia soli w Wapnie oraz zakłady solankowe w Solnie i Baryczy należące do Towarzystwa „Solvay" w Polsce. Solanka w Baryczy znajdująca się na obszarze wielickich złóż solnych eksploatowana była na podstawie umowy zawartej na okres 40 lat przez Skarb Państwa z firmą „Solvay" w lutym 1922 r., a zapłatą za koncesję był obowiązek dostarczania po korzystnych cenach solanki potrzebnej do funkcjonowania warzelni w Wieliczce (rozpoczęcie dostaw w 1925 roku pozwoliło na obniżenie kosztów własnych warzonki o około 25%). Szczególnie ważna z punktu widzenia całej gospodarki monopolowej była natomiast założona jeszcze w 1910 roku, ale faktycznie eksploatowana dopiero od 1920, kopalnia w Wapnie, która korzystając z tanich w eksploatacji złóż i pracując bardziej racjonalnie niż zakłady państwowe, mogła dostarczać władzom skarbowym sól po znacznie niższych cenach. Jej zdecydowanie mniejsze koszty działania stanowiły przez cały okres międzywojenny koronny argument zwolenników zamykania mniej rentownych zakładów państwowych[66].

---

[65] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności*..., k. 20–27; sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 8; sygn. 11, *Analiza gospodarcza*..., k. 29–30; sygn. 75, *Uzasadnienia i wyjaśnienia do planu finansowo-gospodarczego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Solny" na 1937/38 rok*, k. 12; sygn. 78, *Plan inwestycyjny Polskiego Monopolu Solnego na 1938/39 rok*, b.k.; Druki Senatu, Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 3; PBRP 1939/40, s. 995, 1012–1013; J. Charkot, W. Gawroński, *Warzelnia próżniowa w Wieliczce (1913–2003)*, „Studia i Materiały..." t. 25: 2007, s. 214–215.

[66] PBRP 1939/40, s. 994; K. Bukowski, A. Jackiewicz, *Sól i saliny polskie*..., s. 50–52; 82–84; *Komunikat Ministerstwa Przemysłu i Handlu*, „Dz. Pozn." 1926, nr 300, s. 6; *Tajemnica wielkich podziemi i ministerialnych gabinetów. Skandal Solvaya musi pęknąć!*, „IKC" 1926, nr 328,

Spośród dwóch najmniejszych, bardzo różniących się między sobą uprawnień skarbowych tylko monopol zapałczany posiadał własny majątek produkcyjny. Mimo że prawnie był własnością państwa, nie pracował oczywiście bezpośrednio na rachunek władz skarbowych, uczestnicząc jedynie w wypracowywaniu zysków Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego, z których część, w myśl postanowień kolejnych umów o jego wykonywaniu, stanowić miała dochód budżetu. Chociaż zakłady przemysłu zapałczanego miały powrócić w ręce Skarbu dopiero po kilkudziesięciu latach, czyli po zakończeniu okresu dzierżawy (zgodnie z układem z 1930 r. w roku 1965), sytuacji tego formalnie zetatyzowanego i realizującego państwową wyłączność produkcji działu przemysłu należy jednak poświęcić nieco miejsca[67].

Do 1925 roku polski przemysł zapałczany funkcjonował na zasadach wolnorynkowych i podobnie jak niektóre inne gałęzie przemysłu doświadczył w pierwszych latach niepodległości gwałtownego i niezbyt racjonalnego z punktu widzenia możliwości rynku wewnętrznego rozwoju. W miejsce istniejących przed wojną na ziemiach polskich, głównie w b. Królestwie, kilku zaledwie fabryk działało ich w 1923 roku blisko 20, a zdolności wytwórcze znacznie przekraczały potrzeby ludności. Kiedy wraz z reformą walutową urealnieniu uległy koszty działalności bieżącej, a równocześnie zniknęła inflacyjna premia eksportowa, zaczął się nieunikniony w tej sytuacji proces koncentracji produkcji. Wskutek tego w roku 1925 pozostało na rynku już tylko 14 zakładów, zaś do czasu wprowadzenia w życie ustawy monopolowej ich liczba zmniejszyła się do dziesięciu[68].

Trudne położenie przemysłu zapałczanego było wprawdzie jednym z wysuwanych przez władze skarbowe uzasadnień projektowanego wprowadzenia monopolu produkcji, jednak sytuacja była znacznie bardziej skomplikowana, niż wynikałoby to z deklaracji rządowych. Krajowe fabryki już od co najmniej 1923 roku były przedmiotem ekspansji rozbudowującego swe imperium koncernu Kreugera, który według różnych źródeł przed wprowadzeniem monopolu bezpośrednio lub pośrednio kontrolował od 30 do 70% potencjału wytwórczego pol-

---

s. 2–3; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo*..., s. 38–39; E. Windakiewicz, *Znaczenie solanki dla wytwórczości soli*, Kraków 1919, s. 18–31; *Zakłady „Solvay" w Polsce* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*..., cz. 2, s. 239–240.

[67] AAN, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 93, *Państwowy Monopol*..., k. 28, 130–135; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 54, *Posiedzenie Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 r.*, k. 1–2; Załącznik 2, k. 31; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 18, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym długów państwowych na rok 1938/39*, s. 4; DzURP 1938, nr 1, poz. 2; konwersja pożyczki zapałczanej dokonana w oparciu o umowę z 1937 roku nie spowodowała zmiany terminu jej ostatecznego wykupu.

[68] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1634, *Projekt ustawy o państwowym monopolu wyrobu zapałek*...., s. 5; DzURP 1925, nr 100, poz. 707; RS 1923, s. 53; 1925/1926, s. 156; RSKP 1913, s. 166; H. Rewkiewicz, *Obecne położenie w przemyśle zapałczanym*, „Przegl. Gosp." 1926, nr 16, s. 788, 790; tenże, *Z przemysłu zapałczanego*, tamże, 1921, nr 24, s. 910.

skiego przemysłu zapałczanego. W posiadaniu trustu znajdowały się już m.in. akcje największej w kraju fabryki Towarzystwa Akcyjnego dla Wyrobu Zapałek „Silesia" w Czechowicach, a najpotężniejszy polski producent, czyli Zjednoczone Polskie Fabryki Zapałek „Błonie", „Mszczonów" i „Bracia Stabrowscy", korzystał z udzielonego przezeń kredytu[69].

Sytuacja ta wywoływała krytyczne wobec takiego uzasadniania ustawy głosy, a także problemy wynikłe po jej wprowadzeniu w życie. Spółka dzierżawcza miała bowiem wykupywać na rzecz Skarbu Państwa… należące już wcześniej do trustu Kreugera fabryki, co z góry determinowało podejmowane w tym względzie działania. Brak jasnych przepisów o przymusowym wykupie w ustawie z lipca 1925 roku także nie przyśpieszał tego procesu (odpowiedni zapis znalazł się dopiero w rozporządzeniu Prezydenta z 4 marca 1927 r.), pozwalając spółce na utrzymywanie stanu tymczasowości, czyli dzierżawy prywatnych wciąż fabryk. Spór, jak zwykle w takich wypadkach, toczył się o pieniądze. Złożona z przedstawicieli Ministerstwa Robót Publicznych oraz specjalistów szwedzkich komisja oszacowała wartość wykupu jeszcze w roku 1926 na niespełna 4,2 mln dolarów, jednak niezadowolony z takiej propozycji resort Skarbu próbował negocjować z właścicielami niższe kwoty, co spowodowało eskalację żądań do poziomu 6 mln dolarów, czyli sumy wyższej od kwoty znajdującej się w utworzonym przez Spółkę Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego funduszu inwestycyjnym. Niewiele w tej sprawie pomogło powołanie w końcu 1926 roku komisji szacunkowej dla ustalenia ceny wykupu przedmiotów służących do wyrobu zapałek. W połowie 1927 roku władze spółki dzierżawczej – właściciela większości fabryk – ponownie zaproponowały kwotę 4 mln dolarów, zaś w podpisanym 6 czerwca 1928 roku układzie normującym w założeniu stosunki ze Spółką Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce ustalono wartość wykupu na 3 mln dolarów, co jednak także nie zakończyło procesu formalnego przejmowania fabryk[70].

Mimo podejmowanych wcześniej przez władze polskie starań proces wykupu prywatnego przemysłu zapałczanego ciągnął się aż do początku lat trzydzie-

---

[69] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1634, *Projekt ustawy o państwowym monopolu wyrobu zapałek...*, s. 5–6; tamże, *Wykaz polskich fabryk zapałek*, b.s.; tamże, druk nr 2567, *Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji...*, s. 2–3; *Szwedzi wykupili fabryki zapałek?*, „Dz. Pozn." 1924, nr 166, s. 9.

[70] AAN, PRM KE, sygn. 241, *Komitety, Rady, Komisje...*, k. 59; sygn. 568, *Wnioski, projekty i korespondencja dotycząca Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce 1926–1930*, k. 9; Dz. Urz. Min. Skarbu 1927, nr 12, poz. 149; DzURP 1926, nr 127, poz. 744; 1927, nr 20, poz. 151; NIK 1926, s. 190–191; 1927, s. 177–178; 1929/30, s. 234–235; *Protokół z posiedzenia, które odbyło się w dniu 21 czerwca 1926 r. w sprawie uzgodnienia szacunków wszystkich polskich fabryk zapałek* [w:] *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów rządowych...*, s. 173–176; *Szczegółowe odparcie zarzutów zawartych w części I i III Sprawozdania Komisji Sejmowej* [w:] W. Grabski, *Sprawa zapałczana. Zbiór dokumentów i materiałów*, Warszawa 1927, s. 26–30; P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 113.

stych, gdy w związku z podpisaniem nowej umowy kredytowej między rządem polskim a spółką zobowiązała się ona do przejęcia za odszkodowaniem wszystkich zakładów do końca marca 1931 roku, a podpisywane w listopadzie 1930 roku odpowiednie deklaracje z właścicielami zakładów stanowiły integralną część umowy z 17 listopada. Kwota wykupu wyniosła zgodnie z układem 3 mln dolarów powiększone o odsetki naliczane za okres od czerwca 1928 roku (blisko 950 tys. dolarów), odbył się on zatem zgodnie z oczekiwaniami spółki akcyjnej. I właśnie interesy dzierżawcy monopolu były zasadniczym czynnikiem wpływającym na tak długi okres realizacji zapisów o przejęciu przez monopol aparatu produkcyjnego. Spółka akcyjna, będąc już w posiadaniu większości fabryk, starała się bowiem wynegocjować maksymalnie wysoką cenę wykupu, dążąc w ten sposób do „odzyskania" jak największej części złożonego zgodnie z umową z 1925 roku w Banku Gospodarstwa Krajowego kapitału inwestycyjnego[71].

Powstający jesienią 1925 roku monopol przejął, jak już wspomniano, 10 czynnych wtedy w kraju fabryk zapałek, które stanowiły bezsprzecznie najważniejszą część majątku polskiego przemysłu zapałczanego. Obejmowała ona 90% jego zdolności produkcyjnych obliczanych w 1925 r. na ponad 280 tys. skrzyń zapałek. Oprócz wspomnianej „Silesii" i trzech wytwórni należących do Zjednoczonych Polskich Fabryk Zapałek produkcję prowadziły „Płomyk" w Warszawie, „Promień" w Bydgoszczy, „Progres-Wulkan" w Płońsku, „Marjos" w Grodnie, „Watra" w Stryju oraz fabryka Polskiego Towarzystwa Przemysłu Zapałczanego w Częstochowie[72].

Taki stan liczebny przemysłu pracującego na rzecz Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego utrzymywał się do końca lat dwudziestych, później jednak, wraz z pogarszaniem się sytuacji rynkowej i ostatecznym przejęciem własności fabryk, władze monopolu przeprowadziły drastyczną koncentrację produkcji. Z dziewięciu czynnych jeszcze w 1930 roku zakładów pozostały w roku 1933 zaledwie cztery i na takim poziomie ich liczba utrzymała się już do końca lat trzydziestych. Były to fabryki w Częstochowie,

---

[71] AAN, Kauzik, sygn. 35, *Monopol Zapałczany – korespondencja, umowy, opracowania, druki sejmowe, wycinki prasowe, notatki nt. dzierżawy Monopolu 1925–1926*, k. 231–234; sygn. 36, *Materiały w sprawie Monopolu Zapałczanego…*, k. 162–163; tamże, Protokoły posiedzeń…, t. 36, *Posiedzenie Rady Ministrów z 25 lutego 1927 r.*, k. 468; Załącznik 13, k. 512; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, *Umowa zawarta dnia 17 listopada 1930 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Spółką Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce*, s. 11–12; NIK 1928/29, s. 169; 1930/31, z. V, s. 204–205; Z. Landau, *Działalność koncernu Kreugera…*, s. 110; kolejne kilkaset tysięcy franków złotych przeznaczono na wykup urządzeń służących do produkcji zapałek znajdujących się w siedmiu zakładach nieczynnych już w momencie wprowadzenia monopolu („Znicz" i „Świt" w Krakowie, „Blask" w Warszawie, „Płomień" we Lwowie, „Wulkan" w Równem, „Elektra" w Słonimie i „Wilja" w Wilnie).

[72] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1634, *Projekt ustawy o państwowym monopolu wyrobu zapałek…*, *Wykaz polskich fabryk zapałek*, b.s.; (k.), *Polski Monopol Zapałczany*, „Tyg. Handl." 1927, nr 39, s. 4.

Pińsku, Czechowicach i „Błonie" (ich łączna zdolność wytwórcza wynosiła około 190 tys. skrzyń rocznie). Koncentracja produkcji, bezsprzecznie korzystna dla wyników ekonomicznych spółki, spotykała się jednak w kraju z powszechną krytyką, gdyż oznaczała oczywiste zmniejszanie potencjału produkcyjnego polskiego przemysłu zapałczanego, z drugiej zaś strony unieruchomienie i stopniowa dekapitalizacja większości fabryk zagrażały realizacji zapisów umowy dzierżawczej zakładającej oddanie ich w dobrym stanie technicznym Skarbowi po zakończeniu okresu dzierżawy[73].

Obok fabryk zapałek w rękach Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego znajdowało się także kilka innych zakładów produkcyjnych, a budowa samowystarczalnego w dużej mierze holdingu zapałczanego rozpoczęła się wraz z zapisanym w umowie z 1925 roku prawem do prowadzenia przez dzierżawcę własnej fabryki chloranu potasu niezbędnego przy produkcji zapałek. Zgodnie z tym upoważnieniem spółka przejęła kontrolę nad jedynym czynnym w kraju zakładem Towarzystwa Akcyjnego „Radocha" w Sosnowcu, poza tym w 1926 założono spółkę „Trak", która miała się zajmować dostawami i eksportem podstawowego i szeroko dostępnego w kraju surowca, czyli drewna osikowego. Wytwórczość patyczków na zapałki prowadzoną faktycznie w poszczególnych fabrykach organizowała kolejna Kreugerowska spółka „Przemysł Osikowy", zaopatrzeniem fabryk w inne materiały i surowce zajmowało się utworzone w 1927 r. Towarzystwo Handlowe „Inwestycje" SA, natomiast prace budowlane na potrzeby dzierżawcy monopolu prowadziła spółka „Origo" (stroną finansową działalności koncernu w Polsce zajmował się Bank Amerykański SA)[74].

Poszerzenie w roku 1931 uprawnień monopolowych państwa o wytwórczość półfabrykatów zwiększyło jeszcze zakres kontroli spółki nad wszystkim, co działo się wokół produkcji zapałczanej w kraju. Wykupiła bowiem i unieruchomiła jedną z dwóch pracujących wcześniej na eksport wytwórni drewienek do zapałek w Miorach oraz przejęła kontrolę nad drugą w Białej Wace pod Wilnem, utrącając w ten sposób możliwość wywozu surowca za granicę na potrzeby konkurują-

---

[73] AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 6853, *Wykazy fabryk zapałek*, k. 300; MRS 1938, s. 124; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, SS Senat, Okres V, pos. 13 z 17 marca 1939 r., szp. 17; K.S., *Przemysł zapałczany*, „Polska Gosp." 1934, z. 29, s. 891; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek...*, s. 27; *Polski przemysł zapałczany*, „Gaz. Handl." 1929, nr 14, s. 3.

[74] AAN, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 93, *Państwowy Monopol...*, s. 126; L. Grosfeld, *Państwo przedwrześniowe w służbie monopoli kapitalistycznych*, Warszawa 1951, s. 111–112; Z. Landau, *Działalność koncernu Kreugera...*, s. 119–120; M. Popławski, *Wpływ kapitału zagranicznego na rozwój gospodarczy Polski w XX wieku* [w:] *Studia i materiały z nowej historii gospodarczej*, pod. red. J. Kociszewskiego, Wrocław 2003, s. 117; H. Rewkiewicz, *Znaczenie osiki dla przemysłu zapałczanego*, „Przegl. Gosp." 1925, nr 5. s. 259; *W związku z wydzierżawieniem monopolu zapałczanego*, tamże, nr 15, s. 948–949.

cych z koncernem zakładów i przejmując właściwie cały polski eksport w tej dziedzinie. W ten sposób Spółka Akcyjna do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego, która uruchomiła także własny wyrób zapalniczek, uzyskała kontrolę nad całością procesów produkcyjnych i handlowych w kraju, a jej stan posiadania uzupełniały magazyny wyrobów gotowych funkcjonujące w połowie lat trzydziestych przy czterech czynnych zakładach oraz we Lwowie, Poznaniu i Wilnie[75].

Wartość użytkowanych przez poszczególne przedsiębiorstwa monopolowe zasobów majątkowych ściśle związana była, podobnie jak ich rozmiary, z postawionymi przed nimi przez ustawodawcę zadaniami. Stanowiła również wynik kilku zasadniczych uwarunkowań. Pierwszym i podstawowym były rozmiary majątku przejętego po dawnych, zaborczych jeszcze instytucjach monopolowych, natomiast dalszy rozwój bazy materialnej uzależniony był najczęściej od podejmowanych w ramach polityki inwestycyjnej działań. W formowaniu stanu posiadania Polskiego Monopolu Tytoniowego duże znaczenie odegrał również, jak już zaznaczono, zagwarantowany ustawą z 1922 roku oraz przeprowadzony w dwa lata później proces wykupu prywatnych wytwórni tytoniowych.

Najbardziej zasobny w majątek był oczywiście Polski Monopol Tytoniowy, który w miarę dokonywania kolejnych inwestycji podnosił wysokość kapitału zakładowego z poziomu nieco ponad 30 mln zł w końcu roku 1924 (efekt przejęcia prywatnych fabryk) do 49 mln zł w 1929 r., 57 mln w roku 1931 oraz 86 mln w 1932 r. i 98 mln w 1935 r. Później wysokość kapitału zakładowego utrzymywała się już na stosunkowo stabilnym poziomie niespełna 100 mln złotych, zaś cały tzw. majątek stały, czyli łączna wartość nieruchomości, maszyn i ruchomości należących do Polskiego Monopolu Tytoniowego wyniosła w końcu marca 1939 r. 101,6 mln zł. Na majątek ten składały się przede wszystkim własne wytwórnie, magazyny sprzedaży, zakłady uprawy tytoniu oraz magazyny surowców[76].

---

[75] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6853, *Wykazy fabryk...*, k. 300; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, *Projekt ustawy o monopolu...*, *Uzasadnienie*, s. 5–6; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1938/39*, SS Sejm, Okres IV, poz. 73 z 19 lutego 1938 r., szp. 67; *Stanisław Hermanowicz w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 18 z 26 lutego 1936 r., szp. 76–77; NIK 1937/38, z. V-b, s. 105; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1937, nr 30, s. 6.

[76] AAN, sygn. 6865, *Bilans Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego i PMT 1928–1929*, b.k.; sygn. 6867, *Bilans Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego i PMT 1930–1931*, k. 7; tamże, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 32–33; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności Polskiego Monopolu Tytoniowego za czas od 1 kwietnia 1938 do 31 marca 1939 r.*, k. 1; Zamknięcie rachunków... 1931/32, s. 218–219; 1934/35, s. 254; 1935/36, s. 254; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 59.

Analogiczne wartości w przypadku drugiego z zasobnych w majątek przedsiębiorstw monopolowych, czyli Państwowego Monopolu Spirytusowego, były ze względu na charakter przyznanych uprawnień wyraźnie niższe. O ile jeszcze pierwsze lata współistnienia obu monopoli wskazywały na pozorną równowagę ich stanu posiadania wynikającą z faktu przejęcia przez Dyrekcję PMS majątku dawnego monopolu rosyjskiego, o tyle później zasadnicze różnice w uprawnieniach monopolowych stały się już znacznie bardziej widoczne. Wartość kapitału zakładowego PMS, wynosząca wprawdzie aż 24 mln zł już w końcu roku 1925, zwiększała się znacznie wolniej niż kapitał Polskiego Monopolu Tytoniowego, osiągając w roku 1930 poziom niespełna 42 mln zł. Po przekroczeniu w roku następnym granicy 60 mln zł oscylowała wokół tej kwoty przez kilka lat, by w roku 1935 zmniejszyć się do 56 mln zł. Następnie wartość kapitału zakładowego PMS ustabilizowała się na poziomie niewiele ponad 50 mln zł, czyli już blisko dwukrotnie niższym od notowanego przez przedsiębiorstwo tytoniowe, co było zresztą w pełni zgodne z fundamentalnymi różnicami dzielącymi oba te uprawnienia fiskalne państwa i odzwierciedlało wyraźnie skromniejszy stan posiadania PMS[77].

Jak już zaznaczono, mniejsze z prowadzonych przez Skarb przedsiębiorstw monopolowych nie posiadały majątku trwałego, a poziom ich kapitału własnego można było uznać za śladowy. W przypadku Biura Sprzedaży Soli pojęcie takie pojawiło się w bilansie dopiero w roku budżetowym 1931/32, gdy utworzono kapitał zakładowy w wysokości 24,5 tys. zł zasilony następnie o kolejny 1 tys. zł, w monopolu loteryjnym natomiast wartość ta wprowadzona do rachunkowości w grudniu 1926 roku również była minimalna i w II połowie lat dwudziestych oscylowała w granicach 30–40 tys. złotych. Także później mimo systematycznego, trwającego od roku 1930/31 wzrostu poziom kapitału zakładowego Polskiego Monopolu Loteryjnego był bardzo niski – w roku 1938 osiągnął zaledwie 138 tys. zł, co jednak było

[77] AAN, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn statystyczny DPMS 1934*, k. 97–98; DzURP 1924, nr 78, poz. 756; 1925, nr 28, poz. 201; PBRP 1939/40, s. 1047; RMS 1924–1927, s. 463; Zamknięcie rachunków… 1934/35, s. 256; 1936/37, s. 264; J. Kączkowski, *Państw. Monopol Spirytusowy*, „Echo Powszechnej Wystawy Krajowej w roku 1929", nr 16, s. 440; *Państwowy Monopol Spirytusowy*…, s. 42–45; 306; zmniejszanie wartości majątku PMS wynikało z urealniania jego stanu posiadania drogą odpisywania z kapitału stałego nieruchomości faktycznie użytkowanych przez inne podmioty państwowe bądź komunalne, a także ze sprzedaży nieruchomości zbędnych możliwej dzięki ustawie o sprzedaży, zamianie i bezpłatnym odstąpieniu niektórych nieruchomości państwowych z 26 marca 1935 r. (wartość takich nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu PMS, PMT oraz Polskiego Monopolu Solnego szacowano w roku 1935 na 3,5 mln zł), zob. AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 29; tamże, PRM KE, sygn. 1237, *Min. Skarbu – wniosek na KEM w sprawie nieruchomości monopoli Tytoniowego i Spirytusowego*, k. 2–15; tamże, Protokoły posiedzeń…, t. 78, *Protokół posiedzenia Rady Ministrów z 2 marca 1935 r.*, k. 3; Załącznik 12, k. 89–95; DzURP 1935, nr 26, poz. 182; NIK 1932/33, z. V, s. 121; 1934/35, s. 155.

oczywistą konsekwencją niewielkich w tym względzie potrzeb tego specyficznego przedsiębiorstwa[78].

Inaczej sytuacja kształtowała się, co zrozumiałe, w Polskim Monopolu Solnym, który wskutek zmian z 1932 roku zarządzał stosunkowo dużym majątkiem przejętym przez Ministerstwo Skarbu wraz z koncentracją zarządu nad produkcją i handlem solą. Wszystkie państwowe żupy solne pozostały jednak w bezpośrednim władaniu resortu i stąd też wartość posiadanego przez Polski Monopol Solny majątku stanowiła zaledwie część wysokości obecnego w całej państwowej gospodarce solnej kapitału zakładowego. Generalnie rozmiary tego majątku obliczano od momentu przejęcia produkcji przez Ministerstwo Skarbu aż do roku budżetowego 1935/36 na blisko 26 mln złotych, jednak później wskutek przeszacowania tej kwoty (uwzględnienia większej amortyzacji), zgodnie z rozporządzeniem Ministra Skarbu z 11 maja 1933 r., w bilansie zamknięcia z 31 marca 1937 roku ustalono jej wysokość na 17,7 mln zł. Było to zatem, pomijając fakt nieprzekazania monopolowi pełni praw własności do majątku, znacznie mniej niż w przypadku obu wielkich monopoli i w pewien sposób wskazywało na skalę występujących między nimi różnic. Do samego Polskiego Monopolu Solnego należała jedynie część kapitału własnego obejmująca majątek ruchomy przedsiębiorstwa. Wyceniano ją według bilansu otwarcia przedsiębiorstwa z 1 lipca 1932 r. na nieco ponad 7 mln zł, jednak już w roku 1934 została obniżona do około 4 mln zł (po przeszacowaniu majątek własny przedsiębiorstwa był wart około 3,8 mln zł)[79].

Niezmiernie ważną, a w niektórych przypadkach jedyną część zasobów majątkowych przedsiębiorstw monopolowych stanowiły ich środki obrotowe. Z założenia handlowy charakter uprawnień przedsiębiorstw monopolowych wymuszał dysponowanie przez nie odpowiednimi środkami niezbędnymi do prowadzenia takiej działalności. O ile kapitały obrotowe nie odgrywały większej roli w funkcjonowaniu opartej na sprzedaży losów Loterii Państwowej, która funduszu takiego nie posiadała w ogóle, oraz, do 1932 roku, pośredniczącego tylko w handlu solą Biura Sprzedaży Soli, o tyle już dla obu wielkich monopoli były warunkiem *sine qua non* skutecznej realizacji przywilejów Skarbu. Zarówno bowiem PMT, jak i PMS musiały wydawać poważne kwoty na zakupy surow-

---

[78] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6858, *Bilans Biura Sprzedaży Soli (Komisja Rewizyjna) 1931–1932*, b.k.; NIK 1926, s. 194; PBRP 1939/40, s. 1062; RMS 1927–1930, s. 301; Zamknięcie rachunków… 1930/31, s. 254.

[79] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 42–43; sygn. 97, *Załączniki do bilansu na dzień 31 marca 1933 roku*, b.k. sygn. 103, *Załączniki do sprawozdania rachunkowego Polskiego Monopolu Solnego za okres od 1 IV 1937 do 31 III 1938 r.*, k. 23; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 5; PBRP 1939/40, s. 1002; Zamknięcie rachunków… 1930/31, s. 195; 1932/33, s. 238; 1933/34, s. 242; 1935/36, s. 252; 1936/37, s. 260; w roku 1931 wartość majątku Państwowych Żup Solnych podlegających jeszcze wtedy Ministerstwu Przemysłu i Handlu wynosiła około 23 mln zł.

ców i prowadzone na ich potrzeby procesy produkcyjne, a dążenie do zaspokojenia całego zapotrzebowania wewnętrznego na odpowiednie z punktu widzenia konsumentów wyroby monopolowe przekładało się na relatywnie wysokie koszty działalności bieżącej.

Szczególnie widoczne były kłopoty z uzyskaniem, a później utrzymaniem odpowiedniego poziomu środków obrotowych w całym właściwie okresie działania monopolu tytoniowego. Przed stabilizacją stosunków pieniężnych władze monopolu, nie posiadając odpowiednich zasobów gotówkowych, ratowały się opóźnianiem wpłat należnego budżetowi zysku do kasy państwowej i przeznaczały zatrzymane w ten sposób środki na działalność bieżącą, co w warunkach narastającej inflacji oznaczało ewidentne straty budżetu. Wyposażenie monopolu w realny kapitał obrotowy nastąpiło dopiero wraz z przekazaniem na ten cel w latach 1924–1925 13 mln złotych pochodzących z przeznaczonej na jego potrzeby części pożyczki włoskiej. Wysokość środków obrotowych początkowo szybko rosła, zwiększając się z 17 mln zł w końcu 1925 roku do 50 mln w marcu 1929 oraz blisko 130 mln zł w 1932 r. W powszechnej opinii było to jednak i tak wartością niewystarczającą, czego dowód stanowił fakt, że monopol szybko się zadłużał, ponownie opóźniając wpłaty do Skarbu oraz zwiększając swe zobowiązania wobec dostawców surowców (na zbyt niski poziom kapitału obrotowego zwracano uwagę zwłaszcza w roku 1932, w trakcie prac parlamentarnych nad ustawą o komercjalizacji monopolu tytoniowego)[80].

Wraz z narastaniem zjawisk kryzysowych kapitał obrotowy PMT przeszedł, co gorsza, niewyobrażalne w normalnych warunkach gospodarczych załamanie. Tym razem sytuacja się odwróciła i to nie monopol „przejadał" należne Skarbowi zyski, jak działo się na początku lat dwudziestych, lecz przekazywał do budżetu więcej niż rzeczywiście zarabiał, a nadwyżka ta pochodziła właśnie z rachunku kapitału obrotowego. Stąd też jego wysokość zmniejszyła się do 94 mln zł w roku 1935 oraz niespełna 40 mln w dwa lata później, a osiągnięty dzięki odwróceniu tendencji spadkowej w marcu 1939 r. poziom 52 mln zł nadal był skrajnie niewystarczający. Dorównywał bowiem zaledwie połowie wartości znajdujących się wtedy w magazynach monopolowych zapasów, które i tak utrzymywano z przyczyn ekonomicznych na stosunkowo niskim poziomie (nie-

[80] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6865, *Bilans Dyrekcji*..., b.k.; sygn. 6867, *Bilans Dyrekcji*..., k. 7; BS, DKSBS 1930/31, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dn. 26 lutego 1930 r.*, s. 1; *Debata nad ustawą o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy"*, SS Sejm, Okres II, pos. 46 z 26 stycznia 1932 r., szp. 51–52; *Kontrola Państwowa oraz Komisja Rewizyjna Ministerstwa Skarbu*..., s. 1–5; NIK 1923, s. 195–196; *Polski Monopol Tytoniowy* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*..., cz. 2, s. 354; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925*..., s. 150–151; w 1930 roku sprawozdawca Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu Józef Dawidsohn twierdził nawet, że wymagany poziom kapitału obrotowego w PMT powinien sięgać aż 280 mln złotych, czyli ponaddwukrotnie więcej, niż wynosił w rzeczywistości.

dobory środków obrotowych uzupełniano w II połowie lat trzydziestych, korzystając z tworzonych w zupełnie innym celu funduszy amortyzacyjnego i ubezpieczeniowego)[81].

Tabela 13. Kapitał zakładowy i obrotowy przedsiębiorstw monopolowych w latach 1925–1938

Rok (stan na 31 marca)	Monopol							
	Tytoniowy		Spirytusowy		Solny		Loteryjny	
	Kapitał w mln zł							
	Zakładowy	Obrotowy	Zakładowy	Obrotowy	Zakładowy	Obrotowy	Zakładowy	Obrotowy
1925 (31.12)	38	17	24	–	–	–	0	–
1929	50	50	42	60	–	5	0	–
1931	57	83	62	75	–	5	0	–
1933	96	128	62	89	26	5	0	–
1935	99	94	56	36	25	1	0	–
1938	96	41	51	35	18	7	0	–

Źródło: PBRP 1939/40, s. 1002, 1022, 1047, 1062; RMS 1924–1927, s. 424–425, 462–463; Zamknięcie rachunków… 1928/29, s. 232–233; 1930/31, s. 202–203; 1932/33, s. 238–244; 1934/35, s. 252–258.

Bardzo podobnie kształtowały się zasoby kapitału obrotowego w drugim z dużych przedsiębiorstw, czyli Państwowym Monopolu Spirytusowym. Utworzony w roku 1926 z podziału czystego zysku za rok 1925, sukcesywnie zwiększał swoje rozmiary do roku 1932/33, osiągając na jego koniec poziom blisko 89 mln zł. Co więcej, w II połowie lat dwudziestych przewyższał rozmiary kapitału obrotowego w Polskim Monopolu Tytoniowym, a podstawą tego szybkiego rozwoju była rosnąca produkcja i sprzedaż wyrobów spirytusowych. Później jednak w imię ratowania wpływów do budżetu nastąpiła, analogicznie jak w PMT, redukcja środków obrotowych, które pod koniec dekady wynosiły już tylko 40% stanu sprzed kilku lat, co oznaczało konieczność wykorzystywania do finansowania działalności bieżącej pozostałych istniejących w monopolu funduszy. W roku 1936 w związku z procederem drenażu kapitałów obrotowych monopoli poseł sprawozdawca Emeryk Hutten-Czapski alarmował na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu, iż *fundusze obrotowe Monopolu Spirytusowego i Tytoniowego zostały tak bardzo uszczuplone, że zmuszają do udawania się na*

[81] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6872, *Załączniki do sprawozdania rachunkowego za okres od 1 IV 1938 do 31 III 1939 r. Polskiego Monopolu Tytoniowego*, k. 48–58; Druki Sejmu, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 9; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 5; Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 8; NIK 1934/35, s. 133–134.

rynek kredytowy, co zmniejsza możliwości tego rynku w stosunku do prywatnego życia gospodarczego i obciąża monopole kosztami odsetek[82].

Nie było potrzeby tworzenia kapitału obrotowego w Polskim Monopolu Loteryjnym, który swoje najważniejsze wydatki, a więc wypłaty wygranych i prowizji od sprzedaży losów, finansował bezpośrednio z wpływów, natomiast w przypadku funkcjonującego w ramach struktur Ministerstwa Skarbu Biura Sprzedaży Soli środki obrotowe pojawiły się dopiero w roku budżetowym 1928/29, kiedy ustalono ich wysokość na 5 mln złotych. Na tym poziomie utrzymały się do czasu zmian organizacyjnych przeprowadzonych w roku 1932. Później mimo początkowego wzrostu o kilkaset tys. zł nastąpiła jednak, podobnie jak w większych przedsiębiorstwach monopolowych, ich redukcja do poziomu zaledwie 100 tys. złotych w roku 1936. Dopiero wspomniane przeszacowanie wartości majątku stałego połączone z możliwością zmniejszenia rozmiarów funduszu amortyzacyjnego pozwoliło na zasilenie kapitału obrotowego kwotą ponad 7 mln zł pochodzących w większości właśnie z tego funduszu i ustabilizowanie jej na poziomie 7,4 mln zł[83].

Obraz zasobów majątkowych monopoli skarbowych nie byłby pełny bez umiejscowienia w nich znajdującego się wprawdzie poza zasięgiem wpływów aparatu skarbowego, ale jednak należącego do tej kategorii źródeł dochodów budżetowych monopolu zapałczanego. Kapitał zakładowy Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego określono w 1925 roku na 5 mln złotych, jednak znacznie ważniejszy z punktu realizacji umowy dzierżawczej z września tego roku stał się obowiązek utworzenia wspomnianego już funduszu „inwestycyjnego" w wysokości 5,5 mln dolarów. Miał on być przeznaczony na wykup na rzecz Skarbu zakładów przemysłu zapałczanego, ewentualne odszkodowania dla zwalnianych robotników oraz niezbędne w pierwszym okresie funkcjonowania monopolu inwestycje. Poza tym spółka została zobowiązana do odkładania corocznie co najmniej 400 tys. zł na fundusz renowacyjny, a także do utworzenia funduszu zapasowego, który po ustaniu okresu dzierżawy miał przejść na własność Skarbu wraz z całym majątkiem monopolu (nieodłączną częścią całej transakcji była, rzecz jasna, udzielona polskiemu rządowi pożyczka). Poza wynikającym z u-

---

[82] AAN, PMS, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 170; sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 98; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38, s. 12; *Długi państwowe i monopole...*, s. 6; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 306.

[83] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 42–43; sygn. 97, *Załączniki do bilansu...*, b.k.; BS, DKBS, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dn. 9 lutego 1937 r.*, s. 190–191; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 230, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o zamknięciu rachunków państwowych za okres od 1 kwietnia 1928 r. do 31 marca 1929 r. oraz o uwagach Kontroli Państwowej o zamknięciu rachunków Państwa i wykonaniu budżetu za rok 1928/29*, s. 10; PBRP 1939/40, s. 1002; Zamknięcie rachunków... 1927/28, s. 282; 1928/29, s. 230; 1935/36, s. 252.

mowy z 1925 roku i niezmiennym już później poziomem kapitału zakładowego koncern Kreugera zainwestował również w Polsce znaczne kwoty w inne związane z obsługą interesów zapałczanych przedsięwzięcia. Najważniejszym z nich z finansowego punktu widzenia był Bank Amerykański SA z kapitałem zakładowym w wysokości 5 mln złotych[84].

Podsumowując analizę rozmiarów aparatu wytwórczego polskich monopoli skarbowych, należy zauważyć, że jego kształt stał się rezultatem zapisów odpowiednich ustaw monopolowych, wniosków płynących z praktyki ich wykonywania, polityki inwestycyjnej poszczególnych monopoli oraz pozytywnego w sumie wpływu uwarunkowań ogólnogospodarczych, które pozwoliły w latach trzydziestych częściowo przynajmniej zracjonalizować strukturę, rozmiary i wykorzystanie aparatu wykonawczego przedsiębiorstw monopolowych. Proces ten z racji wielorakich uwarunkowań społecznych i politycznych, w największym stopniu zaawansowany był pod koniec lat trzydziestych w najbardziej wcześniej rozbudowanym przedsiębiorstwie spirytusowym, natomiast jego postępy w dwóch pozostałych prowadzonych przez państwo, a posiadających własny aparat wykonawczy monopolach były nieco mniej widoczne. Różne jednak z tego płynęły w ostatnich latach przed wojną wnioski. W kontekście aparatu wytwórczego Polskiego Monopolu Tytoniowego z postępującą poprawą koniunktury wzmogły się postulaty dokończenia procesu koncentracji i racjonalizacji produkcji, zaś w Polskim Monopolu Solnym uznano, że wzrost sprzedaży soli pozwala na... odstąpienie od ambitnych planów konsolidacji wydobycia.

Generalnie jednak polityka gospodarcza monopoli państwowych była w całym omawianym okresie niezbyt konsekwentna. Wypływające z czynników ekonomicznych dążenia do podjęcia działań zmniejszających zasięg bezpośrednio prowadzonej działalności wytwórczej natrafiały na opór słusznych skądinąd postulatów obrońców istniejących w zakładach monopolowych miejsc pracy. Zamiast redukcji rozmiarów samego aparatu produkcyjnego pojawiły się zastępcze działania „racjonalizatorskie", a więc groźne dla samego funkcjonowania przedsiębiorstw monopolowych zmniejszanie wysokości środków obrotowych oraz „oszczędna" i minimalistyczna polityka inwestycyjna.

Jedynym przedsiębiorstwem monopolowym, którego majątek produkcyjny został rzeczywiście dostosowany do potrzeb, był prowadzony przez należącą do zagranicznego koncernu prywatną spółkę Państwowy Monopol Zapałczany,

[84] AAN, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 93, *Państwowy Monopol...*, k. 126; Druki Senatu, Okres II, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1930/31, s. 10; *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów...*, s. 75–89; *Sprawozdanie Komisji do Zbadania Gospodarki Przedsiębiorstw Państwowych*, Warszawa 1939, s. 191; J. Dawidsohn, *Polskie monopole...*, s. 38–39; Z. Landau, *Działalność koncernu Kreugera...*, s. 108; po zakończeniu dzierżawy spółka miała pozostawić Skarbowi potrzebny do funkcjonowania monopolu fundusz obrotowy w wysokości 25 mln zł.

trudno jednak traktować go w tym aspekcie jako podmiot reprezentatywny dla całego systemu monopolowego. Można go za to uznać za wyjątek potwierdzający regułę, że etatystyczne przedsiębiorstwa wytwórcze nie mogły, zwłaszcza w okresie załamania na rynku pracy, prowadzić w pełni racjonalnej i zgodnej z rachunkiem ekonomicznym polityki.

3. Zatrudnienie w przedsiębiorstwach monopolowych

Kolejnym ważnym elementem funkcjonowania monopoli skarbowych były wynikające ze stosunkowo dużego zasięgu ich bezpośredniej działalności gospodarczej kwestie rozmiarów, struktury i kosztów zatrudnienia w należących do nich urzędach i zakładach. Rozbudowany aparat wykonawczy oznaczał bowiem, że monopole stały się poważnym, liczącym się na rynku pracy pracodawcą, zaś specyfika tych państwowych, często kontynuujących przedwojenne tradycje przedsiębiorstw generowała liczne w tym względzie problemy nieznane z reguły w gospodarce prywatnej. Problematyka zatrudnienia w instytucjach monopolowych ogniskowała się wokół dwóch podstawowych zagadnień. Pierwszym był, rzecz jasna, poziom zapotrzebowania na siłę roboczą i związane z tym kwestie jego adekwatności do rzeczywistych potrzeb wynikających z realizacji uprawnień skarbowych. Drugim pozostawały panujące w tych przedsiębiorstwach stosunki zatrudnienia będące niespotykanym wręcz w tym czasie przykładem znakomitych warunków płacy i pracy, które skutkowały nie tylko korzystnym położeniem materialnym pracujących w nich osób, ale także wysokimi kosztami obciążającymi monopole zarówno wysokością płac, jak i rozbudowaną sferą socjalną.

Do czasu komercjalizacji przedsiębiorstw monopolowych rozmiary i zasady zatrudnienia w podległych monopolom zakładach kształtowały się bardzo różnorodnie nawet w obrębie tego samego uprawnienia skarbowego. Było to naturalną konsekwencją braku lub ograniczonej samodzielności w zarządzaniu procesami produkcyjnymi, a także konieczności unifikowania stosunków panujących w dawnych austriackich zakładach monopolowych, przejmowanych fabrykach prywatnych czy budowanych dopiero strukturach własnych. Poza tym do roku 1932 większe rozmiary zatrudnienia charakteryzowały jedynie dwa z prowadzonych przez Skarb przedsiębiorstw monopolowych. Produkcja zakładów solnych wciąż pozostawała bowiem poza zasięgiem oddziaływania wykonującego monopol Biura Sprzedaży Soli. Czysto handlowy monopol loteryjny własnych struktur wykonawczych, poza nieliczną dyrekcją, nie posiadał. Wciąż nieprzejęte formalnie na własność Skarbu fabryki zapałczane pozostawały natomiast formalnie do początku lat trzydziestych w rękach prywatnych.

Mimo tych wszystkich uwarunkowań zatrudnienie w przedsiębiorstwach wykonujących monopolowe uprawnienia państwa najwyższe rozmiary przybrało właśnie pod koniec lat dwudziestych. W punkcie szczytowym dobrej koniunktu-

ry we wszystkich zakładach monopolowych, także w tych eksploatowanych przez monopol zapałczany, pracowało łącznie ponad 20 tys. osób. Zdecydowanie dominowali wprawdzie wśród nich robotnicy, których było w tym czasie około 18 tys., jednak cechą charakterystyczną panujących w monopolach skarbowych stosunków pracy był niezmiennie wysoki udział urzędników, którzy stanowili w tym czasie nieco ponad 10% wszystkich zatrudnionych (niespełna 2,7 tys.). O stosunkowo dużym znaczeniu monopoli fiskalnych na rynku pracy świadczył zaś fakt, że pracujący w podległych im przedsiębiorstwach ludzie stanowili w tym czasie, mimo pewnej ułomności tego typu porównań, ponad 3% wszystkich zatrudnionych w przemyśle przetwórczym w Polsce oraz około 20% zatrudnionych w przemyśle spożywczym[85].

Z kwestią zatrudnienia w zakładach monopolowych w okresie rozbudowy ich struktur ściśle związany był problem odszkodowań z tytułu utraty pracy w likwidowanych przedsiębiorstwach prywatnych. Odpowiednie zapisy ustaw monopolowych oraz ich nowelizacje z 13 maja 1925 r. dla monopolu spirytusowego i z 22 lipca 1925 r. dla PMT przyznawały prawo do odszkodowania w wysokości sześciomiesięcznych zarobków wszystkim robotnikom, którzy pracowali wcześniej w zakładach przemysłu spirytusowego oraz tytoniowego, a wskutek wejścia w życie przepisów monopolowych stracili swoje miejsca pracy. W przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego wykonanie zapisów o odszkodowaniach w ostatecznym rozrachunku objęło około 2 tys. robotników oraz zgodnie z nowelą z 4 lutego 1925 r. – niespełna 300 urzędników zlikwidowanych fabryk prywatnych (połowa uprawnionych do odszkodowań znalazła zatrudnienie w zakładach monopolowych). Nieco bardziej rozłożony w czasie proces rozbudowy uprawnień monopolu spirytusowego zakończył się w wymiarze liczbowym bardzo podobnie, gdyż do roku 1928 odszkodowania wypłacono niespełna dwóm tysiącom byłych robotników zatrudnionych głównie w tracących podstawy bytu prywatnych wytwórniach wódek[86].

Nadejście kryzysu, zmiany organizacyjne i wynikające z obu tych czynników ograniczenie rozmiarów aparatu wykonawczego przedsiębiorstw monopolowych spowodowały wyraźne zmniejszenie liczby zatrudnionych w nich osób. Na początku roku 1933 mimo przejęcia przez Polski Monopol Solny prowadze-

---

[85] Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKB Monopole 1933/34, s. 3; MRS 1933, s. 99–100; „Stat. Pracy" 1928, z. 4, s. 259–261; J. Dawidsohn, *Polskie monopole*..., s. 45; w pozostających poza strukturami monopolowymi państwowych żupach solnych pracowało w tym czasie niespełna 300 urzędników oraz blisko 3 tys. robotników.

[86] AAN, PMS, sygn. 8, *Okólniki wewnętrzne 1927*, passim; sygn. 11, *Okólniki wewnętrzne*..., *Okólnik Nr 9/I z 20 lutego 1928 r.*; *Okólnik Nr 21/I z 17 kwietnia 1928 r.*; sygn. 582, *Okólniki wewnętrzne 1926*, *Okólnik Nr 27/I z 24 kwietnia 1926 r.*; *Okólnik Nr 37/I z 7 czerwca 1926 r.*; Dz. Urz. Min. Skarbu 1926, nr 7, poz. 105; DzURP 1925, nr 19, poz. 137; nr 59, poz. 415; nr 83, poz. 569; *Odszkodowanie dla robotników fabryk tytoniowych*, „Dz. Pozn." 1925, nr 221, s. 5; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925*..., s. 32–34.

nia zakładów salinarnych liczba pracujących w przedsiębiorstwach monopolowych wynosiła już tylko około 2 tys. urzędników oraz 13 tys. robotników, co oznaczało spadek zatrudnienia globalnego o 1/4, w samych zaś zakładach wytwórczych zmniejszyło się ono w porównaniu z okresem sprzed kryzysu o blisko 30%. Później w miarę poprawiania się sytuacji ekonomicznej i w obliczu wzrostu sprzedaży wyrobów monopolowych nastąpiło pewne zwiększenie rozmiarów zatrudnienia – do nieco ponad 16 tys. osób w roku 1936 – jednak pod koniec dekady ponownie ustabilizowało się ono na poziomie około 15 tys. pracujących (12,6 tys. robotników i aż 2,4 tys. urzędników). Do tej liczby należałoby dodać jeszcze kilkutysięczne zatrudnienie sezonowe pojawiające się regularnie w zakładach Polskiego Monopolu Tytoniowego. Liczba zatrudnionych była zatem wyraźnie mniejsza niż w latach dwudziestych, zmniejszyło się także znaczenie monopoli skarbowych na krajowym rynku pracy (do niewiele ponad 2% zatrudnienia w przemyśle przetwórczym), co w kontekście dążenia do racjonalizacji kosztów działania stanowiło nie lada sukces (równocześnie zakłady monopolowe zatrudniały około 15% robotników pracujących w przemyśle spożywczym). Niekorzystne natomiast pozostawało nadal utrzymywanie się wciąż wysokiego poziomu zatrudnienia urzędników, których udział sięgnął już 16% ogólnej liczby pracujących[87].

Do najbardziej charakterystycznych cech stosunków pracy w monopolach skarbowych należały zarówno kwestie związane z przerostem zatrudnienia i trudnościami w jego ograniczaniu, jak i cały zespół uwarunkowań bezpośrednio generujących wyższe niż w przedsiębiorstwach prywatnych koszty zatrudnienia. Rozbudowany często ponad miarę personel urzędniczy aparatu wykonawczego korzystał bowiem z uprawnień należnych funkcjonariuszom państwowym ze wszystkimi związanymi z tym korzyściami, a generalnie pozytywne regulacje prawne obejmowały również większość zatrudnionych na stałe w monopolowym aparacie wykonawczym robotników. Przejęcie przedwojennych przywilejów pracowniczych obwiązujących w dawnych monopolach austriackich oraz wysoki poziom płac i zabezpieczenia socjalnego oferowany przez wszystkie prowadzone przez państwo przedsiębiorstwa monopolowe gwarantowały niespotykaną w sektorze prywatnym pozycję osób w nich zatrudnionych, ale musiały przekładać się także na wyraźnie wyższe niż w zakładach prywatnych nakłady na robociznę. Zatrudnienie w którymś z monopolowych przedsiębiorstw uznawane było na rynku pracy, zwłaszcza w la-

[87] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 42; Druki Sejmu, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/49, s. 2; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 2; MRS 1939, s. 261–262; „Statystyka Pracy" 1928, z. 4, s. 259–261; 1937, nr 2, s. 87–90; obliczenia własne; w roku 1937 skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe (bez monopoli skarbowych) zatrudniały łącznie 42 tys. osób, w przedsiębiorstwach nieskomercjalizowanych pracowało zaś wtedy niespełna 6 tys. osób, zob. J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, s. 287–288.

tach kryzysu, niemal za wygraną na loterii (*nomen omen*). Potwierdził to zresztą na początku 1930 roku ówczesny wiceminister skarbu Stefan Starzyński, oświadczając w trakcie dyskusji monopolowej w Komisji Budżetowej Senatu, że *sytuacja robotników zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych jest korzystniejsza od zatrudnionych w przemyśle prywatnym*[88].

Dość powiedzieć, że obok wysokich wynagrodzeń zasadniczych pracujący w przedsiębiorstwach monopolowych mieli zagwarantowane ubezpieczenia emerytalne, a także, szczególnie w okresie dobrej koniunktury, szereg dodatkowych uprawnień. Wysokie płace, dodatki stażowe, zasiłki na dzieci do lat 16, korzystniejsze od regulowanych prawem zasady korzystania z urlopów, dłuższe okresy wypowiedzenia, prawo do wysokiej odprawy, rozbudowana baza socjalna (umywalnie, kuchnie robotnicze, jadalnie), ambulatoria fabryczne, mieszkania dla robotników (w Warszawie), żłobki fabryczne, tzw. opieka lotna nad niemowlęciem, ochronki, kolonie letnie oraz finansowe wsparcie w kształceniu dzieci oferował w II połowie lat dwudziestych swym pracownikom, w większości kobietom, największy pracodawca monopolowy, czyli Polski Monopol Tytoniowy[89].

Podobne uprawnienia przysługiwały robotnikom pracującym w zakładach Państwowego Monopolu Spirytusowego, a pewne różnice polegające na nieco mniejszym znaczeniu opieki nad dzieckiem wynikały z odmiennej struktury zatrudnienia i specyfiki produkcji. Mimo słabiej rozbudowanego zaplecza socjalnego władze PMS również zapewniały jadłodajnie z tanimi obiadami, przychodnie przyzakładowe, opiekę nad dziećmi, kolonie letnie i zimowe oraz szeroką ofertę kulturalną (biblioteki, zespoły teatralne, chóry i orkiestry). Większy nacisk kładły natomiast na świadczenia pieniężne, oferując swym pracownikom przydziały węgla po cenach jego zakupu przez monopol, pokrywanie kosztów korzystania z łaźni prywatnych, dodatki do płac robotniczych oraz zwrot kosztów kształcenia dzieci (wyrównywano różnicę między opłatą szkolną w szkołach powszechnych i prywatnych)[90].

---

[88] BS, DKSBS 1930/31, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej w dn. 27 lutego 1930 r.*, s. 2–3; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38 s. 2; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na 1937/38 r.*, SS Sejm, Okres IV, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 34; *Pamiętniki bezrobotnych*…, s. 223; J. Dawidsohn, *Polskie monopole*..., s. 45–46; J. Husarski, *Znaczenie monopolów*..., s. 258; na temat prawnej pozycji urzędników państwowych w międzywojennej Polsce zob. W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych,* t. 1: *Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP,* Poznań 1961, s. 100–146.

[89] *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi*..., s. 23–25; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności*..., s. 12–13; *Przepisy normujące prawa i obowiązki robotników Polskiego Monopolu Tytoniowego*, Warszawa 1927, s. 9–13; *Polski Monopol Tytoniowy jako pracodawca*…, s. 10–31; zwrot kosztów kształcenia dzieci robotników stałych opierał się na zasadach przysługujących wszystkim urzędnikom państwowym.

[90] AAN, PMS, sygn. 586, *Okólniki wewnętrzne 1928, cz. II*, *Okólnik Nr 57/IV z 6 listopada 1928 r.*; *Okólnik Nr 63/IV z 15 grudnia 1928 r.*; *Okólnik Nr 64/IV z 6 grudnia 1928 r.*; sygn. 587, *Okólniki wewnętrzne 1929*, *Okólnik Nr 16/IV z 22 marca 1929 r.*; *Okólnik Nr 50/IV z 24 października 1929 r.*; W. Grabowski, *Działalność Dyrekcji*..., s. 41.

Proces rozbudowy przywilejów pracowniczych w przedsiębiorstwach monopolowych zakończył się dopiero w okresie kryzysu, a ostatnim jego akcentem było przyznanie robotnikom w maju 1930 r. prawa do tzw. trzynastej pensji w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia wypłacanej w grudniu każdego roku. Ograniczanie zakresu obowiązujących uprawnień rozpoczęto właśnie od cofnięcia w listopadzie 1931 roku powyższego rozporządzenia Ministra Skarbu, zaś w roku 1933 rozporządzenie Prezydenta z 4 lipca uchyliło przepisy zezwalające na zwrot opłat szkolnych za dzieci pracowników Polskiego Monopolu Tytoniowego, Państwowego Monopolu Spirytusowego oraz Polskiego Monopolu Solnego, a we wrześniu wstrzymano dostarczanie na uprzywilejowanych warunkach węgla zatrudnionym w PMS urzędnikom i robotnikom[91].

Większość dotychczasowych uprawnień pozostała jednak w mocy i mimo poważnych redukcji i oszczędności w kosztach działania przeprowadzanych wraz z komercjalizacją przedsiębiorstw monopolowych przywileje pracownicze w swych zasadniczych ramach utrzymały się aż do końca okresu międzywojennego. Najlepszym tego przykładem stał się fakt, iż w roku 1933 Polski Monopol Tytoniowy nadal prowadził przy swych zakładach 12 żłobków, 6 dziecińców, 12 stacji opieki lotnej, 6 przedszkoli, a na kolonie wysłał ponad 1200 dzieci swych pracowników, czyli znacznie więcej niż w roku 1929. W samych „instytucjach opieki nad robotnikiem i jego rodziną" pracowało w strukturach PMT w 1938 roku aż 126 osób. Kolejnym dowodem na utrzymywanie szerokiego zakresu uprawnień socjalnych było przywrócenie w II połowie lat trzydziestych funkcjonujących tym razem w formie tzw. zapomogi na wpisy szkolne dopłat do kształcenia dzieci pracowników monopolu[92].

Zwiększyły się również w tym czasie – wraz z przejęciem przez Polski Monopol Solny zakładów salinarnych – „emerytalne" obciążenia monopoli skarbowych. Przyznanie prawa do emerytury po 10 latach pracy w Polskim Monopolu Tytoniowym oraz konieczność wypłat świadczeń wynikających z przedwojennych jeszcze zobowiązań wobec robotników kopalni i warzelni soli generowały z roku na rok coraz wyższe wydatki na te cele i umacniały „socjalny" charakter tych przedsiębiorstw. Już w połowie lat trzydziestych oba musiały utrzymywać po około 4 tys. emerytów i rencistów, co zwłaszcza w przypadku znacznie mniej rozbudowanych struktur Polskiego Monopolu Solnego oznaczało poważne uszczuplenie dochodu skarbowego (już na początku dekady uznawano, że gdyby

---

[91] AAN, PMS, sygn. 16, *Okólniki wewnętrzne 1931*, *Okólnik Nr 55/I z 12 listopada 1931 r.*; sygn. 20, *Okólniki wewnętrzne 1933*, *Okólnik Nr 21/I z 22 lipca 1933 r.*; *Okólnik Nr 15/I z 21 września 1933 r.*; DzURP 1930, nr 42, poz. 363; 1933, nr 62, poz. 466.

[92] AAN, PMS, sygn. 518, *Okólniki Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego 1938*, b.k.; PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 24, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 24–25; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 2; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1938, nr 28, s. 7.

nie konieczność ponoszenia kosztów emerytur rentowność kopalni w Bochni nie byłaby zagrożona)[93].

Koszty socjalne funkcjonowania Polskiego Monopolu Tytoniowego zawyżały w dodatku skomplikowane stosunki ubezpieczeniowe – własny fundusz emerytalny dublował się z wynikającym z ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym obowiązkiem odprowadzania dodatkowych składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Skutkiem takiego stanu prawnego było wypłacanie przez PMT ze środków własnych świadczeń i tak ubezpieczonym w ZUS byłym pracownikom odchodzącym z pracy ze względu na staż pracy lub stan zdrowia. Teoretycznie podobne były zasady ubezpieczenia emerytalnego w PMS, jednak tam problem emerytur – wobec późnego uruchomienia własnych fabryk i braku obowiązku wypełniania przedwojennych zobowiązań – miał charakter potencjalny (w końcu 1936 na utrzymaniu monopolu było zaledwie 38 osób)[94].

Mimo wyjątkowo szeroko rozbudowanego asortymentu świadczeń socjalnych najważniejszym czynnikiem określającym sytuację osób zatrudnionych w zakładach monopolowych był oczywiście poziom oferowanych im przez te przedsiębiorstwa płac. Niezmiennie wysokie mimo pewnych redukcji wprowadzonych wraz ze zmianami organizacyjnymi z 1933 roku były wynagrodzenia kadry urzędniczej, z drugiej zaś strony pozostawienie większości płac robotniczych na poziomie ukształtowanym jeszcze w końcu lat dwudziestych oznaczało w dekadzie następnej wyraźny wzrost w stosunku do kosztów utrzymania oraz do zarobków w innych działach gospodarki. Płace dzienne pracowników stałych PMT wynosiły w II połowie lat trzydziestych przeciętnie dla mężczyzn 9,40 zł, dla kobiet zaś – 8,30 zł, podczas gdy odpowiedni wyprowadzony z zarobków godzinnych wskaźnik w wielkim i średnim przemyśle przetwórczym wynosił w tym czasie dla mężczyzn niespełna 2/3 tej kwoty, natomiast dla kobiet – niewiele ponad połowę stawki otrzymywanej w fabrykach tytoniowych. Wprawdzie nastąpiło pewne zmniejszenie wymiaru czasu pracy, gdyż w części zakładów monopolowych ograniczał się on do zaledwie 3–4 dni w tygodniu, jednak taki poziom płac, „wspieranych" wspomnianymi już licznymi dodatkami, bezsprzecznie można było uznać za satysfakcjonujący dla zatrudnionych. Co więcej, po wprowadzeniu podatku specjalnego od wynagrodzeń wszyscy pracujący w PMT uzyskiwali dodatkowe kwoty na jego opłacenie formalnie traktowane ja-

[93] Druki Sejmowe, Okres III, druk 441, cz. 10, SKB MPiH 1932/33, s. 16; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 14; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 7, 9.

[94] AAN, PMS, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 180–181; *Długi państwa i monopole...*, s. 6; DzURP 1933, nr 51, poz. 596; 1934, nr 9, poz. 77; 1935, nr 31, poz. 228; 1936, nr 1, poz. 8; 1938, nr 45, poz. 368; zgodnie z przyjętymi w 1930 roku statutami emerytalnymi Polski Monopol Tytoniowy oraz Państwowy Monopol Spirytusowy przejęły na siebie obowiązek wypłacania świadczeń emerytalnych także wdowom i dzieciom po robotnikach.

ko pożyczka, lecz z założenia już księgowane jako należności wątpliwe (podobnie działo się w pozostałych przedsiębiorstwach monopolowych)[95].

Nieco mniej zarabiali wprawdzie robotnicy w dwóch pozostałych produkcyjnych przedsiębiorstwach monopolowych prowadzonych przez Skarb, jednak otrzymywane nawet przez pracowników niewykwalifikowanych w zakładach PMS pobory przekraczały z reguły przeciętne wynagrodzenia robotnicze w przemyśle, zaś zarobki pracowników wykwalifikowanych zbliżały się do otrzymywanych w Polskim Monopolu Tytoniowym. Płace w Polskim Monopolu Solnym były już w tym czasie nieco niższe, gdyż w listopadzie 1934 roku nastąpiła tam wyjątkowa w gospodarce monopolowej obniżka zarobków. W jej wyniku przeciętna dniówka zmniejszyła się z 7,83 zł w roku 1933/34 do około 6,50 zł w połowie dekady, z tym że górnicy zatrudnieni w zakładach w Bochni oraz Wieliczce otrzymywali znacznie więcej, bo przeciętnie około 9 zł dziennie, podczas gdy w warzelniach wschodnich stawka oscylowała w granicach 6 złotych (rejonizacja płac była *notabene* stałym elementem polityki zatrudnienia monopoli skarbowych). Mimo obniżki płac, które zresztą w II połowie lat trzydziestych ponownie zaczęły wzrastać, poziom wynagrodzeń, przynajmniej w żupach małopolskich, nadal był o około 10% wyższy od zarobków w górnictwie węglowym, a na korzyść pracujących w solnictwie przemawiały dodatkowo rozbudowane uprawnienia emerytalne. Potwierdzało to słuszność powszechnie akceptowanej w końcu lat trzydziestych opinii Komisji Budżetowej Sejmu, że *płace w monopolach są w porównaniu do przeciętnych płac w Polsce nieproporcjonalnie wysokie*[96].

Zdecydowanie największe były w całym omawianym okresie rozmiary zatrudnienia w posiadającym najbardziej rozbudowany aparat produkcyjny Pol-

---

[95] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 24; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej*..., s. 2; MRS 1939, s. 272; NIK 1936/37, z. V-b, s. 31; *Debata szczegółowa nad budżetem w Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1939, nr 21, s. 5; *Długi państwowe i monopole. Wesołe i smutne momenty w dyskusji budżetowej*, „Dz. Pozn." 1936, nr 27, s. 2; w okresie kryzysu, a więc w pierwszej połowie lat trzydziestych, różnice między płacami w przemyśle prywatnym i w wytwórniach PMT były jeszcze większe, a robotnicy „tytoniowi" zarabiali także znacznie lepiej niż pracownicy zakładów produkcyjnych PMS, zob. NIK 1934/35, s. 116–117.

[96] AAN, PMS, sygn. 165, *Statystyka ruchu służbowego 1936–1939*, k. 12; APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 22–25; sygn. 75, *Uzasadnienie i wyjaśnienia*..., k. 13; Druki Sejmu, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 20; Druki Senatu, Okres III, druk nr 425, cz. 8-C, SKSB Monopole 1936/37, s. 2; MRS 1937, s. 251–256; NIK 1934/35, s. 143; poziom płac w innych gałęziach przemysłu w połowie lat trzydziestych, zob. np. „Stat. Pracy" 1937, z. 3, s. 174–196; 1939, z. 1, s. 44–46; *Płace za czas pracy według umów zbiorowych i orzeczeń arbitrażowych w górnictwie, hutnictwie oraz wielkim i średnim przemyśle przetwórczym w Polsce w roku 1935*, tamże, 1937, z. 1, s. 41–48; L. Landau, *Badania zmian stawek płac w przemyśle przetwórczym*, tamże, 1938, z. 3, s. 108–113; w latach 1933–1934 pewnych redukcji dokonano jedynie w płacach personelu urzędniczego, co wpisywało się w szersze działania rządu w tym zakresie, por. NIK 1933/34, z. V, s. 146–147.

skim Monopolu Tytoniowym. Skutkiem przejęcia przez monopol wyłączności produkcji stało się bowiem w połowie lat dwudziestych oczywiste zwiększenie liczby osób pracujących w państwowych fabrykach tytoniowych do około 12 tys. robotników oraz około 600 osób personelu administracyjnego różnego szczebla. Mimo koncentracji produkcji rozmiary zatrudnienia w zakładach monopolowych utrzymały się na takim poziomie właściwie do końca lat dwudziestych, a stan personelu PMT uzupełniało kilkaset osób pracujących w samodzielnych magazynach wyrobów tytoniowych oraz w monopolowych hurtowniach. Łącznie zatem w tym okresie Polski Monopol Tytoniowy zatrudniał około 12–13 tys. robotników stałych oraz niespełna tysiąc urzędników, potrzeby w zakresie pracy uzupełniało około 2 tys. robotników sezonowych zatrudnianych w okresie nasilenia prac związanych z wykupem i przerobem surowca tytoniowego[97].

W latach trzydziestych rozmiary zatrudnienia w Polskim Monopolu Tytoniowym uległy wyraźnej redukcji, jednak wciąż charakteryzowały się wysokim stopniem stabilności. Likwidacja kilku zakładów produkcyjnych oraz zrozumiała w warunkach kryzysu redukcja zatrudnienia, uznawanego już w roku 1929/30 za zbyt duże, a także próby reorganizacji funkcjonującego na nowych zasadach przedsiębiorstwa monopolowego przyniosły zmniejszenie etatu robotniczego o około 1/3 – do nieco ponad 8 tys. osób w roku 1934. Na tym poziomie utrzymał się on już prawie do końca okresu międzywojennego (w 1938/39 wyniósł 7,7 tys. osób). Obok robotników stałych pracę w zakładach monopolowych znajdowała także przez kilka miesięcy w roku spora grupa robotników sezonowych zatrudnianych głównie przy odbiorze oraz fermentacji tytoniu, których liczba sięgała w okresie największego natężenia prac nawet 3–5 tys. (zapotrzebowanie na tę grupę pracowników zmniejszyło się dopiero wskutek inwestycji w zakresie mechanizacji fermentacji tytoniu w końcu lat trzydziestych). Równie stabilna jak w przypadku robotników stałych była liczba pracujących w Polskim Monopolu Tytoniowym urzędników, których w roku 1937/38 było kilkudziesięciu więcej niż dziesięć lat wcześniej, a zanotowany z początkiem kwietnia 1939 r. wzrost zatrudnienia na etacie urzędniczym wynikał z przeniesienia do zakładów sprzedaży 90 osób pracujących w likwidowanych wtedy hurtowniach PMT. Łącznie zatem tuż przed wojną Polski Monopol Tytoniowy zatrudniał około 10 tys. osób (wraz z kilkuset robotnikami czasowymi), pozostając w ten sposób nadal bezsprzecznie największym pracodawcą wśród przedsiębiorstw monopolowych[98].

---

[97] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6892, *Zbiór okólników*..., k. 6; tamże, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 2; Druki Senatu, Okres III, druk nr 24, cz. 8-C, SKSB Monopole 1931/32, s. 3; MRS 1931, s. 45; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności*..., s. 7–11; RS 1928, s. 146; *Polski Monopol Tytoniowy jako pracodawca*..., s. 9.

[98] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6881, *Sprawozdania Komisji Rewizyjnej dla Monopolu Tytoniowego 1928–1932*, k. 246–248; tamże, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 59–64; sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 1, 23; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 1, 21–23; tamże, PRM KE, sygn. 659, *Pismo w sprawie projektowanego zmniejszenia*

W przeciwieństwie do PMT stosunkowo szeroko rozwinięty aparat wykonawczy Państwowego Monopol Spirytusowego nie przekładał się na rozmiary zatrudnienia w monopolowych zakładach. Wynikało to jednak nie tyle z przesadnie oszczędnej w tej mierze polityki władz monopolowych, ile raczej ze specyfiki tego bardziej jednak handlowego niż produkcyjnego w swym profilu monopolu. Zasadnicza część procesów wytwórczych, czyli otrzymywanie surowego spirytusu oraz jego oczyszczanie, odbywała się w zakładach prywatnych (ze wspomnianym wyjątkiem w postaci kilku państwowych rektyfikacji), a w rękach zakładów monopolowych ustawodawca pozostawił tylko z założenia niewymagający dużych nakładów pracy ludzkiej rozlew napojów spirytusowych. Pod względem potrzeb związanych z fabrykacją wyrobów monopol spirytusowy stanowił więc przeciwieństwo monopolu tytoniowego.

Rozmiary zatrudnienia we wszystkich zakładach Państwowego Monopolu Spirytusowego czynnych w momencie wejścia w życie całości jego uprawnień wynosiły zatem tylko 1,5 tys. osób, natomiast pod koniec lat dwudziestych, gdy struktury PMS były już w zasadzie w pełni ukształtowane, pracowało w nich około 4,2 tys. (w okresie letnim zatrudnienie było z reguły mniejsze o kilkaset etatów). Znamienne, że w liczbie tej stosunkowo duży odsetek (aż 35%) stanowili urzędnicy, co także potwierdzało tezę o bardziej biurokratycznych niż robotniczych potrzebach prowadzonej przez dyrekcję polityki zatrudnienia (dla porównania w Polskim Monopolu Tytoniowym urzędnicy obejmowali tylko 7% etatów)[99].

Takie rozmiary zatrudnienia urzędników (około 1,5 tys.) były jednak zdecydowanie wyższe niż zapowiadany w uzasadnieniu do projektu ustawy monopolowej z 1924 roku poziom około pięciuset potrzebnych do prowadzenia spraw PMS pracowników administracji, a najważniejszą tego przyczyną był wspomniany już, graniczący niemal z woluntaryzmem gospodarczym, rozwój prowadzonych bezpośrednio przez monopol struktur handlowych i wytwórczych. Co ciekawe, taki właśnie realny stan zatrudnienia urzędników w Dyrekcji PMS i jej przedsiębiorstwach przewidywał już w trakcie senackiej debaty nad projektem ustawy monopolowej otwarcie się jej przeciwstawiający senator Fiszel Rotenstreich[100].

---

produkcji fabryk tytoniowych przez Dyrekcję Polskiego Monopolu Tytoniowego 1930, k. 2–3; MRS 1934, s. 61; 1938, s. 130; NIK 1932/33, z. V, s. 148–149; 1934/35, s. 152–153; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 14–21; PBRP 1938/39, s. 968; *Nasz warsztat pracy*, „Monopolowiec" 1938, nr 3, s. 10.

[99] Druki Senatu, Okres II, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1930/31, s. 12; NIK 1927, s. 164; 1928/29, s. 156; 1929/30, z. VII, s. 178; J. Dawidsohn, *Polskie monopole...*, s. 45; T. Lulek, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, s. 304.

[100] *Fiszel Rotenstreich w debacie nad ustawą o monopolu spirytusowym*, SS Senat..., szp. 42; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1148, *Projekt ustawy o monopolu spirytusowym...*, *Uzasadnienie*, s. 99–101.

Dopiero nadejście kryzysu, związane z tym oszczędności i redukcja stanu posiadania oraz komercjalizacja przedsiębiorstwa monopolowego przyniosły zasadnicze zmiany zarówno w rozmiarach, jak i strukturze zatrudnienia w Państwowym Monopolu Spirytusowym. W ciągu czterech lat, do końca marca 1934 r., liczba zatrudnionych urzędników zmniejszyła się o blisko 40%, schodząc poniżej poziomu tysiąca pracujących. Największe redukcje dotknęły personel likwidowanych wtedy państwowych hurtowni, chociaż także w samej Dyrekcji PMS stan osobowy zmniejszył się o blisko 1/4. Obniżył się także wydatnie – początkowo wskutek spadku produkcji, później w wyniku przeprowadzanych zmian organizacyjnych i zamknięcia części PWW – poziom zatrudnienia robotników, których liczba zmniejszyła się z ponad 2,5 tys. na przełomie dekad do około 1,6 tys. w połowie lat trzydziestych, by później, wraz z poprawą koniunktury, wzrosnąć do nieco ponad 1,7 tys. W 1939 roku w Państwowym Monopolu Spirytusowym pracowało łącznie około 2,4 tys. osób, 700 z nich stanowili pracownicy administracji (około 300 – dyrekcji). Oznaczało to zaledwie zbliżenie się po kilkunastu latach do deklarowanego w 1924 poziomu zatrudnienia urzędników, których odsetek nadal był bliski 30%[101].

W porównaniu z Polskim Monopolem Tytoniowym, a nawet Polskim Monopolem Solnym, problematyka zatrudnienia w Państwowym Monopolu Spirytusowym wskutek niewielkich jego rozmiarów nie odgrywała zatem większej roli. Z drugiej jednak strony pamiętać należy, że działalność tego przedsiębiorstwa monopolowego w sposób bezpośredni wpływała na stosunki panujące w ściśle z nim powiązanych, a znajdujących się w rękach prywatnych gałęziach przemysłu spirytusowego. Mimo że wytwarzające spirytus gorzelnie z reguły były zakładami niewielkimi z przeciętnym zatrudnieniem liczącym w okresie trwania kampanii gorzelniczej około 4–5 pracowników i z wyraźną w latach trzydziestych tendencją malejącą, to jednak łącznie pracowało w nich w połowie lat dwudziestych blisko 6 tys. osób. W latach kryzysu liczba ta drastycznie się zmniejszyła (do około 2,5 tys. w 1934 roku), by w II połowie dekady ponownie zbliżyć się do poziomu 5 tys. zatrudnionych[102].

---

[101] AAN, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności PMS 1930–1933*, k. 106; sygn. 509, *Ministerstwo Skarbu 1939*, k. 101; sygn. 520, *Sprawozdania z działalności...*, k. 3; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 2; NIK 1933/34, z. V, s. 102; PBRP 1938/39, s. 990, 1006–1013; 1939/40, s. 1053–1059; etaty robotnicze istniały głównie w wytwórniach monopolowych, w których pracowało pod koniec lat trzydziestych nawet po kilkaset osób, podczas gdy przy oczyszczaniu spirytusu w rektyfikacjach państwowych zatrudnienie znajdowało, podobnie jak w wytwórni laku, zaledwie po kilkunastu pracowników.

[102] RS 1928, s. 143; „Stat. Pol.", seria C, z. 35, „Stat. Przem." 1934, s. 2–69; z. 97, „Stat. Przem." 1937, s. 2–69; M. Bocheński, *Stan gorzelnictwa...*, s. 90; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 290–292; S. Wykrętowicz, *Przemysł spożywczy* [w:] *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały* pod red. I. Pietrzak-Pawłowskiej, Wrocław–Warszawa 1970, s. 440.

Porównywalne do gorzelni rozmiary zatrudnienia charakteryzowały w połowie lat dwudziestych przemysł wódek gatunkowych. Były to także w większości niewielkie zakłady, które w okresie swej największej ekspansji zatrudniały łącznie około 5 tys. pracowników. Później, wraz z postępującą koncentracją produkcji, liczba pracujących w wytwórniach prywatnych zmniejszyła się do 1,2 tys. osób w roku 1933, zaś w II połowie dekady następnej – do około 900. Zaledwie pięciokrotne zmniejszenie liczby pracujących przy kilkunastokrotnym spadku liczby czynnych zakładów potwierdzało tylko kierunek zachodzących w przemyśle wódczanym zmian[103].

Całości związanego z funkcjonowaniem monopolu spirytusowego zatrudnienia dopełniali mniej już liczni pracownicy gorzelni przemysłowych oraz prywatnych rektyfikacji. W obu typach zakładów zapotrzebowanie na siłę roboczą mieściło się w granicach kilkuset osób, jednak w przypadku gorzelni przemysłowych uwidaczniała się zbieżna z koncentracją wytwórczości tendencja spadkowa, której skutkiem stało się zaledwie 300 zatrudnionych w połowie lat trzydziestych. W przedsiębiorstwach rafinacji spirytusu, bardziej uzależnionych od sytuacji na rynku, na początku lat trzydziestych, a więc u schyłku dobrej koniunktury, pracowało około 700 osób, zaś pod koniec okresu międzywojennego, po przełamaniu skutków załamania, zatrudnienie dochodziło do tysiąca pracujących. Łącznie zatem we wszystkich zakładach bezpośrednio powiązanych z wykonywanie uprawnień monopolowych państwa w zakresie produkcji i handlu spirytusem zatrudnionych było w połowie lat dwudziestych około 12 tys. pracowników, zaś w dekadzie następnej liczba ta zmniejszyła się do około 6–7 tys. osób, w powiązaniu jednak z zatrudnieniem własnym nadal oznaczało to poważny, obejmujący niespełna 10 tys. ludzi, wpływ PMS na związany z przemysłem spożywczym segment rynku pracy[104].

Zdecydowanie najbardziej skomplikowane stosunki zatrudnienia panowały w należących do państwa kopalniach i warzelniach soli. Przejęcie salin od władz austriackich wiązało się bowiem w znacznie większym stopniu niż w przypadku nielicznych zakładów tytoniowych z przejęciem olbrzymiego bagażu etatystycznych tradycji połączonych z rozbudowanym systemem świadczeń i gwarancji dla traktowanych jak urzędnicy państwowi pracowników żup solnych. Zachowanie wszystkich nabytych wcześniej praw oznaczało, że władze polskie musiały nie tylko tolerować wyraźne przerosty zatrudnienia, ale także respektować przedwojenne przywileje płacowe i emerytalne. Gwarantowały one automatyczny niemal wzrost uposażeń po upływie kolejnych trzyletnich okresów pracy oraz prawo do

[103] AAN, PMS, sygn. 491, *Prywatny przemysł...*, k. 12; RMS 1927–1930, s. 293; W. Baranowski, *Przemysł wódek gatunkowych...*, s. 83; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 229.

[104] AAN, PRM KE, sygn. 1233, *Minister Skarbu – wnioski na KEM...*, k. 103; SIPH w Sosnowcu 1932, s. 257–258; 1933, s. 209; 1934, s. 232; 1935, s. 247; 1936, s. 277; 1938, s. 292; „Stat. Pol.", seria C, z. 35, „Stat. Przem." 1934; z. 52, „Stat. Przem." 1935; „Stat. Przem." 1936; z. 97, „Stat. Przem." 1937; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 295–296.

państwowej emerytury wszystkim, którzy w zakładach tych przepracowali minimum 35 lat (także dla wdów i sierot po nich). Dość powiedzieć, że w 1925 roku dawne austriackie zakłady w Małopolsce zatrudniały 2,8 tys. robotników (łącznie z personelem urzędniczym pracowało w nich około 3 tys. osób), a prawie tyle samo było na utrzymaniu Państwowych Żup Solnych emerytów (prowizjonistów), wdów i sierot (łącznie około 2,7 tys.). Z drugiej strony rozmiary zbędnego z punktu widzenia ekonomicznego zatrudnienia najlepiej obrazował fakt, że wspomniana Komisja Kemmerera, postulując redukcję stanu posiadania państwowego przemysłu solnego, opowiedziała się za zmniejszeniem liczby pracujących w salinach aż o 2,1 tys. osób[105].

Sytuacja niewiele zmieniła się także po powstaniu skomercjalizowanego Polskiego Monopolu Solnego. Można nawet stwierdzić, że uległa pogorszeniu. Mimo piętnastoprocentowego spadku zatrudnienia w okresie kryzysu, w połowie dekady liczba pracujących w państwowych zakładach solnych wciąż przekraczała poziom 2,5 tys. osób (w tym około 10% personelu urzędniczego). Liczba korzystających ze świadczeń socjalnych monopolu, a więc będących *de facto* na jego utrzymaniu, zbliżała się zaś, jak już zaznaczono, do 4 tysięcy, później nawet poziom ten przekroczyła, podczas gdy liczba zatrudnionych była już do końca lat trzydziestych stabilna. Nadal utrzymywały się także liczne przywileje socjalne pracujących w żupach państwowych robotników, którzy nie tylko otrzymywali stosunkowo wysokie w porównaniu z innymi gałęziami przemysłu płace, ale także korzystali z zasiłków rodzinnych oraz deputatów solnych i opałowych[106]. Co ciekawe, większości tych przywilejów, poza deputatem solnym, nie posiadali robotnicy pracujący w położonej w Wielkopolsce poniemieckiej żupie w Inowrocławiu. Nie tylko zarabiali kilka procent mniej niż ich koledzy w Wieliczce i Bochni, ale także nie przysługiwały im uprawnienia emerytalne (tylko wskutek regulacji płac z czerwca 1935 r. zaczęli uzyskiwać pobory wyższe niż robotnicy warzelni w Bolechowie). W ramach tego przedsiębiorstwa monopolowego utrzymywały się tak wielkie rozbieżności, będące skutkiem zaborczych jeszcze stosunków, że zawiadujący sprawami monopolowymi w II połowie lat trzydziestych wiceminister Kajetan Morawski pisał nawet w swych wspomnieniach

[105] RS 1925/1926, s. 148; 1929, s. 86; 1930, s. 88; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 2, s. 60; K. Bukowski, *Kilka uwag o państwowym przemyśle solnym*, Warszawa 1926, s. 6–8; K. Bukowski, A. Jackiewicz, *Sól i saliny...*, s. 86–92; *Saliny państwowe...*, s. 92–93; S. Świętochowski, *Państwowe przedsiębiorstwa górniczo-hutnicze*, „PiH" 1924, z. 9, s. 231; E. Windakiewicz, *Solnictwo...*, s. 142.

[106] APK, PM Solny, sygn. 25, *Zestawienie ilości stanów faktycznych zatrudnienia na dzień 1 I 1928, 1935 i 1939*, b.k.; sygn. 75, *Uzasadnienia i wyjaśnienia...*, b.k.; BS, DKBS 1936/37, *Komunikat nr 48 z posiedzenia Komisji...*, s. 7, 11; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 6; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 3; PBRP 1939/40, s. 994; *Gospodarka monopolów państwowych. Referat senatora T. Karszo-Siedlewskiego*, „Codz. Gaz. Handl." 1936, nr 64, s. 2.

o *głodowych zasiłkach wypłacanych wysłużonym pracownikom salin inowrocławskich*[107].

Zgoła inaczej kształtowały się stosunki pracy w monopolu zapałczanym. Zachodzące wraz z rozbudową jego stanu posiadania procesy koncentracji produkcji nie mogły pozostać bez wpływu na rozmiary zatrudnienia w należących do niego zakładach. Podobnie jak w przypadku pozostałych ustaw monopolowych, także w tej z 15 lipca 1925 roku zapisano obowiązek zatrudnienia pracujących w przejmowanych zakładach robotników, ewentualnie wypłaty odszkodowań w wysokości sześciomiesięcznych poborów. Ponieważ proces przejmowania na własność zakładów produkcyjnych przeciągał się latami, a dobra koniunktura pierwszych lat obowiązywania monopolu nie wymuszała redukcji zatrudnienia, kwestia odszkodowań w przejętych fabrykach umarła śmiercią naturalną.

Rozmiary zatrudnienia w polskim przemyśle zapałczanym sięgające jeszcze w 1924 roku niespełna 2,5 tys. robotników wskutek zamykania mniejszych zakładów spadły do poziomu około 2,1 tys. w momencie wprowadzenia monopolu. Następnie liczba pracujących rosła wraz z dynamiką sprzedaży, osiągając apogeum w roku 1929, gdy przy wyrabianiu zapałek zatrudnienie znalazło blisko 2,7 tys. osób. Później jednak przyszedł kryzys i redukcja zarówno liczby zakładów, jak i pracujących w nich robotników, a stan zatrudnienia w samym tylko roku 1931 zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego prawie o połowę. Od roku 1933, gdy nastąpiła stabilizacja stanu posiadania przemysłu zapałczanego, do końca lat trzydziestych liczba osób w nim pracujących kształtowała się w granicach około 800 (wyjątkiem był rok 1935, gdy spadła do niespełna 600). Nie trzeba dodawać, że sytuacja ekonomiczna i socjalna pracowników monopolu zapałczanego była zupełnie inna od warunków zatrudnienia w większości zakładów prowadzonych w tym czasie przez inne przedsiębiorstwa monopolowe. Liczbę pracujących w fabrykach zapałczanych uzupełniała kilkudziesięcioosobowa kadra urzędnicza oraz znakomicie opłacani, także w liczbie kilkudziesięciu osób, pracownicy biura głównego spółki z członkami zarządu na czele[108].

Podsumowując problematykę zatrudnienia w przedsiębiorstwach monopolowych, należy skonstatować, że była ona nierozłącznie związana z pozostałymi fundamentalnymi zagadnieniami warunkującymi funkcjonowanie monopoli skarbowych. Zbyt rozbudowane struktury wykonawcze oraz brak politycznej zgody na ich w pełni racjonalną i uzasadnioną ekonomicznie redukcję przekłada-

---

[107] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 5, 22–26; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy…*, s. 162.

[108] AUJ, Michalski, Przyb. 48-676, *Wykłady na Uniwersytecie Jagiellońskim 1945–1950. Budżet. Monopole skarbowe*, b.k.; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 3; DzURP 1925, nr 83, poz. 561; MRS 1931, s. 41; 1935, s. 80; 1939, s. 144; NIK 1928/29, s. 169; RMS 1927–1930, s. 304; RS 1925/1926, s. 156; 1927, s. 166; K.S., *Przemysł zapałczany…*, s. 891.

ły się na przerosty zatrudnienia. Wyraźnie socjalne ukierunkowanie polityki monopolowej władz skarbowych połączone z koniecznością realizacji nabytych już praw pracowniczych i emerytalnych oznaczało natomiast znakomite wręcz warunki zatrudnienia w monopolowych zakładach. Z drugiej jednak strony tak ukształtowane stosunki pracy oznaczały wysokie koszty zatrudnienia, które mimo pewnego obniżenia w latach trzydziestych wciąż negatywnie wpływały na fiskalny wynik funkcjonowania skarbowych przecież monopoli. Znamienne, że problemy te znakomicie widziały władze samych monopoli, jednak postulaty rewizji płac robotniczych wysuwane zwłaszcza przez Dyrekcję Polskiego Monopolu Tytoniowego nie doczekały się odpowiedzi ze strony wciąż decydującego o wszystkich zasadniczych kwestiach resortu Skarbu[109].

Generalnie zresztą problemy zatrudnienia można uznać za reprezentatywne dla całej sfery organizacyjnej systemu monopolowego w międzywojennej Polsce. Wyraźnie wskazywały one na wciąż niepełną samodzielność, formalnie wszak skomercjalizowanych, przedsiębiorstw monopolowych. Nadal pozostawały bowiem ubezwłasnowolnione w zakresie podstawowych decyzji dotyczących zarówno kształtu aparatu produkcyjnego, rozmiarów i zasad zatrudnienia, jak i przepisów organizujących handel podległymi im wyrobami. W ciągu kilkunastu lat funkcjonowania ukształtowanego w połowie lat dwudziestych systemu monopolowego nastąpił wprawdzie wyraźny postęp wyrażający się ograniczeniem zasięgu gospodarczej działalności monopoli, redukcją ich aparatu wykonawczego oraz zmniejszeniem liczby pracujących w nim urzędników i robotników, jednak stan osiągnięty pod wszystkimi tymi względami w końcu lat trzydziestych wciąż trudno było uznać za w pełni zadowalający, co potwierdzały zresztą same władze monopolowe. Cała zaś organizacja struktur wykonawczych monopoli skarbowych jasno dowodziła utrzymywania się w ich funkcjonowaniu dominującej pozycji Ministerstwa Skarbu oraz wskazywała na ściśle podporządkowany polityce podatkowej, a częściowo i społecznej państwa charakter tych przedsiębiorstw.

[109] AAN, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna*..., k. 58–59; tamże, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 25–26; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 25; APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności*..., k. 1; lżejszy nacisk na problemy i koszty zatrudnienia w funkcjonowaniu Państwowego Monopolu Spirytusowego wynikał ze znacznie mniejszych jego rozmiarów i co ważniejsze, z nieporównywalnie mniejszego znaczenia w strukturze ponoszonych kosztów, niż miało to miejsce w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego, a zwłaszcza Polskiego Monopolu Solnego, zob. rozdział VI.

ROZDZIAŁ IV

Wykonywanie uprawnień handlowych

1. Zasady i organizacja sprzedaży wyrobów monopolowych

Aparat wykonawczy przedsiębiorstw monopolowych miał służyć realizacji zagwarantowanych Skarbowi przywilejów, które w praktyce zawsze sprowadzały się do wykonywania uprawnień handlowych będących podstawą dochodów fiskalnych. Stąd też zasadniczy wpływ na skuteczność funkcjonowania monopoli skarbowych wywierały niezmiennie prawne oraz organizacyjne zasady regulujące handel produktami monopolowymi, jak i prowadzona przez poszczególne przedsiębiorstwa polityka handlowa. Poprzez regulacje cenowe, ale także poprzez poszerzanie zbytu wyrobów monopolowych w sposób bezpośredni miała ona oddziaływać na rozmiary sprzedaży, a w konsekwencji i wytwórczości tych produktów. Wpływała również – w zależności od stopnia dostosowania do potrzeb i możliwości nabywczych konsumentów – na rozwój tzw. szarej strefy monopolowej, a więc rozmiary i zasięg przestępczości przeciw uprawnieniom monopolowym Skarbu. Przekroczenia przepisów monopolowych były bowiem nieodłączną częścią funkcjonowania tego typu uprawnień skarbowych, zaś ich zależność od prowadzonej przez monopole skarbowe polityki handlowej przesądzała o integralnym związku tej sfery istnienia systemu monopolowego z problematyką wykonywania przywilejów sprzedażnych. Przestępstwa monopolowe zawsze czyniły wyłom w tych uprawnieniach i wskutek tego ich powszechność bądź rzadkość stanowiły czynnik bezpośrednio przekładający się na efektywność handlową przedsiębiorstw monopolowych.

Podobnie jak aparat wytwórczy przedsiębiorstw monopolowych, także organizacja sprzedaży poszczególnych wyrobów uzależniona została od ustalonych w odpowiednich aktach prawnych zasad ogólnych oraz praktycznej ich realizacji przez władze skarbowe i monopolowe. Ramy systemu handlowego zawsze odpowiadały zapisom ustawowym, natomiast pewne różnice pojawiały się dopiero na poziomie interpretacji zawartych w nich pojęć. Zasadniczym i naturalnym celem stojącym przed aparatem dystrybucji wyrobów monopolowych było odpowiednie nasycenie całego terytorium kraju hurtowymi i detalicznymi punktami sprzedaży, a realizacja tego zamierzenia wynikała zarówno ze względów fiskal-

nych, jak i czysto aprowizacyjnych, gdyż część zmonopolizowanych produktów, czyli sól i zapałki, stanowiła artykuły powszechnego spożycia.

Równie istotnym i także wypływającym z charakteru poszczególnych wyrobów monopolowych uwarunkowaniem kształtu systemu sprzedaży pozostawał niezbędny w przypadku artykułów noszących charakter używek (tytoń, spirytus, w pewnym sensie losy loterii) ścisły nadzór władz skarbowych nad ich dystrybucją. Handel większością zmonopolizowanych towarów podlegał zatem reglamentacji, a prawo do niego obwarowane zostało uzyskaniem odpowiedniej koncesji (hurt i detal w sprzedaży wyrobów spirytusowych i tytoniowych oraz hurt w handlu solą) lub podpisaniem umowy z dyrekcją monopolu (prowadzenie sprzedaży losów loterii klasowej). W pełni swobodny był tylko handel detaliczny solą oraz hurtowy i detaliczny handel zapałkami, czyli artykułami uważanymi za niezbędne dla aprowizacji ludności.

Kolejne różnice pojawiały się na poziomie realizacji zapisów o wykonywaniu sprzedaży, która mogła być prowadzona zarówno bezpośrednio przez monopol, jak i przez podmioty prywatne. Spośród uprawnień prowadzonych bezpośrednio przez Skarb jedynie monopole solny oraz loteryjny nie posiadały własnych punktów sprzedaży, natomiast oba wielkie przedsiębiorstwa monopolowe nie tylko szeroko weszły w struktury handlu hurtowego, ale podjęły się także prowadzenia nielicznych punktów handlu detalicznego. Poza tym często odmiennie kształtowały się również poszczególne elementy systemu dystrybucji produktów monopolowych, ostatnim zaś z zasadniczych uwarunkowań organizowania i funkcjonowania aparatu sprzedaży była ustawa antyalkoholowa ograniczająca możliwości zbytu jednego z ważniejszych artykułów monopolowych.

Bardzo ważnym elementem tworzonego przez monopole skarbowe systemu sprzedaży była wynikająca z artykułu 53 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin z 18 marca 1921 roku zasada priorytetowego traktowania w przyznawaniu koncesji na handel artykułami objętymi monopolem Skarbu osób *na pomoc ze środków państwowych zasługujących*, a więc inwalidów oraz wdów i sierot po ludziach zasłużonych. Ta specyficzna forma realizacji polityki społecznej państwa wynikała z dążenia władz do wyrównywania swoich zobowiązań wobec uczestników walk o niepodległość. O trwałości takiego podejścia do kwestii nadawania koncesji monopolowych najlepiej świadczył fakt, że zasada preferencji dla osób uprzywilejowanych przetrwała aż do końca okresu międzywojennego i obowiązywała nawet wtedy, gdy koncesje zostały w większości zniesione (pierwszy wniosek poselski o przyznawanie koncesji tytoniowych inwalidom wojennym złożony został już po miesiącu istnienia Sejmu Ustawodawczego, na początku marca 1919 roku)[1].

---

[1] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 27, *Posiedzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 1924 r.*, Załącznik 4, k. 432–433; Druki Sejmowe, SU, druk nr 111, *Wniosek ks. dra Lubelskiego, dra Matakiewicza, Majchra, Potoczka i Tow. w sprawie nadania trafik sprzedaży tytoniu i cygar inwalidom*

Tradycyjna i zapisana w regulujących funkcjonowanie trzech największych monopoli aktach prawnych praktyka uprzywilejowania osób zasłużonych potwierdzona została specjalnym rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 grudnia 1924 r. o rewizji koncesji na sprzedaż przedmiotów objętych monopolem skarbowym. Zgodnie z jego zapisami władze skarbowe uzyskały prawo odbierania uprawnień osobom prowadzącym handel artykułami monopolowymi, które nie zaliczały się do kategorii uprzywilejowanych (inwalidzi wojenni, emeryci państwowi, weterani wojskowi, wdowy i sieroty po urzędnikach państwowych i wojskowych itp.). Rewizja koncesji miała zostać przeprowadzona w ciągu dwóch lat, ale ostatecznie, po dwóch prolongatach, termin wykonania decyzji o odebraniu uprawnień handlowych minął dopiero z końcem roku 1928. Drugim obok przeniesienia uprawnień handlowych w ręce osób uprzywilejowanych zasadniczym celem rozporządzenia z grudnia 1924 roku miała być redukcja liczby miejsc sprzedaży wyrobów spirytusowych i dostosowanie jej do zapisów ustawy antyalkoholowej z 1920 r.[2]

Przeciwko rozporządzeniu, które dawało władzom skarbowym prawo odbierania koncesji bez podania przyczyn, protestowali zarówno członkowie Stowarzyszenia Kupców Polskich, jak i licznie reprezentowani wśród nieuprzywilejowanych koncesjonariuszy kupcy żydowscy, ale także przedstawiciele Związku Ludowo-Narodowego i Chrześcijańskiej Demokracji. Odrzucali oni forsowaną przez władze zasadę zaopatrzenia inwalidów drogą nadawania koncesji, twierdząc, że nawet odebranie wszystkich zezwoleń osobom nieuprzywilejowanym nie zaspokoi całości potrzeb uprawnionych, a skutki ekonomiczne przejęcia handlu monopolowego przez ludzi do tego nieprzygotowanych i nieposiadających odpowiednich zasobów kapitałowych muszą być szkodliwe dla gospodarki skarbowej. Ważnym argumentem przeciw preferowanym przez władze zasadom nadawania koncesji była także praktyka realizacji tego przywileju, która często polegała na faktycznym wykonywaniu koncesji przez kupców, którzy nominalnemu właścicielowi (uprzywilejowanemu) wypłacali z tego tytułu miesięczną pensję. Skutkiem takiej formy realizacji koncesji stawały się również formuło-

---

wojennym z 5 marca 1919 r., s. 1; druk nr 2219, *Projekt ustawy o monopolu tytoniowym…*, s. 19; druk nr 2599, *Sprawozdanie Komisji Inwalidzkiej i Skarbowo-Budżetowej w sprawie ustawy inwalidzkiej z uwzględnieniem wniosków posłów Bagińskiego (druk nr 1599) i Michalaka (druk nr 1262) z 12 marca 1921 r.*, Załącznik 1, s. 11; DzURP 1921, nr 32, poz. 195.

[2] AAN, Protokoły posiedzeń…, t. 40, *Posiedzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 1927 r.*, k. 371, 532–533; Dz. Urz. Min. Skarbu 1925, nr 23, poz. 539; nr 24, poz. 540; 1928, nr 5, poz. 50; DzURP 1924, nr 114, poz. 1022; *Przepisy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i pozostałych po nich rodzin*, oprac. W. Czechowicz, Warszawa 1925, s. 369–378; „Kur. Warsz." 1925, nr 2, s. 9; *Rewizja koncesji monopolowych*, „Przegl. Kup." 1925, nr 31, s. 8; „Rzeczpospolita" 1926, nr 328, s. 1; uzupełnieniem zasad regulujących proces rewizji uprawnień było rozporządzenie Ministra Skarbu z 20 lipca 1925 roku wprowadzające licytacyjną formułę konkurowania o koncesje i dopuszczające do procedury przetargowej (przynajmniej z założenia) tylko osoby uprzywilejowane.

wane zarówno przez organizacje kupieckie, jak i prawicowych posłów w Sejmie projekty uchwalenia specjalnego podatku inwalidzkiego i obłożenia nim wszystkich warstw społeczeństwa[3].

Mimo wielu głosów krytycznych społecznie popularne i uznawane za trwały element systemu świadczeń socjalnych zasady nadawania koncesji zostały utrzymane, z drugiej jednak strony zakończenie procesu rewizji uprawnień nie oznaczało całkowitego wyrugowania spośród koncesjonariuszy kupców nieuprzywilejowanych. Nadal bowiem stanowili oni w końcu lat dwudziestych kilkadziesiąt procent podmiotów prowadzących handel monopolowy, a w największym stopniu udział takich osób zredukowany został, przynajmniej formalnie, w aparacie dystrybucji wyrobów tytoniowych. Nie udało się także, poza ziemiami Polski Zachodniej, dokonać redukcji liczby punktów sprzedaży alkoholu i nawet podejmowane przez władze skarbowe decyzje o cofnięciu koncesji podlegały z reguły wspomnianym już prolongatom, które w miarę pogarszania się sytuacji gospodarczej na początku lat trzydziestych stawały się niemalże regułą[4].

Niewiele zmieniło się także w praktyce przywilejów sprzedażnych po zniesieniu samych koncesji. Zarówno w przypadku monopolu tytoniowego, jak i solnego zastąpione one zostały przez odpowiednie umowy podpisywane najczęściej z dotychczasowymi koncesjonariuszami, w przypadku zaś monopolu spirytusowego system koncesyjny utrzymany został w detalu. Ciągle również dawały o sobie znać dawne bolączki handlu monopolowego wynikające z łączenia polityki handlowej i społecznej, a formułowane w tym względzie oceny uzależnione były od przyjmowania punktu widzenia interesów kupców bądź uprzywilejowanych koncesjonariuszy.

Wprowadzenie wolnego handlu dużą częścią wyrobów monopolowych zmieniło wprawdzie na korzyść kupców nieuprzywilejowanych proporcje zajmujących się tą działalnością, ale władze skarbowe mimo postulatów całkowitego

---

[3] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1651, *Wniosek posłów Koła Żydowskiego w sprawie zniesienia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 grudnia 1924 r. w przedmiocie rewizji uprawnień (koncesji) na sprzedaż przedmiotów objętych monopolem skarbowym z 20 stycznia 1925 r.*, s. 1; druk nr 2662, *Wniosek posłów Związku Ludowo-Narodowego i Chrześcijańskiej Demokracji o uchylenie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej w przedmiocie rewizji uprawnień (koncesji) na sprzedaż wyrobów objętych monopolem skarbowym z 1927 r.*, s. 1; E. Awrutin, *O rewizji detalicznych koncesji tytoniowych*, „Przegl. Kup." 1927, nr 15–16, s. 17; *Rewizja koncesji*, tamże, nr 32, s. 7; M., *Nowy zamach*, „Tyg. Handl." 1924, nr 50, s. 3–4; W. Ostrowski, *Koncesje skarbowe na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Przegląd Skarbowy" 1928, z. 11, s. 317; *Wiec w obronie koncesyi*, „Dz. Pozn." 1925, nr 266, s. 5.

[4] AAN, Protokoły posiedzeń…, t. 40, *Posiedzenie Rady Ministrów z 21 grudnia 1927 r.*, k. 532; *Antoni Snopczyński w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na 1928/29 r.*, SS Sejm, Okres II, pos. 22 z 12 czerwca 1928 r., szp. 53; Dz. Urz. Min. Skarbu 1930, nr 19, poz. 374; nr 36, poz. 587; J. Dawidsohn, *Polskie monopole...*, s. 42–44; *Konferencja w Ministerstwie Skarbu w sprawach alkoholowych i solnych*, „Przegl. Kup." 1930, nr 45, s. 11; *Prolongata cofniętych koncesji alkoholowych*, tamże, nr 46, s. 5.

zniesienia przywilejów niezmiennie podkreślały swe dążenie do właściwego zabezpieczania interesów osób zasłużonych dla państwa. Z biegiem czasu jednak w coraz większym stopniu rację bytu uzyskiwał pogląd, że z uwzględnianiem przywilejów powinno iść w parze osobiste wykonywanie nadanych koncesją uprawnień handlowych. Ostateczne usunięcie tej największej bodaj bolączki systemu sprzedaży wyrobów monopolowych przyniosła zapisana w ustawie o sprzedaży wyrobów tytoniowych z 9 kwietnia 1937 roku zasada nazwana *lex Łobodziński*. Oznaczała ona, że sprzedaż hurtowa oraz detaliczna wyrobów PMT mogła być prowadzona wyłącznie przez osoby, z którymi monopol podpisał odpowiednie umowy. Mimo że zapis ten odnosił się tylko do jednego artykułu monopolowego, władze skarbowe starały się go stosować, jak mówił wiceminister Morawski, *per analogiam* (...) *także w dziedzinie innych monopoli*, a normą stało się wreszcie *przyznawanie czy hurtowni, czy koncesji monopolowych tylko takim jednostkom, które dają gwarancję, że będą je prowadzić samodzielnie i na własny rachunek*[5].

W II połowie lat trzydziestych w rękach osób uprzywilejowanych pozostawały już tylko uzależnione od podpisywania odpowiednich umów z monopolami hurtownie, podczas gdy handel detaliczny z reguły przeszedł w ręce kupiectwa, które przejęło całość obrotów wyrobami tytoniowymi oraz posiadało większość koncesji na sklepy z alkoholem. Coraz częściej też w konflikt wokół przywilejów w przyznawaniu koncesji wpisywały się niesnaski narodowościowe. Tradycyjnie silna pozycja kupców żydowskich w handlu widoczna była także w dystrybucji towarów monopolowych, stąd też już samo wprowadzanie monopoli wiązało się z licznymi protestami reprezentantów tej mniejszości, a spór nasilił się wraz z akcją rewizji koncesji odbieraną w środowiskach kupieckich, w dużej mierze właśnie żydowskich, jako atak na źródła utrzymania. Zdaniem orędownika interesów handlu, żydowskiego senatora Jakuba Trockenheima przed wprowadzeniem monopolu tytoniowego udział Żydów w handlu tytoniowym oscylował wokół 80%, zaś w przypadku wyrobów spirytusowych wskaźnik ten sięgał 60%. Zmiany w organizacji handlu monopolowego spowodowały w latach trzydziestych wspomniany wzrost udziału kupców żydowskich w handlu detalicznym, jednak wiązał się z nim widoczny spadek znaczenia w hurcie. Łącznie z przypadkami wykonywania koncesji osób uprzywilejowanych udział ten w przypadku tytoniu wynosił w latach trzydziestych niespełna 20%,

[5] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 50–52; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Senat, Okres IV, pos. 27 z 12 marca 1937 r., szp. 11–12; 17; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, tamże, Okres V, pos. 13 z 17 marca 1939 r., szp. 9–10; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy...*, s. 160; *Rola gospodarcza monopolów. Przemówienie wiceministra K. Morawskiego*, „Gaz. Pol." 1939, nr 21, s. 5; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, tamże, 1938, nr 28, s. 7; o skali procederu dzierżawienia koncesji dobitnie świadczył fakt, że w roku 1936 blisko połowa koncesji na hurtowy handel wyrobami PMS nie była wykonywana przez ich właścicieli, zob. NIK 1936/37, z. V-b, s. 88.

w handlu spirytusem – około 50%, zaś w monopolu solnym po zmianach z 1934 roku został zminimalizowany do zaledwie kilku procent (zdecydowana większość hurtowni prowadzona była jednak na cudzy rachunek)[6].

Wraz z pojawiającymi się w latach trzydziestych postulatami ułatwienia kupiectwu żydowskiemu dostępu do hurtowego handlu wyrobami monopolowymi coraz częściej formułowane były związane z szerszymi zjawiskami polityczno-gospodarczymi poglądy przeciwstawne – wzywające do spolszczenia sprzedaży monopolowej. Jednym z przejawów tej tendencji stała się w praktyce w całym omawianym okresie polityka przywilejów koncesyjnych, jednak dopiero w II połowie lat trzydziestych wyraźnie zaczęto artykułować bezpośrednie żądania *unarodowienia* handlu, jak napisano w oficjalnym przecież Sprawozdaniu Komisji Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym monopoli na rok 1939/40. Ścisłe połączenie tego postulatu z dążeniem do odbierania koncesji osobom niewykonującym ich osobiście także wskazywało na wyraźnie narodowościowy podtekst takiego rozwiązania, gdyż oznaczało odebranie „podwykonawstwa" koncesji zajmującym się tym z reguły kupcom żydowskim. Bardzo wyraźnie zarysował się także obecny w całym polskim handlu konflikt między będącym w mniejszości kupiectwem chrześcijańskim a dominującym w sprzedaży wyrobów monopolowych kupiectwem żydowskim. Za symbol dominacji środowiska żydowskiego w handlu monopolowym powszechnie uznawano liberalizację jego zasad w roku 1933. Z drugiej strony w latach trzydziestych pojawiły się zarzuty, w pewnym stopniu potwierdzone przez wiceministra Jastrzębskiego, o stosowanie klucza politycznego w przyznawaniu koncesji monopolowych (senator opozycyjnego Stronnictwa Narodowego ksiądz Feliks Bolt zarzucał wręcz władzom skarbowym w 1933 roku, że *koncesji nie dostanie żaden człowiek, jeśli nie jest sanatorem*)[7].

---

[6] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 39–40; *Jakub Trockenheim w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Senat…, szp. 18; na bardzo skromny udział w dystrybucji wyrobów monopolowych narzekali także reprezentanci mniejszości ukraińskiej – spółdzielnie ukraińskie prowadziły po zaledwie kilka placówek handlujących solą, tytoniem oraz spirytusem, zob. AAN, PMS, sygn. 612, *Sprzedaż hurtowa 1938*, k. 97; BS, DKSBS 1932/33, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dnia 17 lutego 1932 r.*, s. 10; tamże, DKBS 1936/37, *Komunikat nr 48 z posiedzenia Komisji…*, s. 9; *Ostap Łucki w debacie nad sprawozdaniem o zmianach Senatu do ustawy skarbowej na rok 1931/32*, SS Sejm, Okres III, pos. 25 z 21 marca 1931 r., szp. 21.

[7] BS, DKSBS 1933/34, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dnia 15 lutego 1933 r.*, s. 157–158; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, SS Sejm, Okres V, pos. 18 z 25 lutego 1939 r., szp. 134–135; 139–141; Druki Senatu, Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 2; *Tadeusz Marchlewski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1938/39*, SS Sejm, Okres IV, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 37–38; *Dlaczego monopole popierają interesy handlu żydowskiego?*, „Goniec Warszawski" 1936, nr 293, s. 1; *Kartele i unarodowienie handlu – oto tematy, które poruszyli posłowie po świetnej mowie min. Romana*, „Dz. Pozn." 1939, nr 45, s. 3; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol.", 1938, nr 28, s. 7; *Sprawa spolszczenia handlu tytoniem*, „Tyg. Handl." 1937, nr 22, s. 584.

Organizacja dystrybucji wyrobów monopolowych opierała się z reguły na współwystępowaniu struktur etatystycznych oraz podmiotów prywatnych. Zdecydowanie najbardziej rozbudowany własny aparat sprzedaży stworzyły Polski Monopol Tytoniowy oraz Państwowy Monopol Spirytusowy, które w różnych okresach prowadziły nie tylko własne struktury zbytu na poziomie fabryk, ale również hurtownie oraz sklepy detaliczne. Polski Monopol Solny bezpośrednią, prowadzoną na poziomie hurtu działalnością handlową zajął się dopiero w latach trzydziestych, natomiast w ogóle nie angażowały się w nią przez cały okres międzywojenny ani Polski Monopol Loteryjny, ani wykonywany przez spółkę dzierżawczą Państwowy Monopol Zapałczany.

Oparty na wzorcach austriackich aparat dystrybucji artykułów tytoniowych budowano już od pierwszych miesięcy niepodległości zarówno w b. Galicji, gdzie władze dysponowały siedmioma dawnymi magazynami austriackimi, jak i w Królestwie – tam wykorzystano pozostawione przez okupantów trzy magazyny sprzedaży oraz oddział sprzedaży przy fabryce w Warszawie. W b. zaborze pruskim organizujące sprzedaż magazyny pojawiły się natomiast dopiero wraz z wprowadzeniem do handlu na tych terenach wyrobów monopolowych w roku 1923. W grudniu roku 1925, a więc po objęciu monopolem produkcji całego terytorium Polski, działało w kraju 28 państwowych magazynów wyrobów tytoniowych, zaś do końca dekady ich liczba sięgnęła 32, z czego 19 stanowiły zakłady samoistne, natomiast pozostałe funkcjonowały przy fabrykach tytoniowych bądź innych agendach PMT. Zasięg działania poszczególnych magazynów obejmował, utworzone także wzorem austriackim, okręgi sprzedaży, które były odzwierciedleniem obowiązującej właściwie od początku istnienia monopolu rejonizacji handlu (liczba okręgów odpowiadała liczebności magazynów)[8].

Wytyczane w oparciu o kryteria gospodarcze i logistyczne okręgi sprzedaży podzielone były na rejony koncesjonowanych hurtowni tytoniowych zaopatrujących się w wyroby w państwowych magazynach i rozprzedające towar także działającym w oparciu o koncesje sprzedawcom detalicznym (tradycyjnie zwanym trafikantami). Liczba hurtowni sięgająca w roku 1924 tysiąca ulegała sukcesywnej redukcji wraz z ukierunkowanymi na usprawnienie sprzedaży i wynikającymi z przepisów o rewizji uprawnień na handel działaniami Dyrekcji PMT. Na początku 1928 roku, wraz z zakończeniem procesu weryfikacji koncesji, osiągnęła poziom około 760 placówek. Dalsza – postulowana zarówno przez Dyrekcję PMT jak i Najwyższą Izbę Kontroli – koncentracja postępowała jednak

[8] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6892, *Zbiór okólników*..., k. 6; tamże, *Ok. Nr L.* 3005/Pr/25 z 26 III 1925 r.; Druki Sejmowe, SU, druk nr 135, *Wniosek posła Jana Nawrockiego w sprawie uregulowania sprzedaży tytoniu w Galicji z 7 marca 1919 r.*, s. 1; DzURP 1923, nr 42, poz. 285; nr 112, poz. 902; 1924, nr 16, poz. 161; NIK 1922, z. IV, s. 34–35; NIK 1926, s. 171–172; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności*..., s. 7, 16–21; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprzedaż wyrobów tytoniowych w Polsce*, Warszawa 1929, s. 12–14; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925*..., s. 6, 12, 18, 48–49, 108–114.

już znacznie wolniej i jeszcze na początku 1932 roku liczba hurtowni wciąż wynosiła 732 (blisko 80% z nich znajdowało się w rękach osób i organizacji uprzywilejowanych). W konfrontacji z trudną sytuacją na rynku i nieproporcjonalną strukturą terytorialną hurtowni oznaczało to przerost organizacyjny systemu handlu hurtowego widoczny zwłaszcza w województwach południowych i b. zaborze pruskim. Liczba hurtowni w stosunku do zaludnienia była tam nawet ponaddwukrotnie wyższa niż na pozostałych obszarach, a rozstrzygnięcie tego problemu miały przynieść dopiero zmiany wprowadzane wraz z komercjalizacją monopolu tytoniowego[9].

Koncesjonowaniu podlegała także od pierwszych lat istnienia monopolu sprzedaż detaliczna wyrobów tytoniowych, która była oparta, jak wiele innych aspektów jego działalności, na wzorach austriackich. Wprowadzone ostatecznie na całym terytorium kraju w roku 1925 roku zasady poddawały tradycyjnie zróżnicowane formy handlu detalicznego ścisłemu nadzorowi władz skarbowych oraz opartej na przyporządkowaniu poszczególnych jednostek do odpowiednich hurtowni rejonizacji. Liczba sklepów detalicznych była do końca 1927 roku w miarę stabilna (około 40 tys. placówek) i w powszechnym przekonaniu niewystarczająca. W związku z tym, począwszy od 1928 r., nastąpił jej wyraźny wzrost i w połowie tego roku przekroczyła poziom 50 tys. punktów, w roku następnym sięgnęła blisko 55 tys., zaś do 1932 roku doszła, wraz z nieuwzględnianymi wcześniej tzw. miejscami sprzedaży domowej, do stanu około 70 tys. placówek. Nadal nie oznaczało to jednak pełnego nasycenia punktami sprzedaży tytoniowej całego terytorium kraju, gdyż kilkadziesiąt tysięcy mniejszych miejscowości wiejskich nie posiadało takich placówek w ogóle[10].

Własne jednostki handlowe, zarówno w hurcie jak i detalu, prowadziła także w omawianym okresie Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego. Państwowe hurtownie organizowano w II połowie lat dwudziestych w miejsce likwidowanych hurtowni prywatnych działających przy magazynach wyrobów tytoniowych. Ich liczba jednak mimo pojawiających się na przełomie dekad koncepcji

---

[9] NIK 1924, s. 291; 1927, s. 152; 1928/29, s. 148–149; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności…*, s. 58; *Poseł Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na r. 1933/34*, SS Sejm, Okres III, pos. 84 z 10 lutego 1933 r., szp. 41; K. Abłamowicz, *Komercjalizacja sprzedaży wyrobów monopolowych* [w:] *Pięć lat na froncie…*, t. 2, s. 281; *Potrzeby i bolączki kupiectwa tytoniowego*, „Dz. Pozn." 1927, nr 64, s. 7; redukcji liczby hurtowni tytoniowych domagał się w połowie lat dwudziestych Senat, który w grudniu 1926 r. uchwalił nawet specjalną rezolucję, zob. *Debata nad sprawozdaniem o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli za r. 1925*, SS Senat, Okres I, pos. 141 z 15 grudnia 1926 r., szp. 10–12.

[10] *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności…*, s. 58–59; *Poseł Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na r. 1933/34…*, szp. 41; J. Dawidsohn, *Polskie monopole…*, s. 22; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu w Polsce*, Warszawa 1930, s. 14; M., *Rząd a handel tytoniowy*, „Tyg. Handl." 1920, nr 1, s. 7–9; *Uwadze Monopolu Tytoniowego. Pożądana innowacja*, tamże, 1924, nr 40, s. 5; *Utrudnienia rejonowego systemu sprzedaży*, „Dz. Pozn." 1925, nr 270, s. 7.

przejęcia przez Dyrekcję PMT całości handlu hurtowego była stosunkowo niewielka i do początku lat trzydziestych sięgała zaledwie kilkunastu placówek[11].

Polski Monopol Tytoniowy prowadził również od połowy lat dwudziestych własne sklepy detaliczne, co w ówczesnych warunkach gospodarczych uznawano za pewnego rodzaju kuriozum. Zdaniem władz monopolu miały one stanowić formę bezpośrednich badań rynku wyrobów tytoniowych, jednak przede wszystkim stały się obiektem nieustannych ataków ze strony przedstawicieli kupiectwa prywatnego. Ich likwidację postulowała także w swym sprawozdaniu badająca funkcjonowanie monopolu misja Kemmerera (zalecenie to zostało, co znamienne, odrzucone przez Dyrekcję PMT). Instytucja sklepów monopolowych pojawiła się poniekąd przy okazji wykupu prywatnych fabryk, gdy władze monopolu postanowiły utrzymać funkcjonowanie dwóch dawnych składów przyfabrycznych działających w Warszawie. Rozwój liczebny tej formy działalności PMT nastąpił w roku 1925, gdy utworzono sześć dalszych placówek umiejscowionych w największych miastach kraju oraz w Gdyni. Później pojawiły się jeszcze dwa kolejne sklepy, jednak już w roku 1931 nastąpił proces likwidacji większości z nich, który miał się zakończyć wraz z zasadniczymi zmianami w organizacji całego monopolu[12].

Komercjalizacja przedsiębiorstw monopolowych przyniosła głębokie i realne, a nie tylko planowane, zmiany w podległym Polskiemu Monopolowi Tytoniowemu aparacie sprzedaży (w przeciwieństwie do jej wpływu na struktury wytwórcze). Pierwszym ku temu krokiem stało się wydane 31 marca 1932 r., czyli w niespełna dwa tygodnie po uchwaleniu ustawy o Polskim Monopolu Tytoniowym, rozporządzenie o koncesjonowanej sprzedaży wyrobów tytoniowych. Nakazywało ono osobiste wykonywanie koncesji handlowej, umożliwiało władzom skarbowym odbieranie takich zezwoleń osobom, które wcześniej je wydzierżawiały wyspecjalizowanym kupcom. Obok wielu przepisów szczegółowych rozporządzenie wprowadziło także nową oficjalną nomenklaturę miejsc sprzedaży wyrobów tytoniowych. Hurtownie podzielono na rejonowe (obsługujące określony przez Dyrekcje PMT obszar) oraz rozdzielcze (właściwe spółdzielniom spożywczym i zaopatrujące ich członków), natomiast do przypisanych określonym rejonom hurtowym punktów sprzedaży detalicznej zaliczono sklepy tytoniowe samoistne i mieszane, uliczną sprzedaż wyrobów tytoniowych

[11] Druki Senatu, Okres II, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1930/31, s. 6; Z. Grabski, *Polityka handlowa Polskiego Monopolu Tytoniowego*, Kraków 1932, s. 14–15.

[12] Druki Senatu, Okres III, druk nr 24, cz. 8-C, SKSB Monopole 1931/32, s. 3–4; NIK 1927, s. 152–153; 1930/31, z. V, s. 116–117; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności…*, s. 57; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera wraz z wyjaśnieniami Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego złożonymi Panu Ministrowi Skarbu*, Warszawa 1927, s. 44–46; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 29, 48; T. Lulek, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, s. 300; *Zła gospodarka monopolu tytoniowego*, „Przegl. Kup." 1925, nr 44, s. 14.

(w budkach, kioskach, skrzynkach itp.), domową sprzedaż w zakładach gastronomicznych oraz sprzedaż ruchomą lub okrężną (na wystawach, ulicach uzdrowisk, w wagonach kolejowych itp.)[13].

Realizaca postulowanych już od dłuższego czasu zmian w traktowaniu uprzywilejowanych z założenia koncesjonariuszy przyniosła widoczną redukcję struktur handlu hurtowego połączoną ze wzrostem liczby placówek detalicznych. W roku 1933 po cofnięciu około trzystu koncesji na rynku pozostawało już tylko 435 prywatnych hurtowni rejonowych oraz 56 rozdzielczych, czyli łącznie 2/3 stanu z początku poprzedniego roku. Zwiększyła się równocześnie z 16 do 27 liczba hurtowni należących do monopolu, jednak było to o wiele mniej, niż obawiali się w momencie podejmowania procesu rewizji koncesji tytoniowych przedstawiciele środowisk kupieckich. Ostatecznie hurtownie monopolowe tworzono jedynie przy zakładach sprzedaży wyrobów tytoniowych, których liczba również minimalnie się zwiększyła (w końcu 1932 r. było ich 35)[14].

Wycofał się natomiast Polski Monopol Tytoniowy na dobre z prowadzenia własnych – nieefektywnych i wciąż krytykowanych – sklepów detalicznych, a całą uwagę w tym względzie ukierunkowano na zaplanowaną rozbudowę sieci prywatnej. Koncesje przyznawano w pierwszym rzędzie oferentom posiadającym własny lokal handlowy, a w miejscowościach, gdzie wcześniej punktów sprzedaży detalicznej nie było, odpowiednich zezwoleń udzielano bez normalnych w takiej sytuacji formalności urzędowych oraz bez obowiązku wykupywania świadectwa przemysłowego na rok 1932 (w gminach wiejskich zezwolono nawet na uruchamianie sprzedaży w zwykłych zabudowaniach mieszkalnych). Wskutek wprowadzonych ułatwień liczba punktów handlu detalicznego zwiększyła się w ciągu roku 1932 o ponad 20% (do około 86 tys.), zaś sprzedaż monopolową po raz pierwszy uruchomiono w kolejnych 5,5 tys. miejscowości, głównie wiejskich, wciąż jednak pozostawało około 40 tys. mniejszych miejscowości, gdzie punktów handlowych nadal nie było[15].

---

[13] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 24, 27; DzURP 1932, nr 27, poz. 266; W. Oster, *Rozporządzenie o koncesjonowanej sprzedaży...*, s. 221–223; mimo wprowadzenia do rozporządzenia zapisu o osobistym kierowaniu hurtownią przez koncesjonariusza *Instrukcja Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego* z 21 października 1932 roku dopuszczała jednak, w uzasadnionych wypadkach, prowadzenie przedsiębiorstwa przez zastępcę koncesjonariusza za zezwoleniem odpowiednich władz skarbowych, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1932, nr 32, poz. 508.

[14] AAN, PRM, Akta grupowe, sygn. 84-13, *Rozporządzenia Ministra Skarbu...*, k. 3–21; BS, DKSBS, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dnia 17 lutego 1932* r., s. 9; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 9; NIK 1932/33, z. V, s. 181–182; K. Abłamowicz, *Komercjalizacja sprzedaży...*, s. 280–284; *Burzliwe obrady kupiectwa branży tytoniowej*, „Dz. Pozn." 1932, nr 20, s. 6; *Czy Monopol Tytoniowy utworzy własne hurtownie*, „Tyg. Handl." 1932, nr 38, s. 6–7; *Hurtownie tytoniowe*, „Czas" 1932, nr 192, s. 4; *Monopol, koncesje i przywileje*, „Gaz. Handl." 1932, nr 70, s. 5.

[15] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 24–25; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 10, *Reorganizacja sieci sklepów tytoniowych. Kto*

Po zniesieniu w 1933 roku koncesjonowania sprzedaży nastąpił dalszy szybki wzrost liczby punktów handlu detalicznego połączony z wyraźną stabilizacją liczebności placówek sprzedaży hurtowej, która do 1938 roku utrzymywała się na poziomie niespełna 440 jednostek. Ważną nowością w strukturze aparatu handlowego stała się rozbudowa sieci tzw. sklepów z prawem odsprzedaży powstających początkowo za aprobatą Dyrekcji PMT wskutek zmniejszenia się liczby miejscowości, w których znajdowały się hurtownie monopolowe. Te tzw. podhurtownie wraz z wprowadzeniem swobody działalności handlowej zaczęły rozwijać swoją działalność, otwierając oddziały nawet w dużych miastach w sąsiedztwie hurtowni i zagrażając w ten sposób bezpośrednio ich interesom[16].

Ponowne uporządkowanie struktury rynku tytoniowego oparte na powrocie do ścisłej rejonizacji oraz wprowadzeniu systemu umów i pozwoleń na handel detaliczny przyniosło rozporządzenie Ministra Skarbu z 31 sierpnia 1937 roku. Zalegalizowało ono również instytucję podhurtowni, czyli we wprowadzanej nomenklaturze „sklepów detalicznych" obsługujących przydzielonych im drobnych sprzedawców. Ukształtowany w oparciu o te przepisy w ostatnich miesiącach niepodległości system sprzedaży wyrobów tytoniowych składał się zatem według stanu z końca marca 1939 roku z 416 hurtowni rejonowych, 912 sklepów detalicznych (dawnych podhurtowni) oraz 108 tys. punktów drobnej sprzedaży wyrobów tytoniowych (wcześniej ich liczbę szacowano na ok. 180 tys.). Wraz z realizowanymi zmianami znikały wreszcie prowadzone bezpośrednio przez monopol hurtownie, z drugiej zaś strony nasycenie punktami sprzedaży detalicznej osiągnęło, wyłączając okres wolnego handlu, zdecydowanie najwyższy poziom w całym dwudziestoleciu międzywojennym (w marcu 1938 r. powstał dodatkowy, obsługujący Warszawę, monopolowy zakład sprzedaży)[17].

---

może się ubiegać o koncesję tytoniową?, „Przegl. Kup." 1932, nr 20, s. 6; *Znaczne ułatwienia przy zakładaniu sklepów monopolowych*, „Gaz. Handl." 1932, nr 147, s. 2.

[16] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 13–15; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 9; NIK 1933/34, z. V, s. 162–166; *Budżet Ministerstwa Skarbu w Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1935, nr 30, s. 6; *System podatkowy i egzekucyjny pod zgodnym obstrzałem BBWR i opozycji*, „Dz. Pozn." 1935, nr 26, s. 2; próbą reakcji na bolączki nowej organizacji handlu było wypowiedzenie (z rocznym terminem) w październiku 1934 roku wszystkich umów na prowadzenie hurtowni i podpisywanie nowych, lepiej sprecyzowanych i w większym stopniu zabezpieczających interesy samego monopolu, jak i klientów, zob. DzURP 1935, nr 82, poz. 509; NIK 1934/35, s. 128–129.

[17] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 14–15; Druki Senatu, Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 7–8; Dz. Urz. Min. Skarbu 1938, nr 20, poz. 495; DzURP 1937, nr 71, poz. 521; NIK 1937/38, z. V-b, s. 12; PBRP 1939/40, s. 1019–1020; *Podpisywanie umów o sprzedaż detaliczną i hurtową wyrobów tytoniowych już się rozpoczęło*, „Tyg. Handl." 1938, nr 4, s. 96; *Położenie kupiectwa tytoniowego. Wyjaśnienie, które niewiele wyjaśnia*, „Codz. Gaz. Handl." 1939, nr 151, s. 3; *Sprzedaż wyrobów tytoniowych*, „Polska Gosp." 1938, z. 33, s. 1186–1187.

Bardzo podobna ewolucja w kwestii zaangażowania w organizację własnego systemu sprzedaży zachodziła w działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego. Widoczna w pierwszym okresie funkcjonowania tendencja do poszerzania bezpośrednio należącego do monopolu aparatu wytwórczego w jeszcze większym chyba stopniu zauważalna była w systemie organizacyjnym sprzedaży wyrobów spirytusowych. Tylko w krótkim okresie przejściowym, gdy do uprawnień tworzonego dopiero PMS należała jedynie sprzedaż spirytusu, jego dyrekcja pozostawiła prowadzenie w większości komisowych hurtowni przedsiębiorcom prywatnym, jednak już w sierpniu 1925 roku pojawiło się kilkanaście placówek państwowych. Szybki wzrost ich liczebności następował wraz z terytorialnym rozszerzaniem monopolowych przepisów oraz stopniową likwidacją hurtowni prywatnych, której gorącym zwolennikiem był pierwszy dyrektor PMS Jan Podkomorski. W roku 1927 państwowych zakładów sprzedaży było już 70, zaś w końcu 1929 ich liczba sięgnęła 166, komisowych zaś pozostało wtedy zaledwie 36 (prywatnych, ale kupujących wyroby monopolowe za gotówkę było niewiele ponad 10). Zaopatrzeniem hurtowni zajmowały się do roku 1931 państwowe wytwórnie wódek, a od początku roku budżetowego 1931/32 – utworzone wtedy jako najwyższy szczebel aparatu handlowego rejonowe biura sprzedaży, które działały oczywiście przy poszczególnych wytwórniach (uzyskały one także prawo do zaopatrywania handlu detalicznego)[18].

Osiągnięta na przełomie dekad względna stabilizacja struktury handlu hurtowego (167 państwowych hurtowni wódek w 1931 r., 21 komisowych oraz 24 prywatne) nie przetrwała jednak długo. Z jednej strony regularnie pojawiały się liczne głosy krytykujące państwową dominację w handlu hurtowym i związane z nią uprzywilejowanie działających z reguły w dużych ośrodkach miejskich państwowych hurtowni wódek, z drugiej zaś w warunkach kryzysu konieczne stały się poważne zmiany organizacyjne związane z nieodzowną w obliczu komercjalizacji PMS obniżką kosztów administracyjnych działania monopolu. Zarówno nowe rozporządzenie o monopolu spirytusowym z 11 lipca 1932 r., jak i wydane w roku następnym przepisy o sprzedaży artykułów monopolowych nie wykluczały wprawdzie możliwości prowadzenia handlu hurtowego na własny rachunek, jednak zdecydowanie bardziej racjonalnym rozwiązaniem było przekazanie hurtu w ręce prywatne i wprowadzenie zasady gotówkowego, a nie komisowego obrotu[19].

---

[18] AAN, PMS, sygn. 17, *Okólniki zewnętrzne*, *Ok. Nr 8/IV z 30 marca 1931 r.*; *Ok. Nr 9/IV z 31 marca 1931 r.*; sygn. 469, *Gorzelnie rolnicze 1932–1935*, k. 87; Dz. Urz. Min. Skarbu 1928, nr 5, poz. 57; NIK 1925, s. 217; 1927, s. 171; 1929/30, s. 178; J. Dawidsohn, dz. cyt., s. 12–13; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, s. 146–147; J. Podkomorski, *O właściwej formie monopolu spirytusowego*, Warszawa 1926, s. 8–9; *W sprawie monopolu spirytusowego*, „Dz. Pozn." 1927, nr 12, s. 10.

[19] AAN, PMS, sygn. 469, *Gorzelnie rolnicze…*, k. 87; DzURP 1932, nr 63, poz. 586; 1933, nr 84, poz. 615; NIK 1932/33, z. V, s. 134–135; *Nowe przepisy o sprzedaży artykułów monopolowych*, „Tyg. Handl." 1933, nr 22, s. 6; Inż. Solecki, *Kilka uwag na temat organizacji sprzedaży wyrobów PMS*, „Czasopismo Skarbowe" 1933, nr 8, s. 267–269.

Proces likwidacji państwowych hurtowni rozpoczął się w roku 1933, w rok później pozostało ich jeszcze wprawdzie 112, jednak liczba hurtowni prywatnych wzrosła do ponad 90. W 1935 roku hurtowni państwowych było już tylko 6, ale ostatecznie wskutek interwencji Komisji Rewizyjnej Monopolów, która postulowała utrzymanie ich przy państwowych wytwórniach wódek, działało ich od 1937 roku 12, w tym 8 zlokalizowanych właśnie przy państwowych wytwórniach wódek oraz 4 samoistne – w Katowicach, Będzinie (od 1938 r. w Sosnowcu), Białymstoku i Kowlu. Liczba prywatnych hurtowni sięgnęła zaś poziomu 124 (rejonowe biura sprzedaży przestały istnieć jeszcze w roku 1934). Tuż przed wojną na 126 hurtowni prywatnych w rękach osób uprzywilejowanych nadal pozostawało 20% tego typu placówek, zaś kolejne 13% prowadziły różne organizacje społeczne inwalidów oraz b. wojskowych[20].

Podobnie jak Polski Monopol Tytoniowy, także i Państwowy Monopol Spirytusowy wszedł na niepewny grunt prowadzenia własnych placówek handlu detalicznego. Tym razem jednak początkowo chodziło o ograniczenie przemytu wyrobów spirytusowych z Rumunii i stąd pierwsze 23 sklepy założono właśnie na pograniczu polsko-rumuńskim. Później jednak władze PMS poszły drogą wytyczoną przez Polski Monopol Tytoniowy i zaczęły otwierać własne punkty sprzedaży w większych ośrodkach miejskich. Największy rozwój państwowy aparat sprzedaży detalicznej osiągnął w roku 1927, gdy liczba sklepów monopolowych wzrosła do 46. Był to jednak stan przejściowy, a mało efektywne państwowe placówki, podobnie jak te prowadzone przez Polski Monopol Tytoniowy, spotkały się z krytyką zarówno powołanych do badania gospodarki PMS organów, jak i co w pełni zrozumiałe, zagrożonych ich konkurencją sprzedawców prywatnych. W kwietniu 1929 r. sklepów monopolowych pozostało zaledwie 9, w 1931 zaś już tylko dwa (w Gdyni i Żabiu), najdłużej działał ukierunkowany wybitnie na promowanie wyrobów monopolu sklep w Gdyni, zlikwidowany jednak ze względów ekonomicznych z końcem roku 1933 (koszt jego utrzymania przewyższał ewentualne wydatki na prowizję dla prywatnego koncesjonariusza)[21].

---

[20] AAN, PMS, sygn. 65, *Organizacja, uruchomienie, względnie likwidacja zakładów sprzedaży PMS 1933–1939*, k. 124–134; sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 82; sygn. 612, *Sprzedaż hurtowa...*, k. 96–97; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKSB Monopole 1934/35, s. 9; NIK 1933/34, z. V, s. 116–117; 1936/37, z. V-b, s. 65; PBRP 1936/37, s. 715; 1939/40, s. 1038; T. Kwilecki, *Polityka handlowa Państwowego Monopolu Spirytusowego w świetle nowych umów handlu hurtowego*, „Codz. Gaz. Handl." 1936, nr 260, s. 3; *Monopol, koncesje i przywileje...*, s. 5.

[21] AAN, PMS, sygn. 134, *Sprawy Komisji Rewizyjnej Monopolów za VII – XII 1933*, b.k., sygn. 533, *Zarządzenia...*, k. 38; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 64; NIK 1927, s. 164; 1928/29, s. 156; 1933/34, z. V, s. 101; W. Grabowski, *Działalność Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego w kampanii 1929/30*, „Prz. Rol." 1931, nr 2–3, s. 39; *Jak różne monopole wyrzucają pieniądze!*, „Przegl. Kup." 1926, nr 5, s. 8; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 144–145.

Mimo pojawienia się państwowych placówek handlu detalicznego zdecydowaną większość detalicznych punktów sprzedaży stanowiły w całym okresie funkcjonowania Państwowego Monopolu Spirytusowego sklepy prywatne. Ich liczba uzależniona była zarówno od systemu koncesjonowania, jak i od określającej maksymalną liczbę miejsc sprzedaży ustawy antyalkoholowej z 1920 roku. Zgodnie z jej zapisami jeden taki punkt mógł przypadać średnio na 2,5 tys. mieszkańców kraju, co oznaczało możliwość istnienia zaledwie 11,5 tys. miejsc sprzedaży. Była to skrajnie niewystarczająca z punktu widzenia skarbowych interesów Państwowego Monopolu Spirytusowego sieć handlowa. Ponieważ ustawodawca dopuścił do czasowego nieprzestrzegania tych rygorystycznych przepisów, nie zostały one nigdy w praktyce wyegzekwowane. Rzeczywista liczba miejsc sprzedaży utrzymywała się na poziomie ukształtowanym przed wprowadzeniem monopolu i nie zmienił tego nawet proces weryfikacji koncesji handlowych. W latach 1924–1925 liczba sklepów detalicznych oscylowała wokół 20 tys. punktów sprzedaży, a do końca dekady zwiększyła się o kilkaset tego typu jednostek[22].

Nowa ustawa o sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych z 21 marca 1931 roku dostosowywała niejako stan prawny do rzeczywistego i ustalała dopuszczalną liczbę detalicznych punktów sprzedaży napojów alkoholowych właśnie na 20 tys., z czego maksymalnie 3/4 mogło zajmować się wyszynkiem. W myśl jej zapisów nastąpiła wprawdzie minimalna korekta struktury sprzedaży, jednak w kolejnych latach – dzięki ogłoszonej w 1934 roku w formie rozporządzenia Prezydenta z 24 października nowelizacji ustawy antyalkoholowej – liczba sklepów nieco nawet wzrosła. Uchylenie przepisu normującego liczbę koncesjonowanych punktów sprzedaży detalicznej pod koniec lat trzydziestych spowodowało, że sprzedaż prowadzono w oparciu o 22 270 koncesji, co spotkało się, rzecz jasna, z konsekwentną krytyką wciąż licznych zwolenników utrzymania dawnych ograniczeń (rozporządzenie znosiło także możliwość wprowadzania prohibicji na terenie opowiadających się za tym gmin oraz wszelkie ograniczenia w sprzedaży piwa)[23].

---

[22] DzURP 1920, nr 37, poz. 210; NIK 1927, s. 171; 1928/29, s. 156; RMS 1924–1927, s. 457–458; 1927–1930, s. 295; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, Załączniki, s. 98–99; *Stabilizacja ilości koncesji i zabezpieczenie koncesjonariuszów spirytusowych*, „Gaz. Pol." 1930, nr 335, s. 5.

[23] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1935/36*, SS Senat, Okres III, pos. 73 z 1 marca 1935 r., szp. 94–95; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na roku 1937/38*, tamże, Okres IV, pos. 27 z 12 marca 1937 r., szp. 15–16; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8. SKB Monopole 1939/40, s. 6; DzURP 1931, nr 51, poz. 423; 1934, nr 96, poz. 863; *Uregulowanie sprawy ilości miejsc detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych*, „Przegl. Kup." 1932, nr 22, s. 12; w kwietniu 1935 roku ukazał się okólnik Ministerstwa Skarbu, który wprowadzał podział, ustalonego wtedy na 22 tys. koncesji, kontyngentu miejsc sprzedaży na poszczególne województwa, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1935, nr 11, poz. 274.

Wyraźnie odmiennie niż w przypadku obu wielkich monopoli zorganizowane były struktury sprzedażne monopolu solnego. Wprawdzie aparat dystrybucji soli należał do struktur monopolowych właściwie już od roku 1921, gdy swą aprowizacyjną misję zakończyły Państwowy Urząd Zakupów Artykułów Pierwszej Potrzeby i funkcjonujący w jego ramach Wydział Solny, jednak funkcje utworzonego w ramach Ministerstwa Skarbu Biura Sprzedaży Soli były od początku wyjątkowo skromne, a dystrybucja pozostawała w całości w rękach prywatnych. Biuro Sprzedaży Soli początkowo nie obejmowało nawet swymi wpływami całego terytorium kraju, a sama wywodząca się z tradycji austriackich organizacja aparatu handlowego oparta została, podobnie jak w przypadku monopolu tytoniowego, na bardzo niespójnym w tym czasie systemie koncesjonowanych hurtowni prywatnych. Nie pojawiła się natomiast, co zrozumiałe w kontekście aprowizacyjnego znaczenia soli, reglamentacja obrotu detalicznego[24].

Ostateczne uregulowanie zasad dystrybucji podległego BSS artykułu nastąpiło w roku 1925 wraz z rozciągnięciem monopolu solnego na całe terytorium Rzeczypospolitej. Sama organizacja sprzedaży była bardzo specyficzna, gdyż Biuro Sprzedaży Soli w zasadzie jedynie pośredniczyło w transakcjach między salinami państwowymi a hurtownikami. Jego rola polegała na zbieraniu zamówień, wysyłaniu zleceń na wysyłkę do producentów oraz inkasowaniu zapłaty za dostarczony towar. Wskutek dążenia do jak najlepszego zaopatrzenia ludności w wyroby monopolowe przepisy normujące organizację handlu hurtowego określały minimalną liczbę działających w kraju placówek (przynajmniej dwie na terenie każdego powiatu). Rzeczywista ich liczba była w połowie lat dwudziestych nieco większa od tak określonego minimum (około 1300 placówek), samo zaś Biuro Sprzedaży Soli nie podejmowało w tym czasie prób prowadzenia własnych jednostek sprzedażnych (w 1926 roku 60% koncesji handlowych znajdowało się w rękach osób uprzywilejowanych)[25].

Tak ukształtowany system okazał się jednak mało efektywny. Skutkiem zbiurokratyzowania obrotu i nadmiernej skłonności do jego kontroli były pojawiające się w różnych częściach kraju niedobory soli w sprzedaży. Reorganizacja aparatu sprzedaży monopolowej soli nastąpiła wraz z rozporządzeniem Mini-

---

[24] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6855, *Bilans Biura*…, b.k.; tamże, Protokoły posiedzeń…, t. 15, *Posiedzenie Rady Ministrów z 12 września 1921 r.*, k. 505; Załącznik 2, k. 514; Dz. Urz. Min. Skarbu 1923, nr 43–44, poz. 548; NIK 1923, s. 190.

[25] *Ankieta solna*…, s. 35; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, SKB MS 1925, s. 22–23; DzURP 1924, nr 117, poz. 1043; 1925, nr 19, poz. 142; J. Michalski, *Gospodarka solna w Polsce*, „Przegl. Gosp." 1927, nr 15, s. 632; E. Windakiewicz, *Solnictwo*…, s. 208–209; mimo rozciągnięcia monopolu na całe terytorium kraju, do roku 1926 BSS wciąż nie wykonywało bezpośrednio sprzedaży na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, gdyż solą z warzelni w Inowrocławiu handlowała jako ekspozytura BSS sama Salina Państwowa w Inowrocławiu, natomiast zbytem soli z kopalni w Wapnie zajmował się na zasadach komisowych do 1 września tego roku Bank Kwilecki, Potocki i Spółka w Poznaniu, zob. NIK 1926, s. 155.

stra Skarbu z 5 lipca 1927 roku o wolnych składach soli działających na zasadach komisowych. Stanowiły one ogniwo pośrednie między zakładami salinarnymi a hurtownikami. W związku z ograniczonymi możliwościami składowania soli w miejscu produkcji wolne składy soli miały zabezpieczać odpowiednie – w wysokości dwumiesięcznego zapotrzebowania – jej zapasy na potrzeby hurtowni. W roku 1928 utworzono w kraju 30 wolnych składów soli, co mimo podniesienia kosztów sprzedaży (konieczność wypłacania prowizji) pozwoliło na bardziej równomierne rozmieszczenie zapasów towaru, jak i na pewne zmniejszenie, do niespełna 950, liczby hurtowni[26].

Zmodyfikowana w ten sposób organizacja aparatu handlowego nie przetrwała długo. Wskutek zbyt wysokich kosztów pośrednictwa już po niespełna trzech latach funkcjonowania została uregulowana, w myśl rozporządzenia Ministra Skarbu z 24 listopada 1930 roku, nowymi przepisami. Nastąpiło przede wszystkim uproszczenie zasad handlu solnego poprzez usunięcie jednego z jego ogniw pośrednich. Pozytywne doświadczenia związane z działalnością komisowych wolnych składów zdecydowały o tym, że likwidacji uległy zarówno dotychczasowe wolne składy, jak i hurtownie, a ich miejsce zajęły powiatowe składy soli także funkcjonujące na zasadach komisowych, ale z obowiązkiem utrzymywania trzymiesięcznego zapasu towaru. Skutkiem reformy stało się zmniejszenie liczby jednostek handlu hurtowego do około 300 placówek (wcześniej było ich łącznie 1150) oraz związane z tym oszczędności, które szacowano w czasie jej wprowadzania na nawet 2 mln zł. Ewentualne zagrożenia z tym związane widziano przede wszystkim w niebezpieczeństwie wzrostu konsumpcji nielegalnie pozyskiwanej solanki w Karpatach, gdzie z powodu zbyt powolnego tworzenia nowego systemu sprzedaży występowała możliwość zmniejszenia dostępności soli monopolowej (faktyczna liczba wolnych składów wyniosła w 1932 roku 269)[27].

Nowe zasady sprzedaży soli krytykowane, rzecz jasna, przez tracących dużą część placówek kupców przetrwały jeszcze krócej niż te z 1927 roku. Wydane w ślad za utworzeniem Polskiego Monopolu Solnego rozporządzenie o obrocie przyniosło wprawdzie przedłużenie obowiązujących koncesji do końca lipca

---

[26] DzURP 1927, nr 69, poz. 613; NIK 1927, s. 143; 1928/29, s. 141–142; 1929/30, s. 104–105; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. II, s. 82–86; J. Michalski, *Reorganizacja monopolu soli w Polsce. Studium źródłowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1927, s. 186–189; *O wolnych składach soli*, „Przegl. Kup." 1927, nr 29, s. 7.

[27] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6858, *Bilans Biura...*, b.k.; sygn. 6863, *Sprawozdania Komisji Rewizyjnej...*, k. 19; DzURP 1930, nr 87, poz. 686; Druki Senatu, Okres III, druk nr 24, cz. 8-C, SKSB Monopole 1931/32, s. 2–3; NIK 1930/31, z. V, s. 99–100; *Projekt reorganizacji sprzedaży soli został uzgodniony*, „Gaz. Pol." 1930, nr 321, s. 5; *Reorganizacja handlu solą*, „Przegl. Kup." 1931, nr 14, s. 8; *W sprawie reorganizacji handlu solą odbyło się zebranie hurtowników kolonialnych*, „Dz. Pozn." 1931, nr 56, s. 7; określona przez okólnik Ministerstwa Skarbu z 27 stycznia 1931 r. struktura terytorialna wolnych składów soli – zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1931, nr 3, poz. 71.

1933 roku, jednak programowe uwolnienie sprzedaży wyrobów monopolowych spod ograniczeń koncesyjnych, dokonane rozporządzeniami z 27 października, oznaczało wprowadzenie pełnej swobody handlu solą. Z końcem 1933 roku koncesje przestały obowiązywać, a handel odbywał się na podstawie podpisywanych między hurtownikami a monopolem umów, które z reguły zaproponowano dotychczasowym koncesjonariuszom oraz osobom prowadzącym oddziały rejonowe wolnych składów (łącznie prywatnych placówek handlu hurtowego było w 1933 roku 369, zaś w końcu 1935 roku – 359)[28].

W roku 1934/1935 pojawiły się także w strukturach Polskiego Monopolu Solnego, wzorem innych większych przedsiębiorstw monopolowych, własne hurtownie. Ich liczba była jednak niewielka i sięgnęła ostatecznie pod koniec dekady 14 placówek (celem prowadzenia monopolowych zakładów sprzedaży miało być lepsze rozeznanie rynku). W połowie lat trzydziestych przystąpiono również do pewnej rozbudowy systemu sprzedaży, której celem było lepsze nasycenie towarem terenów dotychczas pod tym względem zaniedbanych, zwłaszcza charakteryzujących się trudnymi warunkami komunikacyjnymi Kresów Wschodnich. Od roku 1936 władze monopolowe zaczęły udzielać zezwoleń na zakładanie oddziałów hurtowni. Wskutek tego liczba miejsc sprzedaży hurtowej zwiększyła się w roku 1935/36 w skali kraju do nieco ponad 400 i na tym poziomie utrzymała się już do końca lat trzydziestych (zaledwie kilka hurtowni nabywało towar za gotówkę, resztę stanowiły zakłady komisowe). Ostatecznie w roku 1939 działało w kraju łącznie 411 hurtowni (z Zaolziem 414), a starania o zwiększenie ich liczby na Kresach przyniosły blisko 50-procentowy wzrost z 64 punktów sprzedaży w 1935 r. do 95 w 1939[29].

Dwa najmniejsze przedsiębiorstwa monopolowe, które z założenia nie były zainteresowane budową własnych struktur handlowych, wyraźnie jednak różniły się między sobą w kwestii zasad organizacji dystrybucji poddanych ich oddziaływaniu wyrobów. O ile monopol zapałczany nie posiadał właściwie własnych struktur handlowych, a handel zapałkami opierał się w całym okresie jego istnie-

[28] AAN, PRM Akta grupowe, sygn. 84-34, *Rozporządzenie Prezydenta RP o sprzedaży soli i rozporządzenia uzupełniające Ministra Skarbu (17 XII 1936, 4 V 1937) 25 VII 1933 – 6 VIII 1938*; b.k.; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37; s. 7; DzURP 1932, nr 65, poz. 609; 1933, nr 84, poz. 616; NIK 1933/34, z. V, s. 89; *Monopol, koncesje i przywileje...*, s. 5; *Ceny soli nie zostały zmienione*, „Gaz. Handl." 1932, nr 175, s. 3; wśród prowadzących hurtownie dominowały organizacje społeczne oraz spółdzielcze, które obejmowały łącznie 60% wszystkich placówek, a połowa tej liczby należała wciąż do zrzeszeń reprezentujących osoby uprzywilejowane, zob. Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 7.

[29] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 33; sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 32; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKB Monopole 1934/35, s. 4; tamże, Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 4; *Fiszel Rotenstreich w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1931/*32, SS Sejm, Okres III, pos. 14 z 11 lutego 1931 r., szp. 9.

nia na zasadach pełnej swobody, o tyle w przypadku monopolu loteryjnego sytuacja była zgoła odmienna. Przedsiębiorstwo wykonujące regale loteryjne nie prowadziło, co zrozumiałe, własnych zakładów wytwórczych ani punktów sprzedaży, natomiast dosyć rozbudowany był sam system dystrybucji przedmiotu monopolowego handlu, a więc losów loterii klasowej.

Organizacja aparatu sprzedaży oparta na przedwojennych wzorcach była w tym wypadku wyjątkowa w porównaniu ze wszystkimi pozostałymi artykułami monopolowymi. Zyskiem monopolu nie była bowiem mniejsza lub większa część osiągniętego ze sprzedaży dochodu, ale z góry określany procent od wypłacanych w wyniku dokonywanych ciągnień loterii wygranych. W ten sposób dystrybutorzy losów, zwani kolektorami, nie byli ostatnim ogniwem w łańcuchu generowania dochodów, lecz tylko pośrednikami w rozprowadzaniu sprzedawanych przez monopol szans na wygraną w kolejnych edycjach loterii. Nie było w systemie sprzedaży znanych z innych monopoli koncesji ani zbędnego w dystrybucji losów handlu hurtowego.

Działalność kolektur opierała się na podpisywanych z dyrekcją monopolu umowach prywatnoprawnych, które zgodnie z regulaminem z czerwca 1925 roku mogły być wypowiedziane po zakończeniu edycji każdej loterii (koncesje w innych monopolach były z założenia bezterminowe). Do obowiązków kolektorów należały sprzedaż losów (otrzymywali 10% prowizji z tego tytułu) oraz wypłata wygranych, ale tylko do wysokości 300 złotych (w tym wypadku prowizja była dwuprocentowa). Zabezpieczeniem interesów Dyrekcji Loterii Państwowej była konieczność składania kaucji uzależnionej od liczby sprzedawanych losów, której wysokość szybko rosła, wspomagając planowany przez władze skarbowe proces porządkowania stosunków w zakresie dystrybucji losów i eliminacji kolektur słabych ekonomicznie. Koszt kaucji zwiększył się z poziomu 0,50 zł na początku 1924 do 15 zł w II połowie roku 1925 oraz 35 zł w 1927, by w roku 1928/29 osiągnąć równowartość ceny losu, a więc 40 zł (w roku 1932/33 kaucję obniżono do 36 złotych, czyli do sumy netto płaconej przez kolektorów za los), natomiast jej składanie możliwe było zarówno w formie gotówkowej (książeczki oszczędnościowe w BGK), jak i w papierach wartościowych[30].

W latach załamania kryzysowego władze skarbowe, dążąc do większej dostępności kolektur dla graczy, wprowadziły od roku 1932/33 możliwość sprzedaży losów przez placówki pocztowe oraz zalegalizowały instytucję subkolektorów, która istniała w zasadzie od początku istnienia monopolu, jednak dopiero wtedy osoby zajmujące się rozprowadzaniem losów należących do licencjonowanych sprzedawców także zostały objęte ścisłą ewidencją. Miało to wyeliminować pojawiające się wcześniej nieprawidłowości. Cechą charakterystyczną

[30] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 81; NIK 1926, s. 193; 1927, s. 176; 1928/29, s. 167; 1932/33, z. V, s. 93; 1936/37, z. V-b, s. 100–101; J. Dawidsohn, *Polskie monopole...*, s. 34–35; T. Jakubowski, *Monopol loteryjny...*, s. 304.

opartego na nowym regulaminie z marca 1933 roku sposobu funkcjonowania aparatu sprzedaży losów monopolowych była wyraźna restrykcyjność przepisów i wzmożona kontrola ich wykonywania skutkujące licznymi nakładanymi przez monopol karami pieniężnymi, a nawet odbieraniem pozwoleń na prowadzenie kolektur. W lipcu 1934 roku nastąpiła częściowa zmiana zasad wynagradzania kolektorów – zamiast dotychczasowej prowizji od wypłat wygranych mieli oni otrzymywać dodatkowe 6% od sprzedaży losów do ostatniej klasy każdej loterii, a skutkiem tej modyfikacji stało się ustalenie wysokości prowizji na poziomie 11,5% wartości sprzedaży[31].

Liczebność i struktura terytorialna aparatu sprzedaży losów loterii klasowej były w dużej mierze odwzorowaniem struktur przedwojennych, wskutek czego jednym z najpoważniejszych zadań stojących w całym omawianym okresie przed władzami monopolu była nie tylko liczebna rozbudowa, ale także równomierne nasycenie placówkami kolektorskimi całego kraju. Jak już zaznaczono, w pierwszym okresie stabilizacji walutowej podstawowym zamierzeniem w tym zakresie było jednak uzdrowienie chaotycznie rozwijającego się w latach inflacji aparatu sprzedaży. Stąd też nie powinna dziwić redukcja liczby kolektur, która początkowo zmniejszyła się z 774 w roku 1923 do 515 w II połowie 1926 r. Później jednak w oparciu o nowe, „bezpieczne" dla monopolu zasady nastąpiło konieczne dla rozwoju sprzedaży losów ponowne rozbudowanie struktur handlowych. Poziom sprzed reformy walutowej osiągnięto jeszcze przed końcem lat dwudziestych, zaś impuls do dalszego wzrostu dały wspomniane ułatwienia z początku lat trzydziestych i wprowadzenie sprzedaży losów do urzędów pocztowych. W roku 1933/34 liczba kolektur wzrosła do 1134, by później ustabilizować się na poziomie około tysiąca miejsc sprzedaży wspieranych w swej działalności przez kilkuset subkolektorów oraz możliwość rozprowadzania losów drogą pocztową[32].

Struktura przestrzenna aparatu sprzedaży była przez cały okres funkcjonowania monopolu bardzo specyficzna i w dużej mierze uwzględniała, jak już zaznaczono, dziewiętnastowieczne tradycje, ale także charakter osadnictwa. Z jednej zatem strony dominowały w niej tereny dawnego Królestwa Polskiego, gdzie w II połowie lat dwudziestych działało około 80% czynnych kolektur, z czego w samej Warszawie funkcjonowała prawie połowa wszystkich placówek w kraju, z drugiej zaś – większe skupiska kolektur w innych częściach kraju występo-

[31] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6903, *Analiza gospodarcza działalności Generalnej Dyrekcji Loterii Państwowej za I półrocze 1934/35 i I półrocze 1935/36*, k. 9; tamże, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 1226, *Polski Monopol Loteryjny. Analiza działalności Generalnej Dyrekcji Loterii Państwowej 1933–1938*, k. 18; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKSB Monopole 1934/35, s. 13; „Kalendarz Skarbowy" 1936, s. 723; NIK 1932/33, z. V, s. 94; 1934/35, s. 167.

[32] Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39; s. 22; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKSB Monopole 1934/35, s. 13; NIK 1933/34, z. V, s. 85; P. Grata, *Monopol loteryjny*..., s. 138.

wały, co zrozumiałe, jedynie w dużych ośrodkach miejskich, gdzie zlokalizowanych było w tym czasie po kilkadziesiąt punktów sprzedaży[33].

Wraz z rozbudową sieci handlowej następowały także pozytywne z punktu widzenia interesów monopolu przesunięcia w jej strukturze. W II połowie lat trzydziestych zmniejszyło się nieco nasycenie punktami sprzedaży w województwach centralnych (wynosiło około 70%), a wyraźna koncentracja nastąpiła w tym zakresie w samej stolicy, gdzie liczba kolektur była o 50 mniejsza niż dziesięć lat wcześniej, udział zaś Warszawy w stanie posiadania sieci sprzedaży spadł do około 1/4. Takie ukształtowanie struktury przestrzennej aparatu sprzedaży nie przekładało się jednak na wyniki samej sprzedaży losów loterii, gdyż brak rejonizacji w dystrybucji (kolejna różnica w stosunku do innych reglamentujących handel monopoli) oraz specyfika jej wykonywania nie pozwalały na tak jednoznaczne oceny. Działające w wielkich miastach kolektury poprzez swoich przedstawicieli lub reklamę zachęcającą do zakupu losów drogą pocztową potrafiły sprzedawać losy kolejnych edycji loterii w całym kraju i stąd w tym wypadku struktura przestrzenna aparatu handlowego aż tak bardzo nie oddziaływała na wyniki ekonomiczne samego monopolu[34].

Marginalną rolę w polityce handlowej Loterii Państwowej odgrywał natomiast system tzw. uprzywilejowania przy nadawaniu praw do sprzedaży losów. Nie było w tym względzie odpowiedniego zapisu w ustawie monopolowej z 1920 roku, a brak koncesji w pełnym rozumieniu tego słowa wyłączał handel na rzecz monopolu spod oddziaływania rozporządzenia Prezydenta o rewizji koncesji z 27 grudnia 1924 r. Konieczność składania wysokich zabezpieczeń za sprzedawane losy wykluczała zresztą większość osób uprzywilejowanych z kręgu zdolnych do prowadzenia kolektur i mimo przyjęcia przez Sejm w marcu 1920 roku odpowiedniej rezolucji wzywającej rząd do uwzględniania w przydziale kolektur *przede wszystkim inwalidów wojennych, pozostałych po poległych i kooperatywy robotnicze* kandydatów takich zaczęto preferować dopiero w II połowie lat dwudziestych, gdy wraz z rozbudową sieci sprzedaży podpisano odpowiednie umowy z blisko dwustoma należącymi do tej kategorii osobami i instytucjami. Była to zatem sytuacja zasadniczo inna niż w monopolach opartych na koncesjonowaniu sprzedaży, gdzie placówki prowadzone przez osoby uprzywilejowane do 1933 roku dominowały. O wyraźnie mniejszej sile ekonomicznej tego rodzaju kolektur świadczył fakt, że na początku lat trzydziestych, mimo że stanowiły ponad 20% punktów sprzedaży, liczba przyznanych im losów wynosiła niespełna 14%[35].

---

[33] NIK 1926, s. 193; *Polski Monopol Loteryjny* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928...*, cz. 2, s. 37.

[34] Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 22; „Czas" 1932, nr 101, s. 5; *Lekarstwo na kryzys*, „Gaz. Handl." 1931, nr 263, s. 5.

[35] *Debata nad projektem ustawy w przedmiocie urządzenia loterii...*, szp. 17; DzURP 1924, nr 114, poz. 1022; T. Jakubowski, *Monopol loteryjny...*, s. 304; zdaniem wiceministra skarbu Wincentego Jastrzębskiego o małym zainteresowaniu prowadzeniem kolektur przez organizacje społeczne, które z reguły wybierały hurtowy handel wyrobami tytoniowymi, przesądzały właśnie wysokie koszty nabywania

Podsumowując zasady regulujące handel wyrobami monopolowymi, należy zwrócić uwagę na wysoki stopień podobieństwa między działaniami w tym względzie obu największych przedsiębiorstw, ale także wyraźną niekonsekwencję w podejmowanych decyzjach, która cechowała również zupełnie inaczej kształtujący swój aparat handlowy monopol solny. Polski Monopol Tytoniowy oraz Państwowy Monopol Spirytusowy przeszły w całym omawianym okresie znaczącą ewolucję od szerokiego bezpośredniego zaangażowania w działalność handlową do stopniowego oddawania jej w ręce prywatne. W II połowie lat trzydziestych ich udział w strukturach handlowych był już minimalny, a taki sam poziom zaangażowania własnego osiągnął wtedy Polski Monopol Solny. Najbardziej konsekwentną politykę w tej dziedzinie prowadził opierający dystrybucję wyłącznie na prywatnych kolekturach Polski Monopol Loteryjny, jednak wskutek specyfiki jego działalności sytuację w tym względzie trudno było uznać za w pełni porównywalną z pozostałymi przedsiębiorstwami.

Generalnie nastąpiło w latach trzydziestych wyraźne uwolnienie handlu artykułami monopolowymi od dotychczasowych ograniczeń. Mimo wciąż utrzymujących się koncesji, umów i zezwoleń w dużo większym stopniu niż w dekadzie poprzedniej podlegał on procesom rynkowym. Sukcesywnie zmniejszało się także znaczenie stosowanej wcześniej praktyki uprzywilejowania pewnych grup ludności w przydziałach zezwoleń na handel wyrobami monopolowymi, co również oznaczało eliminowanie wielu związanych z tym szkodliwych zjawisk ekonomicznych. Bardziej rynkowe niż dotychczas ukierunkowanie aparatu dystrybucji wyrobów podległych monopolom fiskalnym stało się zaś przejawem coraz większej troski o rozwój handlowej skuteczności skomercjalizowanych w I połowie lat trzydziestych przedsiębiorstw monopolowych, które dzięki temu mogły skuteczniej niż dotychczas realizować swoje uprawnienia sprzedażne.

2. Polityka handlowa monopoli skarbowych

Podstawowym zadaniem stojącym przed wszystkimi monopolami skarbowymi była w całym okresie ich funkcjonowania sprzedaż wyrobów objętych przywilejem skarbowym państwa, stąd też tak istotna z punktu widzenia realizacji ich fiskalnych, ale także gospodarczych i społecznych celów stawała się odpowiednia i dostosowana do potrzeb i możliwości konsumentów polityka handlowa. To od niej bowiem w dużej mierze zależały zarówno rozmiary sprzedaży wyrobów monopolowych, jak i ich efektywna dystrybucja w zorganizowanej najczęściej pod egidą władz monopolowych sieci handlowej a także, *last not but least*, skuteczna egzekucja monopolowych wszak uprawnień państwa. Wszystkie

losów za gotówkę oraz ryzyko związane z ich sprzedażą, zob. BS, DKSBS 1934/35, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 15 lutego 1934 r.*, s. 121.

zaś zasadnicze elementy tak rozumianej polityki handlowej składać się miały na pozytywne wyniki fiskalne gospodarki monopolowej, korzystne warunki działania rozwijających się dzięki wysokiej sprzedaży monopolowej odpowiednich gałęzi przemysłu i rolnictwa oraz zabezpieczenie zapisywanej w uzasadnieniach poszczególnych ustaw monopolowych powszechnej dostępności do dobrej jakości wyrobów monopolowych i wykluczenie z rynku szkodliwych dla zdrowia i gorszej jakości produktów nielegalnego pochodzenia.

Z tego względu najważniejszymi wyznacznikami prowadzonej przez władze monopolowe polityki sprzedaży były z jednej strony najbardziej oddziałująca na rozmiary konsumpcji polityka cen wyrobów monopolowych, z drugiej zaś – ściśle związana z nią i uwarunkowana zarówno poziomem cen, jak i skutecznością organów Kontroli Skarbowej efektywność przestrzegania wyłączności sprzedaży. Kolejnymi istotnymi z punktu widzenia realizacji fiskalnych i ekonomicznych celów działania przedsiębiorstw monopolowych elementami ich polityki handlowej pozostawały niezmiennie kwestie związane z jakością, asortymentem oraz dostępnością oferowanych w sprzedaży artykułów, a dopiero suma oddziaływania wszystkich tych czynników składała się na ostateczny wynik handlowych poczynań monopoli skarbowych[36].

U źródeł większości zjawisk zachodzących w skomplikowanej sferze realizacji monopolowych uprawnień państwa leżała bezsprzecznie polityka cen. Przekładała się ona bowiem zarówno na procesy związane z dynamiką sprzedaży, jak i skuteczność egzekucji przyznanych Skarbowi przywilejów. O znaczeniu kształtowania poziomu i struktury cen wyrobów monopolowych najlepiej świadczył fakt, że w całym omawianym okresie i we wszystkich monopolach decyzje w tej sprawie pozostawiano zawsze Ministrowi Skarbu, który sam ustalał wysokość tych stawek, a po komercjalizacji zatwierdzał cenniki opracowywane przez władze samodzielnych już przecież przedsiębiorstw monopolowych.

Pojęcie „ustalanie cen" wyrobów monopolowych jest w tym miejscu nieco umowne, gdyż różnie to uprawnienie władz skarbowych było realizowane, podobnie zresztą jak odmiennie kształtowała się kwestia jednolitości stawek w całym kraju. Ceny wyrobów monopolowych zbudowane były na ogół z kilku części składowych, a na ich ostateczny poziom wpływały koszty produkcji (zakupu), naturalna w takim przypadku opłata monopolowa oraz zysk sprzedażny samego monopolu jako przedsiębiorstwa handlowego. Najważniejszą i determinującą wysokość częścią tak skonstruowanej ceny była oczywiście stanowiąca właściwy dochód Skarbu z opodatko-

[36] Do działań w zakresie polityki handlowej monopoli można by zaliczyć prowadzoną zwłaszcza przez oba największe przedsiębiorstwa politykę zakupów surowców i artykułów pomocniczych, jednak w tym wypadku związana ona była w znacznie większym stopniu z ich działalnością produkcyjną i tak właśnie ją umiejscawiano w okresie międzywojennym, por. sprawozdania Komisji Budżetowych Sejmu i Senatu czy też sprawozdania Komisji Rewizyjnej Monopolów z lat trzydziestych.

wania danego artykułu opłata monopolowa, której nomenklatura oraz umocowanie w strukturze stawek sprzedażnych były, zwłaszcza w latach dwudziestych, bardzo niejednolite. Pojęcie opłaty (należytości) monopolowej zarezerwowane było jedynie dla podatku obciążającego przywożone z zagranicy artykuły monopolowe, natomiast w przypadku wyrobów sprzedawanych przez same monopole nazewnictwo kształtowały zapisy odpowiednich aktów prawnych. Cena artykułów tytoniowych zawierała w sobie opłatę równą należnemu podatkowi akcyzowemu, zaś wyroby spirytusowe oraz zapałki obciążone były tzw. opłatą skarbową. W przypadku działalności Biura Sprzedaży Soli zasadniczą częścią dochodu budżetu była określana przez Ministra Skarbu wysokość zysku na 1 tonie sprzedanej soli, zaś w Loterii Państwowej cały wpływ ze sprzedaży losów przeznaczany był na wypłaty wygranych, z nich zaś Skarb potrącał 20% i ta prowizja po opłaceniu kosztów dystrybucji pozostawała jako zysk monopolowy. Procentowo dochód budżetu określany był także w kontekście działalności PMT, natomiast w przypadku pozostałych przedsiębiorstw zysk Skarbu ustalany był kwotowo, w zależności od rodzajów lub przeznaczenia sprzedaży[37].

Unifikacja zasad określania udziału Skarbu w cenie wyrobów monopolowych nastąpiła wraz z komercjalizacją i usamodzielnieniem ekonomicznym samych monopoli (uprawnienia wykonawcze w zakresie kształtowania cen pozostały w rękach Ministra Skarbu). We wszystkich monopolach wykonywanych bezpośrednio przez władze skarbowe wprowadzono oficjalnie pojęcie opłaty monopolowej, która od czasu wydania odpowiednich aktów prawnych obciążała zarówno towary sprowadzane z zagranicy, jak i wytwarzane i sprzedawane na miejscu. Odpowiednie zapisy pojawiły się w roku 1932 w rozporządzeniu Prezydenta o monopolu spirytusowym z 11 lipca oraz rozporządzeniu wykonawczym Ministra Skarbu z 19 lipca o obrocie solą. W przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego zastąpienie podatku konsumpcyjnego w nomenklaturze należnego Skarbowi zysku nastąpiło płynnie, z zachowaniem wcześniej stosowanego zróżnicowania udziału opłaty monopolowej w cenie poszczególnych wyrobów (opłata od cygar wynosiła 30%, od tytoni – 40%, od papierosów – 50% ceny). Najpóźniej pojęcie opłaty monopolowej wprowadzone zostało do zasad organizacyjnych monopolu loteryjnego. Zgodnie z ustawą z 15 marca 1934 r. zapisano w nich zasadę określania poziomu zysku budżetu przez Ministra Skarbu, rezygnując w ten sposób ze sztywnej 20-procentowej prowizji[38].

---

[37] DzURP 1920, nr 31, poz. 180; 1922, nr 47, poz. 409; 1924, nr 78, poz. 756; nr 117, poz. 1043; 1925, nr 83, poz. 561; 1927, nr 32, poz. 289; J. Husarski, *Znaczenie monopolów państwowych*..., s. 242–243; J. Podczarski, *Czym jest w systemie monopolowym tak zwana opłata monopolowa i czy nazwa ta jest stosowną?*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 6, s. 217–219; tenże, *Wysokość opłaty monopolowej od wyrobów tytoniowych*, tamże, z. 7, s. 279–282.

[38] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 35–37; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 813, *Rządowy projekt ustawy*..., s. 1; DzURP 1932, nr 63, poz. 586; nr 65, poz. 609; 1934, nr 30, poz. 270; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności*..., s. 92.

Zupełnie odmiennie reguły rządziły kształtowaniem cen sprzedażnych wyrobów monopolu zapałczanego. Mimo że według odpowiednich aktów prawnych wysokość opłaty monopolowej także miał ustalać Minister Skarbu, zapisy kolejnych umów ze Spółką Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego właściwie wykluczały taką możliwość. Sama zaś opłata monopolowa (powiązana z czynszem dzierżawnym) od zapałek określona została w umowie z września 1925 roku w walucie złotej, stąd jedynym realnym regulatorem jej poziomu stał się do końca 1930 roku, a właściwie do II stabilizacji złotego w 1927 r., kurs polskiej waluty. Minister Skarbu miał raz na pół roku dostosowywać taryfę do wskaźnika cen hurtowych, jednak ewentualne podniesienie opłaty monopolowej musiało oznaczać podwyżkę ceny sprzedażnej, gdyż spółka gwarantowała sobie w cenie towaru pokrycie kosztów i odpowiedni poziom czystego zysku od kapitału. Na podstawie umowy z 17 listopada 1930 roku wysokość i zasady kształtowania ceny sprzedażnej zapałek i zawartej w niej opłaty monopolowej zostały ustalone na nowo, a o braku wpływu Ministerstwa Skarbu na bieżący poziom cen zapałek świadczyły zarówno fatalistyczne w swej wymowie i powtarzające się w kolejnych latach konstatacje zajmujących się sprawami monopolowymi posłów, jak i wyżej omówione okoliczności podpisania nowej umowy w roku 1937, gdy dopiero „szantaż walutowy" pozwolił wymóc na spółce dzierżawczej zgodę na obniżkę cen, o którą władze skarbowe starały się już od 1933 roku[39].

Ceny niektórych wyrobów monopolowych zawierały także, ale w ramach wyżej omówionej opłaty skarbowej (monopolowej), dodatki na rzecz związków komunalnych oraz samorządów wojewódzkich. W myśl ustawy z 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych dotyczyły one większości podatków od spożycia, obciążając m.in. spirytus i zapałki, choć nie obejmowały działalności monopolu solnego ani tytoniowego. Ustawa o monopolu spirytusowym dodatek taki utrzymała, jednak jej zapisy wprowadzające stawki kwotowe w miejsce procentowej formuły określania wysokości dodatku mocno jego udział w opłacie skarbowej ograniczyły. Wynosił on 1 zł od litra sprzedanego spirytusu konsumpcyjnego, z czego 0,80 zł/l szło na rzecz różnych związków szczebla komunalnego (gminy wiejskie, miejskie niewydzielone i wydzielone oraz powiatowe związki komunalne), zaś 0,20 zł/l – na samorząd wojewódzki (istniał tylko w b. zaborze pruskim, w przypadku pozostałych dzielnic kwota ta trafiała w praktyce do Skarbu). W sposób odmienny unormowano kwe-

[39] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 54, *Posiedzenie Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 r.*, k. 1; Załącznik 2, k. 33–34; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1933/34*, SS Sejm, Okres III, pos. 84 z 10 lutego 1933 r., szp. 45; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1934/35*, tamże, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 48; *Debata nad ustawą o konwersji 6,5% pożyczki zagranicznej*, tamże, Okres IV, pos. 63 z 16 grudnia 1937 r., szp. 17–21; DzURP 1925, nr 83, poz. 561; NIK 1926, s. 191–192; *Sprawa zapałczana w świetle dokumentów...*, s. 81.

stię dodatków samorządowych w ustawie o monopolu zapałczanym z 15 lipca 1925 roku, która zniosła je całkowicie, wprowadzając za to dodatki do podatku akcyzowego obciążającego zapalniczki. W latach trzydziestych wraz z nowym uregulowaniem zasad sprzedaży wyrobów monopolowych nastąpił od 1933 roku powrót do procentowej formuły naliczania udziału środków przeznaczonych dla związków samorządowych w opłacie monopolowej od spirytusu konsumpcyjnego. Zgodnie z rozporządzeniem z 27 października 1933 roku miał on wynosić 14% wartości tej opłaty, natomiast w dwa lata później obniżono go do 12%[40].

Przekazanie w zasadzie całości kompetencji w zakresie regulacji cenowych Ministerstwu Skarbu oznaczało nieuchronne usztywnienie prowadzonej polityki cen artykułów monopolowych oraz jej oczywistą fiskalizację. Pierwsze skutki takiego unormowania zasad kształtowania cen sprzedażnych stały się szczególnie widoczne w okresie Wielkiego Kryzysu, gdy etatystyczny przedsiębiorca, jakim dzięki posiadanym uprawnieniom był Skarb Państwa, nie potrafił (i nie chciał) odpowiednio szybko reagować na zjawiska rynkowe, co znajdowało odzwierciedlenie w wynikach sprzedaży najbardziej uzależnionych od koniunktury artykułów monopolowych. Z drugiej zaś strony polityka cen monopolowych niezmiennie determinowana była przez jej fiskalny charakter i nawet pojawiająca się w resorcie Skarbu czy w samych przedsiębiorstwach monopolowych świadomość konieczności rewizji (obniżenia) stawek sprzedażnych niekoniecznie musiała skutkować odpowiednimi decyzjami, latami nieraz wstrzymywanymi w obawie przed utratą wpływów skarbowych, które i tak wskutek spadku sprzedaży się zmniejszały.

Generalnie można stwierdzić, że cała prowadzona przez Ministerstwo Skarbu polityka cen była nieustannym polem rywalizacji między uwarunkowaniami fiskalnymi a koniecznością reagowania na zachodzące w gospodarce zjawiska. Dopóki na rynku utrzymywała się dobra koniunktura, ten ewidentny konflikt interesów między Skarbem a konsumentami był jeszcze traktowany jako drugoplanowy, a w polityce handlowej monopoli trudno było doszukać się jakiejś wspólnej myśli przewodniej. W latach trzydziestych natomiast, w związku z trwałym pogorszeniem sytuacji gospodarczej, okazało się, że dotychczasowy statyczny charakter prowadzonej polityki musiał ustąpić miejsca większej elastyczności i próbom całościowego uregulowania problemu cen monopolowych. W ten sposób naturalnie niemal wyodrębnił się drugi – zapoczątkowany jednak dopiero w roku 1932, a więc zbieżny z usamodzielnieniem ekonomicznym przedsiębiorstw monopolowych – etap w kształtowaniu stawek sprzedażnych,

[40] DzURP 1923, nr 94, poz. 747; 1924, nr 78, poz. 756; 1925, nr 83, poz. 561; 1932, nr 63, poz. 586; 1933, nr 84, poz. 615; 1934, nr 96, poz. 863; B. Markowski, *Finanse samorządu terytorialnego…*, s. 320; „Polska Gosp." 1934, z. 44, s. 1355; B. Litwa, *Nowa organizacja sprzedaży artykułów monopolowych*, tamże 1933, z. 45, s. 1403; W. Ostrowski, *Komunalne dodatki w pośrednich podatkach i monopolach*, „Czasopismo Skarbowe" 1930, nr 11, s. 539–545; tenże, *Komunalne dodatki w pośrednich podatkach i monopolach*, „Przegląd Skarbowy" 1928, z. 3, s. 65–75.

którego wyróżnikiem stała się bezsprzecznie bardziej rynkowa polityka handlowa. Mimo takiej zasadniczej zmiany, której symbolem były – nie do pomyślenia w latach dwudziestych – obniżki cen większości wyrobów monopolowych, jej rozmiary wciąż jeszcze pod koniec okresu międzywojennego uznawane były za niewystarczające, a dowodem na konieczność dalszych obniżek cen monopolowych niezmiennie pozostawała naruszająca przywileje handlowe i produkcyjne państwa przestępczość[41].

Ze względu na skomplikowane stosunki gospodarcze, zwłaszcza walutowe, trudno dokonać pełnej i opartej na racjonalnych przesłankach analizy polityki cenowej prowadzonej przez monopole skarbowe w pierwszych latach niepodległości. Można jednak pokusić się o próbę określenia przynajmniej najistotniejszych jej cech, kierunków oraz efektów. Generalnie był to okres kształtowania zrębów późniejszego systemu monopolowego, a równie ważnym jak ustalanie odpowiednich taryf sprzedażnych zadaniem polityki cen stała się w tym czasie unifikacja stawek obowiązujących w poszczególnych dzielnicach państwa. Podstawowym problemem w tym względzie było dostosowywanie wysokości cen czy też podatku obciążającego artykuły monopolowe w b. zaborze pruskim do poziomu obowiązującego w pozostałych, wcześniej objętych działaniem monopoli, dzielnicach. Ujednolicenie procentowej wysokości podatku od wyrobów tytoniowych nastąpiło w listopadzie 1921 roku, w przypadku soli stało się to dopiero wraz z rozporządzeniem Ministra Skarbu z 30 października 1922 roku. Tak późne podjęcie działań unifikujących oznaczało, że ani w działalności ówczesnego monopolu spirytusowego, ani cukrowego do czasu ich zawieszenia, bądź zniesienia, nie udało się ujednolicenia poziomu cen osiągnąć. Stało się wręcz odwrotnie, dopiero wprowadzenie akcyzy i wolnego handlu pozwoliło na wyrównanie stawek podatkowych, co w kontekście dzielnicowych jedynie uprawnień monopolowych było ze wszech miar zrozumiałe[42].

Sama polityka cen wyrobów monopolowych w okresie przed stabilizacją waluty znajdowała się niezmiennie między młotem a kowadłem inflacji oraz potrzeb fiskalnych budżetu państwa. Z jednej strony często pojawiały się wobec tego zarzuty o zbyt wysoki poziom cen soli (*vide* wniosek o jej obniżkę aż o 3/4

---

[41] BS, SKBS, *Komunikat nr 48 z posiedzenia Komisji...*, s. 9; Druki Sejmowe, Okres II, druk nr 700, cz. 8, SKB MS 1930/31; s. 7; Okres III, druk nr 587, *Wniosek posłów Klubu Ukraińskiego w sprawie obniżenia cen monopolów państwowych z 3 listopada 1932 r.*, b.s.; tamże, Okres V, druk nr 100, SKB Monopole 1939/40, s. 10; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKSB Monopole 1937/38; s. 2; *Gospodarka monopolów państwowych...*, s. 2; *Obniżka cen spirytusu*, „Czas" 1932, nr 220, s. 1.

[42] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 15, *Posiedzenie Rady Ministrów z 26 września 1921 r.*, Załącznik 8, k. 686–687; DzURP 1921, nr 83, poz. 584; nr 86, poz. 628; nr 92, poz. 677; 1922, nr 97, poz. 891; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu. C. Monopole*, s. 4–5; „Dz. Pozn." 1921, nr 190, s. 2; „Kur. Warsz." 1921, nr 286, s. 17; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 15–16; *Tytoń w b. Dzielnicy Pruskiej*, „Rzeczpospolita" 1921, nr 283, s. 1.

wartości złożony do laski marszałkowskiej w końcu 1921 r.), spirytusu w okresie pierwszego monopolu (polityka cen miała wręcz uniemożliwiać wzrost produkcji) oraz cukru (Skarb przejmował zyski producentów), z drugiej zaś strony konieczne stawały się w warunkach inflacji częste podwyżki stawek sprzedażnych bądź podatkowych dla ratowania poziomu dochodów budżetu. Zarzuty o zbyt wysoki poziom taryf w najmniejszym stopniu dotyczyły działalności monopolu tytoniowego, który właściwie dopiero w roku 1921 potrafił dostosować swój cennik do realnej wartości tytoniu na rynkach zagranicznych[43].

W następnych latach jednak wraz z nasilaniem się zjawisk inflacyjnych opodatkowanie tytoniu stało się znowu bardzo czułe na spadek waluty, kolejne zmiany taryf co najwyżej nadążały w momencie wprowadzania za inflacją, a z reguły pozostawały za nią w tyle. Nieco lepiej pod tym względem kształtowała się polityka cen monopolu solnego, który jeszcze na początku 1923 roku uzyskiwał około 70–80% ceny hurtowej soli, podczas gdy w przypadku monopolu tytoniowego stawka podatku na ogół była niższa od pożądanego poziomu 50% ceny sprzedażnej. W przypadku tytoniu na zjawiska inflacyjne nakładał się także szybki wzrost kosztów zakupu surowca zagranicznego (skutek nieurodzajów i podniesienia cen na tytonie bułgarskie). Rok 1923 był zresztą bezwzględnie najtrudniejszy dla ówcześnie działających monopoli. Najdotkliwiej skutki hiperinflacji odczuła Loteria Państwowa, która zważywszy na jej specyfikę i konieczność utrzymywania stałej ceny losów w całej – trwającej kilka miesięcy – edycji loterii klasowej, straciła praktycznie możliwość generowania zauważalnych z punktu widzenia budżetu dochodów. Skrajnym przykładem niedostosowania polityki cen do warunków walutowych stał się natomiast sposób wykonywania monopolu sacharyny, którego niektóre operacje przynosiły Skarbowi w latach 1921–1922 wymierne straty finansowe[44].

Urealnienie prowadzonej przez władze skarbowe polityki cen nastąpiło dopiero, podobnie jak w przypadku całej polityki podatkowej, wraz z podjęciem reformy walutowej. Zastosowanie stałego miernika do określania zobowiązań podatkowych i niewiele późniejsze wprowadzenie opartego na systemie *gold exchange standard* złotego oznaczało, po raz pierwszy od 1918 roku, możliwość prowadzenia zaplanowanej i ukierunkowanej na skuteczną realizację stawianych przed monopolami skarbowymi celów. Pamiętając zaś o przypisywanej im przez

[43] Druki Sejmowe, SU, druk nr 3317, *Wniosek nagły o zniżenie ceny soli i nafty z 11 listopada 1921 r.*, s. 1; Dz. Urz. Min. Skarbu 1922, nr 4, poz. 72; NIK 1922, z. IV, s. 40–42; S.K. Drewnowski, *Pięć lat polskiej polityki...*, s. 4–7; S. Kremer, *Wpływ monopolu cukru...*, s. 9.

[44] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 383, *Projekt ustawy o sprzedaży soli z 23 marca 1923 r.*, s. 2–4; NIK 1922, z. IV, s. 20–22; 1923, s. 203; PBRP 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu. C. Monopole*, s. 5; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 18–19; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce...*, s. 81–84; podobne jak ówcześnie działające monopole problemy z kształtowaniem poziomu podatku akcyzowego nękały także gospodarkę spirytusową, zob. P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 43–44.

autora reformy stabilizacyjnej roli, nie można się dziwić, że nastawienie kształtowanej w nowych warunkach polityki handlowej było przede wszystkim fiskalne i pozostawiało w głębokim tle uwarunkowania gospodarcze i społeczne.

Już samo przerachowanie poziomu obowiązujących stawek podatkowych i sprzedażnych oznaczało drastyczne ich podwyżki. Trudno jednak ewentualne porównania z okresem hiperinflacji traktować jako miarodajne. Rzetelny obraz prowadzonej w tym poinflacyjnym okresie polityki handlowej daje dopiero analiza jej dynamiki od stycznia 1924 roku. Jak już zaznaczono, do 1932 roku nie można mówić o namiastce choćby wspólnej polityki handlowej monopolów skarbowych. Braku takiej koordynacji najlepiej dowodziły fundamentalne wręcz różnice w działaniach podejmowanych przez dwa największe wchodzące w skład kształtującego się systemu monopole. Z drugiej strony monopol solny dopiero od roku 1925 objął swym działaniem cały obszar kraju, zapałczany powstał w październiku tego roku, a struktury i uprawnienia spirytusowego budowano praktycznie do wiosny 1927 roku[45].

Politykę handlową najważniejszego spośród istniejących u progu reformy walutowej przywilejów Skarbu, czyli monopolu tytoniowego, można uznać za stosunkowo umiarkowaną i wyważoną. Kształtowała się ona bowiem równolegle z przejmowaniem aparatu produkcyjnego prywatnych w większości do tej pory fabryk tytoniowych i związaną z tym standaryzacją wytwarzanych i oferowanych do sprzedaży gatunków i marek wyrobów. Stąd też może mniejszy nacisk położono na śrubowanie stawek sprzedażnych, które mimo kolejnych zmian wprowadzanych do taryfy z 1 stycznia 1924 roku długo utrzymywały się na podobnym poziomie. Zasadniczym celem kolejnych nowelizacji było zaś z reguły dążenie do ujednolicenia niezmiernie zróżnicowanego przed przejęciem produkcji przez monopol cennika poszczególnych wyrobów[46].

Pierwsza, podwyższająca ceny większości produktów regulacja nastąpiła w lutym 1925 roku. Przeciętna cena wyrobów monopolowych wzrosła za jej sprawą o 3,5%, ale tabaka, najtańsza w ofercie, podrożała aż o 25%. Zdynamizowanie polityki cen Polskiego Monopolu Tytoniowego nastąpiło w II połowie roku 1925, jednak także i tym razem trudno było je wiązać z rosnącym fiskalizmem władz skarbowych. Wraz z kolejnym załamaniem kursu waluty (tzw. II inflacja) zwiększały się koszty nabycia dominujących w strukturze produkcji surowców zagranicznych, co w sposób oczywisty wymagało podniesienia cen sprzedażnych wyrobów monopolowych. Tak też się stało – podwyżka październikowa przyniosła przeciętny wzrost stawek o 6,5%, od stycznia 1926 roku

[45] Szerzej o polityce cen monopoli skarbowych w okresie 1924–1925, P. Grata, *Miejsce monopoli…*, s. 123–128.

[46] Dz. Urz. Min. Skarbu 1924, nr 1, poz. 52, 54; nr 2, poz. 81; DzURP 1923, nr 137, poz. 1150; 1924, nr 55, poz. 554; nr 80, poz. 779; *Ceny wyrobów tytoniowych we frankach złotych*, „IKC" 1924, nr 4, s. 4; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925…*, s. 80.

ceny poszły w górę o około 25%, a w końcu kwietnia – o kolejne 20% i była to już ostatnia związana ze spadkiem waluty podwyżka taryfy wyrobów monopolowych. Przeciętna cena sprzedażna wyrobów Polskiego Monopolu Tytoniowego uzyskana w roku 1926 była w związku z tym wyższa od tej z 1925 o blisko 30%, zaś bardziej reprezentatywna, bo uwzględniająca już tylko najwyższą taryfę, średnia cena w roku 1927 przewyższała tę sprzed dwóch lat o około 40%[47].

W kontekście rozmiarów spadku wartości waluty obserwowany, niższy od deprecjacji złotego, wzrost cen wyrobów tytoniowych należy uznać za umiarkowany, a najlepszym na to dowodem jest fakt, że w roku 1927 ich poziom był relatywnie niższy od notowanego dwa, trzy lata wcześniej. Pośrednim potwierdzeniem względnej słuszności prowadzonej polityki były konstatacje raportu misji Kemmerera wnioskującej jedynie o dalsze uproszczenie i udoskonalenie taryf i rozmiarów opakowań sprzedażnych. Ustalony w połowie dekady poziom cen obowiązywał do połowy roku 1929, gdy władze skarbowe, korzystając z utrzymującej się dobrej koniunktury, rozporządzeniem z 10 maja dokonały poważnej – nawet kilkunastoprocentowej w wypadku niektórych najdroższych wyrobów – podwyżki taryfy. Z punktu widzenia szerokich mas konsumentów nie była ona może w tym czasie zbyt dotkliwa, gdyż przeciętna cena sprzedawanego w kraju tytoniu zwiększyła się o około 6%, a stawki stosowane przez monopol kształtowały się pośrodku cen europejskich, jednak niepokojący ze względu na skuteczność egzekucji uprawnień monopolowych był fakt, że krajowe stawki były już wtedy wyższe niż obowiązujące w krajach z Polską sąsiadujących (Czechosłowacja, Rumunia)[48].

Krańcowo odmienną politykę cen prowadziły w tym czasie władze skarbowe względem drugiego spośród najważniejszych monopoli skarbowych. Utworzenie Państwowego Monopolu Spirytusowego nastąpiło wprawdzie dopiero z końcem roku 1924, zaś działalność handlową, a co za tym szło – fiskalną, podjął on w 1925 r., jednak sama polityka kształtowania stawek opodatkowania spirytusu była już od początku roku 1924 bardzo konsekwentna i ukierunkowana na śrubowanie ich wysokości. Pierwsza po styczniowej, ustalającej stawkę podatku na 2,20 zł za litr spirytusu konsumpcyjnego, blisko 40-procentowa podwyżka akcyzy nastąpiła już we wrześniu 1924 r., zaś po wprowadzeniu monopolu poziom obciążającej spirytus opłaty

[47] DzURP 1925, nr 9, poz. 66; nr 104, poz. 731; nr 129, poz. 925; K. Abłamowicz, *Komercjalizacja sprzedaży...*, s. 277–278; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 153–155; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 29; *Obniżenie cen cygar*, „Dz. Pozn." 1927, nr 85, s. 5; w kwietniu 1927 roku nastąpiła obniżka cen sprzedawanych przez PMT cygar.

[48] Dz. Urz. Min. Skarbu 1929, nr 15, poz. 164; DzURP 1929, nr 33, poz. 314; *Jak pracuje Monopol Tytoniowy. Interwiew...*, s. 6; *Antoni Matakiewicz w debacie nad nowelizacją ustawy o monopolu tytoniowym*, SS Sejm, Okres I, pos. 236 z 16 lipca 1925 r., szp. 24; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera wraz z wyjaśnieniami...*, s. 47–48; K. Abłamowicz, *Komercjalizacja sprzedaży...*, s. 278; S. Wartalski, *Niedomagania monopolu tytuniowego*, „Tyg. Handl." 1924, nr 39, s. 2.

skarbowej zwiększał się wręcz skokowo. W styczniu 1925 roku wyniosła ona 4,10 zł/l (86% więcej niż rok wcześniej), zaś wraz z obejmowaniem pełnym monopolem kolejnych części kraju następowały dalsze podwyżki, które w roku 1927 doprowadziły stawkę opłaty skarbowej do poziomu 7,50 zł/l, w stosunku do stycznia 1924 roku była ona zatem ponadtrzykrotnie wyższa, zaś w dwuletnim zaledwie okresie istnienia PMS wzrosła aż o ponad 80%[49].

Pomimo głoszonych jeszcze kilka miesięcy wcześniej przez Ignacego Matuszewskiego poglądów, a nawet wbrew zdrowemu rozsądkowi, kolejna podwyżka cen nastąpiła… w kwietniu roku 1930, a więc już w okresie załamania koniunktury. Jak zwykle w takich wypadkach, w imię ratowania wpływów do budżetu podniesiono poziom opłaty skarbowej o kolejną złotówkę na litrze, a skutki tej decyzji dla rozmiarów sprzedaży wyrobów monopolowych były oczywiście łatwe do przewidzenia. Interesujące, że podwyżki takiej domagano się w tym czasie w Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu, motywując ją dążeniem do zmniejszenia konsumpcji alkoholu przy utrzymaniu poziomu dochodów z monopolu (ewentualne dochody proponowano przekazać na pomoc dla rolnictwa)[50].

Nie trzeba w tym miejscu dodawać, że notowany wzrost stawek był zdecydowanie szybszy niż deprecjacja waluty, a powszechnie krytykowana polityka cen – nieporównywalna z polityką prowadzoną w tym czasie przez Polski Monopol Tytoniowy. Także porównanie z innymi krajami wypadało dla Państwowego Monopolu Spirytusowego wybitnie niekorzystnie. Już podwyżka z roku 1927 przesunęła polskie ceny do europejskiej czołówki, a stawki obowiązujące od 7 maja 1930 roku były pod względem wysokości bezkonkurencyjne w Europie – o kilkadziesiąt procent przekraczały ceny obowiązujące w pozostałych krajach regionu (jedynie ceny w Niemczech były zbliżone do polskich). Co gorsza, dokonana w 1930 roku podwyżka była sprzeczna z wyraźnie zauważalną już w innych krajach tendencją do obniżania cen wyrobów spirytusowych (*vide* obniżki w Niemczech i na Węgrzech), a wysoki poziom opodatkowania spirytusu w Polsce potwierdzał także fakt, że obowiązujące już w 1928 roku stawki były dwu-, trzykrotnie wyższe od przedwojennych[51].

---

[49] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1148, *Projekt ustawy o monopolu spirytusowym…*, *Załącznik do uzasadnienia*, s. 7; NIK 1926, s. 177, 183; *Nowe rozporządzenie w sprawie wyrobów spirytusowych*, „Dz. Pozn." 1925, nr 13, s. 4; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, s. 152.

[50] BS, DKSBS 1930/31, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dnia 26 lutego 1930 r.*, s. 1–2; *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dnia 27 lutego 1930 r.*, s. 1–2; DzURP 1930, nr 34, poz. 281; *Józef Dawidsohn w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1930/31*, SS Senat, Okres III, pos. 31 z 13 marca 1930 r., szp. 16; „Czas" 1930, nr 47, s. 3; przeciwnikiem podwyżki cen monopolowych był w 1930 roku ówczesny wiceminister skarbu Stefan Starzyński.

[51] AAN, PMS, sygn. 548, *Biuletyny miesięczne 1931,* k. 31; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 10; J. Michalski, *Przemówienie posła na Sejm…*, s. 7; „Rolnik Ekonomista" (cyt. „Roln. Ekonom.") 1928, t. 5, s. 542; B. Wałukiewicz, *Kryzys spirytusowy,* tamże 1932, nr 17, s. 393; Z. Chojecki, *Produkcja rolnicza i przemysł rolniczy w Polsce współczesnej*, Warszawa 1937, s. 301–302; S.K. Drewnowski, *Monopol spirytusowy*, „Tyg. Handl." 1930, nr 34, s. 5.

Na politykę handlową monopolu spirytusowego obok najważniejszych z punktu widzenia zarówno Skarbu, jak i konsumentów stawek za alkohol konsumpcyjny składały się także ceny sprzedażne ustalane na spirytus wykorzystywany do szeroko rozumianych celów technicznych i przemysłowych. Tutaj w zależności od przeznaczenia panowała duża, wynikająca z poziomu obciążającego taki alkohol podatku, rozpiętość, jednak generalnie także i w tym przypadku trudno było mówić o racjonalnej polityce Państwowego Monopolu Spirytusowego. Używany głównie do celów oświetleniowych i napędowych spirytus skażony (denaturat) nie tylko bowiem już w 1927 roku należał do najdroższych w Europie, ale także był znacznie droższy od innych, konkurencyjnych źródeł energii. Nie lepiej kształtowały się ceny alkoholu sprzedawanego na potrzeby różnych gałęzi przemysłu (octowego, chemicznego, farmaceutycznego, perfumeryjnego, cukierniczego i innych). Nie zmieniał tego nastawienia władz skarbowych zapis ustawy monopolowej zezwalający na obniżanie cen spirytusu przeznaczonego na cele niekonsumpcyjne nawet poniżej poziomu jego kosztów własnych. Na domiar złego masowe przypadki odkażania i spożywania denaturatu notowane po wprowadzeniu monopolu zaowocowały kartkowymi ograniczeniami jego sprzedaży i drastyczną podwyżką ceny w roku 1927. W ten sposób polityka cen wobec spirytusu niekonsumpcyjnego była w tym wybitnie „fiskalnym" okresie działalności PMS bardzo podobna do tej obliczonej na wzrost dochodów ze sprzedaży napojów monopolowych, zaś pierwszym wyłomem w tej praktyce stała się dopiero niewielka obniżka cen denaturatu w roku 1930 (jego cena nadal była jednak wyraźnie wyższa niż przed wojną)[52].

Bardziej wyważoną politykę cen, choć także z wyraźnie zaznaczoną tendencją wzrostową, prowadziły w tym okresie władze mniejszych monopoli skarbowych. Różne były jednak uwarunkowania i cele ich działań w tym względzie. W przypadku stawek sprzedażnych soli, będącej wszak artykułem pierwszej potrzeby, w największym bodaj stopniu spośród wszystkich wyrobów monopolowych niezbędny był kompromis między dążeniami fiskalnymi a możliwościami nabywczymi ludności. Z kolei koszt losów loterii klasowej z założenia miał być odpowiednio wysoki, by uniemożliwić ich nabywanie, a w konsekwencji popadanie w zgubny nałóg, ludziom z uboższych warstw społeczeństwa. Ceny zapałek natomiast ustalone zostały w oparciu o dotychczasowe rynkowe ich ukształtowanie, a ewentualne zmiany zależały wyłącznie od ruchów wskaźnika cen hurtowych.

Prowadzona przez Biuro Sprzedaży Soli polityka cen przeszła w omawianym okresie dosyć symptomatyczną ewolucję obrazującą całokształt zapatrywań

---

[52] AAN, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 91–92; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 73–74; sygn. 581, *Sprzedaż spirytusu i gotowych wyrobów według celów, województw i miesięcy 1924/25 – 1928/29*, k. 103; DzURP 1930, nr 79, poz. 620; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 174, Załączniki, s. 90; T. Lulek, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, s. 304–305; *Polski przemysł gorzelniczy. Zagrożona gałąź produkcji*, „Tyg. Handl." 1927, nr 29, s. 8; *W przemyśle gorzelniczym*, „Dz. Pozn." 1927, nr 59, s. 9.

władz skarbowych na problematykę sprzedaży wyrobów monopolowych. W pierwszych latach ustabilizowanych stosunków walutowych była ona raczej umiarkowana, zaś obowiązujące w roku 1924 stawki uznawano nawet za niższe od stosowanych przed wojną przez zaborców pruskiego i austriackiego (ceny w Królestwie, gdzie od 1880 roku sól nie podlegała podatkowi spożywczemu, z oczywistych względów były wyraźnie niższe niż w pozostałych zaborach). W lutym 1925 roku wraz z rozciągnięciem monopolu na całe terytorium kraju nastąpiła wyraźna, kilkudziesięcioprocentowa podwyżka, która oznaczała zrównanie stawek z przedwojennymi. Kolejna regulacja z lipca 1926 r. przyniosła przede wszystkim dalsze ujednolicenie cen poszczególnych gatunków soli oraz postulowaną od dawna ich unifikację terytorialną na poziomie hurtu[53].

Ujednolicenie cen detalicznych nastąpiło dopiero wraz z nową regulacją z 10 grudnia 1927 roku, gdy Biuro Sprzedaży Soli dokonało także kolejnej, 25-procentowej podwyżki cen hurtowych, ustalone zaś wtedy stawki detaliczne (34 gr za kg soli warzonej oraz kamiennej białej i 24 gr za kg soli kamiennej szarej) były zbliżone do obowiązujących w handlu już wcześniej (w Warszawie sól białą sprzedawano w roku 1926 po 35 gr/kg). Kolejne zwyżki cen monopolowych, wynikające ze wzrostu kosztów nabycia soli, miały wprawdzie charakter raczej symboliczny, gdyż każdorazowo oznaczały wzrost stawek sprzedażnych o 1 zł na 100 kg, czyli o 1 grosz na kilogramie. Daty ich przeprowadzenia (wrzesień 1929 r. oraz sierpień 1930 r.) przesądzały jednak o podobnym jak w przypadku PMS oderwaniu polityki cen od rzeczywistości gospodarczej i oznaczały zwiększanie kosztów nabycia ważnego artykułu powszechnego spożycia w warunkach dramatycznego wręcz spadku dochodów ludności (kolejnym grzechem prowadzonej polityki były ciągłe zmiany taryfikatorów soli sprzedawanej na cele rolnicze i przemysłowe). Z drugiej strony warto jednak przypomnieć, że podwyżka z 1930 r. była jednym z posunięć zastępujących planowaną wtedy likwidację nierentownych salin, kosztem wyższych cen utrzymano zatem znajdujące się w tych przedsiębiorstwach miejsca pracy[54].

---

[53] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, SKB MS 1924, s. 19–20; druk nr 1800, SKB MS 1925, s. 21; NIK 1924, s. 280; 1925, s. 202–203; „Wiad. Stat." 1926, z. 1, s. 2; *Budżet Ministerstwa Skarbu w Komisji Budżetowej…*, s. 6; S.K. Drewnowski, *Nasze monopole państwowe*, „Tyg. Handl." 1926, nr 3, s. 2; *Przemysł solny w 1926 r.*, „PiH" 1927, z. 25, s. 850; o zasadach opodatkowania soli w Królestwie Polskim po zniesieniu tamtejszego monopolu zob. H. Radziszewski, *Skarb i organizacja…*, t. 2, s. 200–201; E. Taylor, *Prawo skarbowe…*, cz. 2, s. 14; porównania z okresem sprzed I wojny światowej, mimo że dyskusyjne metodologicznie, stanowiły w latach dwudziestych ważny punkt odniesienia dla oceny ówczesnych obciążeń podatkowych ludności i jako stosunkowo niezbyt odległe w czasie uznawane były za miarodajne.

[54] AAN, PRM KE, sygn. 660, *Materiały dotyczące wniosku…*, k. 8–15; DzURP 1927, nr 19, poz. 142; nr 109, poz. 930; 1929, nr 67, poz. 520; 1930, nr 63, poz. 501; NIK 1927, s. 144–145; 1929/30, s. 110–112; 1930/31, s. 100–101; „Wiad. Stat." 1926, z. 24, s. 2; 1927, z. 7, s. 243; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo…*, s. 55–57; wzrost cen soli był do roku 1927 niższy od dokonującego się w tym czasie spadku wartości waluty, zob. NIK 1926, s. 161.

Podobne zawirowanie w podejmowanych decyzjach przeszedł również na przełomie lat 1930/31 Państwowy Monopol Zapałczany. Mimo że większość aspektów jego funkcjonowania pozostawała poza zasięgiem wpływów władz skarbowych, to jednak za poziom cen sprzedażnych zapałek ustalony na cały właściwie okres załamania kryzysowego stały się one odpowiedzialne w równym stopniu co prowadząca monopol spółka handlowa. Oczekiwana przez polskie władze podwyżka czynszu dzierżawczego zapisana w nowej umowie podpisanej w listopadzie 1931 roku oznaczała właśnie wzrost ceny hurtowej skrzyni zapałek z 290 zł do 415 zł, co przekładało się na 40-procentową podwyżkę ceny detalicznej u progu kryzysu (z 7 do 10 groszy za pudełko). Wcześniej poziom cen zapałek, stały w walucie złotej, kształtował się w pieniądzu obiegowym w zależności od ruchów wskaźnika cen hurtowych i wahał się od uważanej powszechnie w Polsce za zawyżoną ceny 170 zł za skrzynię w 1925 r. do nawet 310 zł w roku 1926 (obniżka w lipcu 1926 r. właśnie do poziomu 290 zł za skrzynię nastąpiła wskutek interwencji Ministerstwa Skarbu)[55].

Przeciwieństwem prowadzonej przez wszystkie pozostałe monopole polityki cen w całym okresie funkcjonowania ukształtowanego systemu monopolowego były działania w tym względzie Loterii Państwowej. Zgodnie z wyżej wyartykułowanym społecznym celem jej istnienia wysokość stawek sprzedażnych losów miała być na tyle wysoka, jak pisał kierujący Generalną Dyrekcją Loterii Państwowej Tadeusz Jakubowski, *że powstrzymuje ona od udziału w grze loteryjnej sfery najmniej zamożne*. Założenie takie odrzucało *a priori* jakąkolwiek krytykę poziomu cen losów, zaś ich faktyczną szeroką dostępność i tak umożliwiała zasada sprzedaży losów na ćwiartki. Cena losu loterii klasowej szybko wprawdzie wzrosła w pierwszych kilkunastu miesiącach stabilnych stosunków walutowych – z 24 złotych z wiosny 1924 roku do 40 złotych jesienią 1925 r. – jednak realny wzrost w niewielkim tylko stopniu przekroczył spadek wartości nowej polskiej waluty, a później cena losu pozostała już niezmienna do końca okresu międzywojennego. W ten sposób można powiedzieć, że i wilk był syty, i owca cała, gdyż wysokość wpływów z loterii zadowalała oczekiwania fiskusa, a możliwość nabywania części losów oznaczała faktyczne dopuszczenie szerokich mas do udziału w grze[56].

---

[55] AAN, Kauzik, sygn. 36, *Monopol Zapałczany*..., k. 110–111; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, *Projekt ustawy o monopolu zapałczanym*..., s. 7; DzURP 1925, nr 100, poz. 707; NIK 1927, s. 178; „Rzeczpospolita" 1926, nr 188, dod. nocny, s. 3; J. Dawidsohn, *Polskie monopole*..., s. 41; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek*..., s. 25; cena hurtowa zapałek standardowych *franco* stacja odbiorcza była zgodnie z rozporządzeniem Ministra Skarbu z 31 stycznia 1931 r. nawet nieco wyższa i wynosiła przy zakupie powyżej 1 tys. skrzyń 421 zł, a przy mniejszej transakcji 436 zł za skrzynię, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1931, nr 4, poz. 58.

[56] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 8, SKB MS 1925, s. 40–41; Druki Senatu, Okres I, druk nr 22, *Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na rok 1925*, s. 33–34; NIK 1924, s. 303; PBRP 1926, s. 372; RMS 1927–1930, s. 302; *Tajemnica powodzenia loterii.*

Podsumowując politykę cen wyrobów monopolowych w okresie stabilizacji waluty, późniejszej dobrej koniunktury i wreszcie początków Wielkiego Kryzysu, stwierdzić należy, że w II połowie lat dwudziestych była ona bardzo zróżnicowana. Można w niej wyróżnić zarówno reprezentowany przez Państwowy Monopol Spirytusowy nurt wybitnie fiskalny, jak i noszący cechy umiarkowane styl prowadzenia tej polityki widoczny szczególnie w Polskim Monopolu Tytoniowym oraz Loterii Państwowej. Symptomatyczne jest jednak, że wyważony sposób kształtowania cen w przypadku obu tych monopoli nie oznaczał wcale elastyczności ich działalności handlowej, a jedynie powstrzymanie się od podwyżek, względnie łagodny ich charakter.

Ta pozytywnie odróżniająca je w latach dobrej koniunktury cecha straciła na wartości w momencie załamania gospodarczego, gdy w warunkach deflacji i spadku dochodów ludności okazało się, że organiczny niemal brak zdolności do reagowania na negatywne zjawiska na rynku skutkował coraz większym niedostosowaniem obowiązujących cen sprzedażnych wszystkich właściwie wyrobów monopolowych do możliwości nabywczych konsumentów. Przekładało się to zarówno na wyniki sprzedaży, jak i dochody budżetowe. O skali oderwania cen wyrobów monopolowych od realnych procesów rynkowych zachodzących w Rzeczypospolitej na początku lat trzydziestych najlepiej świadczyło porównanie ich poziomu z odpowiednimi wskaźnikami cen innych artykułów rolnych i przemysłowych.

Tabela 14. Porównanie wskaźników cen i płac w Polsce z cenami wyrobów monopolowych w latach 1928 i 1931

Ceny	Rok	
	1928	1931
Hurtowe artykułów przemysłowych	100	77
Hurtowe artykułów rolnych	100	68
Płacone producentom rolnym za ziemiopłody	100	54
Hurtowe surowców i półfabrykatów skartelizowanych	100	108
Płace nominalne robotników w przemyśle	100	99
Płace realne robotników w przemyśle	100	119
Płace robotników rolnych	100	62
Wyroby tytoniowe PMT	100	106
Spirytus konsumpcyjny PMS	100	116
Sól kuchenna biała	100	106
Zapałki	100	143
Losy loterii klasowej	100	100

Źródło: AAN, PMS, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej...*, k. 178; DzURP 1929, nr 33, poz. 314; nr 67, poz. 520; 1930, nr 63, poz. 501; 1932, nr 33, poz. 351; MRS 1936, s. 162, 181; 1938, s. 226; 1939, s. 274; PBRP 1933/34, s. 523; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek...*, s. 25; obliczenia własne.

Wywiad z dyrektorem kolektur A.W. Wolańskiej inż. I. Langierem, „Gaz. Handl." 1929, nr 22, s. 2; T. Jakubowski, *Monopol loteryjny...*, s. 298.

Pozostawienie dotychczasowego poziomu stawek sprzedażnych oznaczało, że towary nimi objęte stały się w ciągu trzech zaledwie lat prawie dwukrotnie droższe dla stanowiących zdecydowaną większość ludności kraju mieszkańców wsi, natomiast podwyższenie tuż przed kryzysem czy też już w jego okresie cen spirytusu, tytoniu, soli czy zapałek podrożyło te artykuły w stosunku do osiąganych dochodów blisko trzykrotnie w porównaniu z okresem dobrej koniunktury. Wyroby monopolowe stały się także o kilkadziesiąt procent droższe w stosunku do znajdujących się w handlu artykułów przemysłowych i rolnych, co więcej, wskaźniki cen spirytusu oraz zapałek przewyższały nawet w roku 1931 poziom cen produktów skartelizowanych. Nieco lepiej wypadało porównanie kosztów nabywania wyrobów monopolowych z poziomem płac robotniczych, należy jednak pamiętać, że wzrost realnej wartości zarobków w przemyśle w stosunku do kosztów utrzymania dotyczył tylko tej części robotników, którym udało się utrzymać stałe etaty[57].

Generalnie zatem można uznać, że znane z historiografii praktyki kilkakrotnego gotowania ziemniaków w raz osolonej wodzie, wykorzystywania do tego wody pochodzącej z przepłukiwania beczek po solonych śledziach, kupowania zapałek na sztuki czy też dzielenia ich na czworo tylko częściowo były bezpośrednim skutkiem kryzysu – współwinowajcą takich sytuacji stały się kontrolujące poziom cen monopolowych władze skarbowe. Powszechne w społeczeństwie przekonanie o drakońsko wysokich cenach soli i zapałek jako artykułów konsumpcji niezbędnej potwierdzali w swoich relacjach pochodzący z całego kraju autorzy wydanych przez Instytut Studiów Społecznych w 1935 roku *Pamiętników chłopów*[58].

Mimo formułowanych już od 1930 roku postulatów obniżenia cen wyrobów monopolowych i zapisanej w sprawozdaniu Komisji Budżetowej Sejmu konstatacji, że *o ile chodzi o monopole, niepodobna jest oczekiwać wzrostu ich docho-*

---

[57] MRS 1932, s. 100; *Polska 1918–1988*, Warszawa 1989, s. 48; M. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965, s. 38–48; M. Kalecki, L. Landau, *Wahania cen i kosztów a wahania produkcji przemysłowej w Polsce*, Warszawa 1935, s. 6–8; Z. Landau, *Płace w Polsce...*, s. 113; trudno jednoznacznie analizować wskaźnik cen wyrobów tytoniowych, który wraz z pogłębianiem się kryzysu i przesuwaniem konsumpcji ku coraz tańszym grupom wyrobów obniżał się niezależnie od obowiązującego cennika, co najlepiej pokazywał zanotowany w tych samych warunkach „taryfowych" blisko 5-procentowy spadek w roku 1931/32 przeciętnej ceny sprzedawanego tytoniu w stosunku do roku 1929/30, zob. NIK 1932/33, z. V, s. 180; 1936/37, z. V-b, s. 44; 1937/38, z. V-b, s. 45.

[58] S. Faj, *Z każdym groszem należy liczyć się* [w:] *Obraz własny życia...*, s. 65; *Pamiętniki bezrobotnych...*, s. 327; *Pamiętniki chłopów,* nr 1–51, Warszawa 1935, s. 40, 163, 431, 620, 708; L. Grosfeld, *Polska w latach kryzysu gospodarczego 1929–1933*, Warszawa 1952, s. 105; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Trudna niepodległość. Rozważania o gospodarce Polski 1918–1939*, Warszawa 1968, s. 86–97; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1991, s. 39–43; nt. dochodów rolniczych i sytuacji na wsi w latach trzydziestych zob. L. Landau, J. Pański, E. Strzelecki, *Bezrobocie wśród chłopów*, Warszawa 1939, s. 241–252; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej...*, t. 3, s. 221–229; M. Mieszczankowski, *Rolnictwo...*, s. 281–291; *Warunki płac robotników rolnych na rok 1931/32*, „Dz. Pozn." 1930, nr 301, s. 7.

dów w najbliższej przyszłości przez podwyższanie ceny artykułów monopolowych, do czasu zasadniczej reorganizacji gospodarki monopolowej w roku 1932 stawki sprzedażne pozostawały, po podwyżkach z 1930 r., niezmienne. Dopiero wyraźny spadek sprzedaży i wpływów skarbowych w połączeniu ze znaczącym wzrostem liczby wykrywanych przestępstw łamiących zasadę wyłączności Skarbu na sprzedaż wyrobów monopolowych oraz zmiana zasadniczej linii polityki gospodarczej rządu w roku 1932 doprowadziły wreszcie do przełomowych w świetle wcześniejszych doświadczeń kroków mających na celu obniżenie cen niektórych z produktów. Obniżanie cen wyrobów monopolowych traktowano powszechnie jako jeden z elementów szerszego programu redukcji cen skartelizowanych, wciąż jednak żywe obawy o utratę części zysków nakazywały wyraźną ostrożność w podejmowanych decyzjach. O skali tkwiącej w samych władzach monopolowych inercji najlepiej świadczył fakt, że jeszcze na początku 1932 roku Dyrekcja PMS obawiała się, że obniżka cen o 15% spowoduje raczej dalsze straty finansowe niż poprawę sytuacji[59].

Mimo takich opinii to właśnie ceny wyrobów obu największych przedsiębiorstw monopolowych stały się polem eksperymentu na nowym etapie prowadzonej przez władze skarbowe polityki cen. Z jednej strony takie ukierunkowanie zmian wynikało z faktu, że stawki sprzedażne napojów spirytusowych najbardziej odbiegały od ówczesnej rzeczywistości gospodarczej (na ceny zapałek władze wpływu nie miały), z drugiej zaś postępujący spadek sprzedaży wielu gatunków wyrobów tytoniowych, identyfikowany nawet z pojęciem „wyraźnej abstynencji", groził dalszym lawinowym zmniejszaniem wpływów z obu tych najważniejszych z punktu widzenia budżetu monopoli fiskalnych. Przełom w polityce cenowej przyniosło rozporządzenie Ministra Skarbu z 23 września 1932 roku, które zmniejszało wysokość zawartej w stawce sprzedażnej opłaty monopolowej z 8,50 zł/l 100° alkoholu do 6 zł/l, czyli o blisko 30%. W praktyce oznaczało to w przypadku najbardziej popularnych wódek czystych prawie 25-procentową obniżkę cen detalicznych (trzy tygodnie wcześniej obniżono także o 40% ceny denaturatu)[60].

Nieco mniej wyraziste, co wynikało ze znacznie bardziej rozbudowanego cennika, ale też i zdecydowanie skromniejsze były skutki decyzji cenowej podję-

---

[59] Druki Sejmowe, Okres II, druk nr 700, cz. 8, SKB MS 1930/31; s. 7; Okres III, druk nr 441, cz. 8 i 20, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym Ministerstwa Skarbu oraz Długów Państwowych na rok 1932/33*, s. 5; *Warunki poprawy. Przemówienie posła Romana Rybarskiego...*, s. 6; „Czas" 1932, nr 220, s. 1; nr 224, s. 3; S.K. Drewnowski, *Monopol spirytusowy*, „Tyg. Handl." 1930, nr 11, s. 7; T. Bernadzikiewicz, *Przerosty etatyzmu*, Warszawa 1936, s. 147; o skali realnego wzrostu cen wyrobów PMS oraz PMT w pierwszych latach kryzysu najlepiej świadczył fakt, że stawki te w stosunku do cen zboża, żywca czy też płac robotników rolnych wzrosły do początku roku 1932 aż dwu-, trzykrotnie, zob. MRS 1932, s. 90.

[60] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 123; DzURP 1932, nr 33, poz. 351; nr 78, poz. 698; nr 79, poz. 704; NIK 1932/33, z. V, s. 133; „Czas" 1932, nr 220, s. 1; „Polska Gosp." 1932, z. 41, s. 1207; M. Kasprzycki, *Nowy cennik spirytusowy*, tamże, z. 41, s. 1207–1208; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 220.

tej kilka dni później (30 września) w sprawie wyrobów tytoniowych. Przede wszystkim obniżono ceny niektórych tylko produktów, a celem podjętej regulacji miało być ułatwienie zakupów wyrobów PMT uboższym warstwom ludności. Wskutek tego ceny najbardziej popularnej i dominującej w spożyciu machorki spadły o kilkanaście procent, popularnych papierosów „Płaskich" – o 9%, natomiast w przypadku większości droższych gatunków pozostały bez zmian. Równocześnie wprowadzono na rynek nowy gatunek papierosów dla niezamożnych klientów („Cienkie"). Były one, zdaniem dyrekcji monopolu, najtańszym tego typu produktem na rynku europejskim[61].

Kolejna, wyraźniejsza już modyfikacja taryf tytoniowych nastąpiła w styczniu 1933 r. W jej wyniku ceny cygar zostały obniżone od 4 do 33%, ceny papierosów – od 10 do 25%, zaś przeciętna redukcja stawek sprzedażnych mieściła się w przedziale 10–20%. Teoretycznie można by uznać, że efektem obu obniżek stał się w roku 1934/35 spadek średniej ceny kupowanego przez konsumentów tytoniu w stosunku do roku 1931/32 o około 18%. Trudno jednak utożsamiać ten wskaźnik z wymiarem procentowym redukcji taryf w skali całej oferty PMT, który oszacować należy na poziomie nawet o połowę niższym. Wraz ze spadkiem dochodów ludności następowały bowiem wyraźne przesunięcia w strukturze sprzedaży w kierunku tańszych gatunków wyrobów, z drugiej zaś strony współgrało z nimi pojawianie się na rynku nowych, właśnie przystępniejszych cenowo, ale i gorszych jakościowo produktów z papierosami „Cienkimi", *nomen omen*, na czele. Potwierdzeniem niedostatecznego zakresu dokonanych redukcji cen stała się zaś kolejna taka decyzja z 21 lutego 1935 roku, gdy ponownie obniżono taryfy na niektóre najtańsze gatunki papierosów, wycofano ze sprzedaży droższe rodzaje cygar i wprowadzono kolejne tanie produkty (najbardziej potaniały, z 1,5 gr/szt. do 1,25 gr/szt., papierosy „Wanda", których nowa cena była już o blisko 40% niższa od tej z roku 1932, a produkt ten stał się najtańszy w ofercie PMT)[62].

Zdecydowanie korzystne skutki zainicjowanych w 1932 roku obniżek cen wyrobów monopolowych, o czym niżej, nie oznaczały wprawdzie trwałej rynkowej reorientacji w polityce cen przedsiębiorstw wykonujących uprawnienia fiskalne państwa, jednak z czasem doprowadziły do kolejnych tego typu posunięć. Chociaż spóźnione, pojawiło się jednak rozporządzenie obniżające ceny soli, nastąpiła dalsza redukcja stawek opłaty od spirytusu i wreszcie, po długich negocjacjach, doczekano się obniżki prohibicyjnej ceny zapałek. Bezwzględnie najbardziej uciążliwe społecznie było jednak odwlekanie decyzji w sprawie stawek

[61] DzURP 1932, nr 82, poz. 719; *W sprawie zniżenia cen wyrobów tytoniowych*, „Czas" 1932, nr 227, s. 3; *Zniżka cen wyrobów tytoniowych*, „Polska Gosp." 1932, z. 41, s. 1208.

[62] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37*, SS Senat, Okres IV, pos. 12 z 13 marca 1936 r., szp. 81–82; DzURP 1932, nr 119, poz. 978; 1934, nr 16, poz. 132; 1935, nr 13, poz. 71; „Kalendarz Skarbowy" 1939, s. 679–682; NIK 1932/33, z. V, s. 180; 1933/34, z. V, s. 161–162; 1934/35, s. 126–127; 1936/37, z. V-b, s. 44; *Gospodarka monopoli państwowych...*, s. 2; *Obniżka cen na wyroby tytoniowe*, „Dz. Pozn." 1933, nr 7, s. 7.

sprzedażnych soli. Mimo że w przeciwieństwie do napojów alkoholowych nie różniły się one w tym czasie drastycznie od obowiązujących wtedy w sąsiadujących z Polską krajach czy też nawet od cen płaconych przez konsumentów na ziemiach polskich przed wojną, ich poziom był dramatycznie wysoki w stosunku do odpowiednich wskaźników cen i dochodów ludności. Z uwagi na specyfikę soli jako podstawowego środka spożycia i konserwacji żywności przekładało się to na nienaturalnie duży jej udział w wydatkach domowych ludności – w roku 1932 zwiększył się on w stosunku do okresu sprzed kryzysu ponaddwukrotnie[63].

Chociaż w dwóch największych monopolach reformę organizacyjną połączono z obniżką cen sprzedażnych, wyroby Polskiego Monopolu Solnego wciąż sprzedawane były według dotychczasowych, traktowanych jako niewygórowane taryf. Wydatki na sól nadal uznawano za mało znaczącą część budżetów domowych, a każda redukcja stawek sprzedażnych groziła zdaniem władz skarbowych dalszym spadkiem wpływów budżetowych. Stąd też formułowane początkowo postulaty zmian dotyczyły jedynie obniżki cen tańszej soli szarej, a decyzja w tej sprawie zapadła dopiero jesienią 1934 roku, gdy rozporządzeniem z 20 października zmniejszono jej cenę z 26 gr/kg do 22 gr/kg (o 15%). Od połowy 1936 roku wynosiła ona juz tylko 20 gr/kg, czyli była niższa od poziomu ustalonego na początku lat trzydziestych o prawie 1/4. Ceny droższej soli białej obniżono natomiast dopiero od początku roku 1936, czyli już w okresie ożywienia koniunktury, a skala tej redukcji była stosunkowo niewielka, gdyż wyniosła tylko 11%[64].

Cała polityka cen monopolu solnego w latach trzydziestych nie zdołała uwolnić się z ograniczeń wszechobecnego i podbudowywanego porównaniami międzynarodowymi fiskalizmu, którego skutkiem stało się znikome zaledwie uwzględnianie w podejmowanych decyzjach, szczególnie istotnych w kontekście akurat tego artykułu monopolowego, uwarunkowań społecznych. Ze względu na mało rynkowy charakter spożycia soli względy społeczne musiały bowiem ustę-

---

[63] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934, szp. 43; Druki Sejmu, Okres IV, druk nr 55, cz. 8, SKB Monopole 1936/37, s. 3; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 10; MRS 1932, s. 90; co więcej, jeszcze w lipcu 1932 roku podniesiono z 24 gr/kg do 26 gr/kg cenę najtańszej na rynku soli szarej kruchowej, zrównując w ten sposób koszt jej nabycia z dotychczasową ceną soli szarej mielonej, od której wcześniej była zawsze o 2 grosze na kilogramie tańsza, zob. Druki Sejmu, Okres III, druk nr 640, SKB Monopole 1933/34, s. 7; DzURP 1932, nr 65, poz. 610; NIK 1932/33, z. V, s. 107; dynamika zmian w dochodach i wydatkach gospodarstw chłopskich w latach 1928/28 – 1937/39, por. W. Staniewicz, *Deflacja polska 1929–1936*, wstęp i oprac. K. Badziak, M. Łapa, Łódź 2003, s. 106–107.

[64] AAN, PRM Akta grupowe, sygn. 84-22, *Rozporządzenia Ministra Skarbu dot. cen i obrotu solą 17 VII 1932 – 7 IV 1939*, b.k.; BS, SKBS, *Komunikat nr 48 z posiedzenia Komisji…*, *Mowa wicepremiera…*, s. 3; DzURP 1934, nr 97, poz. 886; 1935, nr 95, poz. 598; 1936, nr 48, poz. 347; NIK 1934/35, s. 89; Ceny *soli nie zostały zmienione*, „Gaz. Handl." 1932, nr 175, s. 3; *Cena soli powinna ulec obniżeniu?*, tamże, nr 245, s. 2; w styczniu 1936 roku, pół roku przed decyzją o zmniejszeniu stawek sprzedażnych dla całego kraju, obniżono o 10% hurtową cenę soli szarej sprzedawanej dla ludności województw wschodnich, por. DzURP 1936, nr 6, poz. 62.

pować wobec potrzeb budżetu, którego dochody zawsze stały przed interesem konsumentów (ewentualne poważniejsze obniżki cen nie mogły, zdaniem podejmujących decyzje, zagwarantować odpowiedniego dla Skarbu wzrostu sprzedaży). Potwierdzeniem zaś wciąż zbyt wysokich w stosunku do rzeczywistych możliwości nabywczych ludności cen soli stały się także słowa referenta Komisji Budżetowej Sejmu Piotra Sobczyka, który jeszcze w lutym 1939 roku, postulując dalsze potanienie soli, mówił o zmianach taryfowych, że *procentowo są to obniżki znaczne, pomimo to jednak ludzie na wsi zadają sobie wiele trudu, aby odkazić kilogram soli przeznaczonej dla bydła i użyć jej do potraw, zaoszczędzając 15 gr*. Odpowiedź wiceministra Morawskiego nie pozostawiała jednak w tej kwestii zwolennikom obniżki cen żadnych złudzeń. Wychodząc z założenia, iż *spożycie soli nie wzrasta w miarę zniżenia cen, gdyż sól nie jest pokarmem tylko przyprawą*, argumentował z nieodpartą wręcz z punktu widzenia fiskusa logiką, że *każda obniżka ceny soli może być tylko zmniejszeniem wpłaty do Skarbu Państwa*[65].

W tym samym czasie, gdy obniżano stawki sprzedażne na sól nastąpiła także kolejna zniżka cen wyrobów Państwowego Monopolu Spirytusowego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Skarbu z 16 lutego 1935 roku wysokość opłaty skarbowej od 1 litra 100% alkoholu została zmniejszona do poziomu 4,50 zł, co oznaczało, że od maja tego roku była ona niższa do tej obowiązującej jeszcze na początku roku 1932 o blisko połowę. W ślad za tym poszły także dalsze obniżki stawek obciążających spirytus niekonsumpcyjny, których przyśpieszenie możliwe stało się wraz z wejściem w życie w roku 1933 nowych zasad organizacji zakupu i sprzedaży puli niekonsumpcyjnej zapisanych w rozporządzeniu o monopolu z 1932 roku. Redukcje stawek sprzedażnych następowały w tym przypadku zarówno w połowie roku 1933, jak i w styczniu 1936 oraz lipcu 1937 r., a skutkiem podejmowanych działań stało się zmniejszenie ceny płaconej przez nabywców za najbardziej porównywalny z rodzajów takiego alkoholu denaturat poniżej poziomu 1 zł/l (0,95 zł za litrową butelkę 92°). Przeciętny wpływ ze sprzedaży całej puli niekonsumpcyjnej zmniejszył się w ciągu dziesięciu lat do 0,79 zł/l 100° alkoholu i stanowił już tylko 36% poziomu z roku 1928/29, gdy wynosił 2,16 zł/l 100°[66].

---

[65] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 34; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 6; *Piotr Sobczyk w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, tamże, Okres V, pos. 18 z 25 lutego 1939 r., szp. 131–132; DzURP 1934, nr 97, poz. 886; 1936, nr 48, poz. 347; *Działalność Polskiego Monopolu Solnego. Rozmowa z Dyrektorem inż. Marianem Mickiewiczem*, „Codz. Gaz. Handl." 1938, dod. do nr. 270, s. 83; *Rola gospodarcza monopolów...*, s. 5; o wysokim stopniu stabilności spożycia soli, które *nie wykazuje zależności ani od położenia geograficznego, ani od zamożności*, por. *Zużycie wyrobów przemysłowych na wsi w roku 1932/33 w zależności od położenia geograficznego i stopnia zamożności gospodarstw wiejskich*, oprac. Z. Sobańska-Kieniewiczowa, Warszawa 1939, s. 32.

[66] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza działalności...*, k. 86; DzURP 1933, nr 46, poz. 361; 1935, nr 13, poz. 70; 1936, nr 11, poz. 110; 1937, nr 59, poz. 465;

Ostatnim akcentem polityki obniżania cen monopolowych stały się zakończone wreszcie powodzeniem w 1937 roku zabiegi Ministerstwa Skarbu w sprawie najbardziej wyśrubowanych spośród artykułów monopolowych cen zapałek. Mimo formułowanych już od wejścia w życie zapisów umowy z listopada 1930 roku postulatów obniżki stała się ona możliwa dopiero po sześciu latach, wraz z kolejną modyfikacją zasad dzierżawy monopolu. Zgoda Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego na takie posunięcie pozwoliła na obniżenie w połowie roku 1937 ceny detalicznej pudełka zapałek z dotychczasowych 10 groszy do 8 groszy. Pobierana od sprzedaży opłata monopolowa nadal wynosiła wprawdzie 268 zł od miliona sprzedanych zapałek, jednak skutkiem obniżki cen stało się zmniejszenie stawek czynszu dzierżawnego płaconego od sprzedaży. Obniżkę cen przyniosło także uregulowanie kwestii opodatkowania zapalniczek, jednak w tym wypadku był to raczej krok w kierunku legalizacji obrotu, urealnienia stanu prawnego, nie zaś działania zwiększające dostępność monopolowego produktu[67].

Ostatecznie zatem akcji obniżania cen „skartelizowanych" poddane zostały wszystkie produkty monopolowe za wyjątkiem z założenia niepodlegających uwarunkowaniom społecznym losów loterii. Był to na pewno wyraz nowego podejścia władz skarbowych do kształtowania polityki cen, jednak zarówno tempo przystępowania do obniżek, jak i ich niewystarczająca skala przesądzały o tym, że generalna ocena działań w tym względzie także i w latach trzydziestych nie mogła być jednoznacznie pozytywna. Jeszcze w 1939 roku aktualne było stawiane w kontekście przykładów spożywania nieprzeznaczonych do konsumpcji soli czy spirytusu retoryczne pytanie – *czyż trzeba jaskrawszych dowodów istnienia dysproporcji między cenami wyrobów monopolowych i zdolnością nabywczą drobnego rolnika?* Najlepszym zaś podsumowaniem prowadzonej w latach kryzysu i później polityki były słowa posła Huttena-Czapskiego, który relacjonując ciekawe doświadczenia prowadzonej przez monopol polityki cen, konstatował, że *nieobniżenie cen w odpowiedniej chwili redukowało znacznie sprzedaż i konsumpcję i nawet doprowadziło do różnego rodzaju nadużyć* (...). *Z drugiej strony widzimy, że obniżenie należyte wywołuje natychmiastową reakcję w formie zwiększenia sprzedaży i przez to samo pokrycia tych pozornych strat, które Skarb ponosi przez zmniejszenie cen*[68].

„Polska Gosp." 1933, z. 30, s. 939; 1936, z. 12, s. 326–327; 1937, z. 33, s. 1100; „Prz. Rol." 1935, nr 2, b.s.; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 193.

[67] AAN, PRM Akta grupowe, sygn. 84-25, *Memoriał Izby Przemysłowo-Handlowej w Wilnie o konieczności obniżenia cen zapałek w Polsce (3 IX 1932)*, s. 2–7; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, *Projekt ustawy o monopolu zapałczanym...*, s. 14; DzURP 1937, nr 48, poz. 376; PBRP 1939/40, s. 1073; *O dogodniejsze ceny zapałek*, „Tyg. Handl." 1937, nr 22, s. 585; *Opłata monopolowa od zapalniczek*, „Polska Gosp." 1937, z. 27, s. 913; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek...*, s. 28–30; *Zapałki nareszcie tańsze!*, „Dz. Pozn." 1937, nr 145, s. 7.

[68] Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, SKB Monopole 1939/40, s. 10; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1938/39*, SS Sejm, Okres IV,

O ile trudno tej opinii nie przyznać racji, o tyle efekty praktyczne akcji obniżania cen wyrobów monopolowych były jednak w stosunku do potrzeb raczej skromne. Największy zakres przybrały redukcje cen wyrobów spirytusowych, których poziom zmniejszył się w sposób znaczący zarówno w stosunku do okresu sprzed załamania koniunktury, jak i w porównaniu z innymi wskaźnikami cen w II połowie lat trzydziestych. Sytuacja, w której najaktywniejszą politykę cen prowadzono względem powodującej nałogi używki, nie zaś artykułów pierwszej potrzeby, po raz kolejny dowodziła wybitnie fiskalnego ukierunkowania działań władz skarbowych. Ceny pozostałych produktów monopolowych uległy wprawdzie pewnej obniżce, jednak jej zakres był mniejszy nawet od dokonującego się w tym samym czasie dalszego obniżania innych zasadniczych dla kształtowania się stosunków na rynku wskaźników cen hurtowych.

Tabela 15. Wskaźniki cen wyrobów monopolowych w roku 1938 w stosunku do cen i płac w Polsce

Ceny	Wskaźnik 1938	
	1928 = 100	1931 = 100
Hurtowe artykułów przemysłowych	58	75
Hurtowe artykułów rolnych	50	74
Płacone producentom rolnym za ziemiopłody	44	81
Hurtowe surowców i półfabrykatów skartelizowanych	78	72
Płace nominalne robotników w przemyśle	86	87
Płace realne robotników w przemyśle	141	118
Płace robotników rolnych	53*	87*
Wyroby tytoniowe PMT	97	92
Spirytus konsumpcyjny PMS	60	53
Sól kuchenna biała	94	89
Zapałki	114	80
Losy loterii klasowej	100	100

* rok 1937/38.

Źródło: MRS 1936, s. 162; 1938, s. 226; 1939, s. 245–247, 269, 274; Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939 – czerwiec 1941, Londyn 1941, s. 106; DzURP 1932, nr 33, poz. 351; nr 78, poz. 698; nr 79, poz. 704; 1934, nr 97, poz. 886; 1935, nr 95, poz. 598; 1935, nr 13, poz. 70; 1936, nr 48, poz. 347; 1937, nr 66, poz. 506; tabela. 14; obliczenia własne.

Nadal nieporównywalna była wskutek tego dynamika cen w stosunku do okresu dobrej koniunktury końca lat dwudziestych, gdyż w ciągu dziesięciu lat,

pos. 73 z 19 lutego 1938 r., szp. 68; *Gospodarka monopolów państwowych...*, s. 2; polityka cen monopoli skarbowych uznawana była na początku lat trzydziestych za swego rodzaju alibi dla polityki cenowej prowadzonej przez kartele prywatne, por. A. Wierzbicki, *Program gospodarczy Lewiatana*, Warszawa 1933, s. 98–99.

jakie upłynęły do roku 1938, wskaźniki cen hurtowych spadły o około 50%, a kwoty płacone rolnikom za ziemiopłody były jeszcze niższe. Tymczasem koszty nabywania wyrobów monopolowych zmniejszyły się tylko w przypadku napojów spirytusowych oraz w niewielkim stopniu – solnych i tytoniowych, natomiast zapałki wciąż były pod koniec lat trzydziestych droższe niż w roku 1928. Niewielka z reguły skala obniżek ograniczyła w ten sposób jedynie rozmiar tych „monopolowych nożyc cenowych", które w przypadku wszystkich, włącznie ze spirytusem, produktów monopolowych nadal pozostawały rozwarte. Ceny soli w stosunku do żyta czy mięsa wieprzowego wciąż były po obniżkach ponaddwukrotnie wyższe niż w końcu lat dwudziestych, a o skali tej różnicy najlepiej świadczył fakt, że koszt kilograma soli do kilograma mięsa kształtował się pod koniec lat trzydziestych w stosunku 4:10 (w 1928 r. – 1,7:10), zaś w porównaniu z żytem sól była wtedy o 60% droższa (w 1928 to ceny żyta były wyższe o 20%)[69].

Konsekwencją tak ukierunkowanej polityki cen monopolowych stało się kształtowanie szczegółowych taryf wyrobów. O ile zasadnicze decyzje podejmowane były niemal zawsze z myślą o realizacji fiskalnego celu przedsiębiorstw monopolowych, o tyle w tym wypadku można było już zauważyć pewne elementy szerzej rozumianej polityki handlowej ukierunkowanej na osiągnięcie także innych niż skarbowe zamierzeń. Wspomniane już różnice w sposobie użytkowania niektórych podległych systemowi monopolowemu wyrobów oraz naturalne w każdej działalności gospodarczej zróżnicowanie oferowanego w handlu asortymentu w sposób oczywisty skutkowały bowiem pojawianiem się poważnych odstępstw od przeciętnych cen produktów monopolowych. Sposoby regulacji tych szczegółowych cenników w dużym stopniu mogły zaś odzwierciedlać nie tylko zamierzenia, ale także kompetencje handlowe poszczególnych przedsiębiorstw.

W przypadku monopoli spirytusowego oraz solnego pojawiały się zasadnicze różnice w przeznaczeniu oferowanych wyrobów do konsumpcji oraz na inne cele gospodarcze, co z góry determinowało podział stawek sprzedażnych na w pełni obciążone opłatą monopolową oraz od niej częściowo lub całkowicie zwolnione. Bardziej skomplikowana była pod tym względem sytuacja Państwowego Monopolu Spirytusowego, którego ceny kształtowały się od poziomu o 25% wyższego od wielkości opłaty monopolowej po stawki niepokrywające

---

[69] MRS 1939, s. 257; *Interpelacja posłów klubu parlamentarnego Stronnictwa Ludowego do ministra skarbu w sprawie ściągania przez sekwestratorów podatku majątkowego z mieszkańców powiatu białostockiego i innych z 20 marca 1935 r.* [w:] *Wieś polska w czasach...*, s. 242–243; obliczenia własne; bardzo podobnie kształtowały się ceny tytoniu, które pod koniec lat trzydziestych były w przeliczeniu na żyto, mięso wieprzowe około trzykrotnie wyższe niż 10 lat wcześniej, ceny wódki zaś przewyższały swój przedkryzysowy poziom w roku 1938 już w znacznie mniejszym stopniu – w przeliczeniu na żyto tylko o 50%, zaś w stosunku do mięsa o 75%; na temat wysokości płaconych od wyrobów monopolowych w latach trzydziestych podatków zob. też. Z. Lassotówna, *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Lublin 1937, s. 18–29.

nawet kosztów produkcji. Najwyższe kwoty za spirytus płaciły nabywające ten surowiec fabryki wódek gatunkowych oraz kupujący go do wyrobu leczniczych środków galenowych, do użytku szpitalnego i do celów laboratoryjno-naukowych. Obniżony poziom cen obowiązywał przemysł perfumeryjno-kosmetyczny, który w latach dwudziestych nabywał ten surowiec za połowę ceny płaconej przez fabryki wódek gatunkowych, zaś w latach trzydziestych musiał uiszczać już 2/3 tej stawki. Spirytus przeznaczany na inne cele techniczne i przemysłowe był już całkowicie zwolniony z opłaty skarbowej, stąd jego ceny były nawet kilkunastokrotnie niższe od stawek płaconych za surowiec do wyrobu wódek, zaś niektóre ze szczególnie popieranych przez władze i ważnych gospodarczo kierunków zbytu mogły liczyć na otrzymywanie spirytusu poniżej kosztów własnych. Na początku lat trzydziestych dotyczyło to denaturatu, surówki i rektyfikatu do wyrobu prochu oraz spirytusu bezwodnego, zaś po reorganizacji i potanieniu kosztów spirytusu niekonsumpcyjnego poniżej kosztów własnych sprzedawano go w II połowie dekady jedynie na cele napędowe[70].

Mniej skomplikowany był asortyment wyrobów oferowanych do sprzedaży przez Polski Monopol Solny. Ujednolicenie cen sprzedażnych różnych gatunków wyrobów konsumpcyjnych pozostawiło na rynku dwa zasadnicze gatunki soli konsumpcyjnej (biała kamienna i warzonka z Wieliczki oraz tańsza, szara z pozostałych kopalni) uzupełnione o wprowadzoną w 1927 roku sprzedaż soli białej w ozdobnych opakowaniach kartonowych. Poza tym monopol sprzedawał także sól przeznaczoną do kąpieli leczniczych (w podobnej cenie jak sól konsumpcyjną), a także różne jej rodzaje na potrzeby rolno-hodowlane (bydlęca w bryłach i mielona), rybołówstwa (rybacka), przemysłowo-techniczne (techniczna), przemysłu chemicznego (chemiczna) oraz solanki kąpielowe i hodowlano-rolnicze.

Ceny wyrobów nieprzeznaczonych do konsumpcji były z reguły dziesięciokrotnie niższe od stawek za sól spożywczą i wahały się w latach trzydziestych w granicach 4–7 gr/kg, a najdroższa spośród nich była sól bydlęca w bryłach oraz kierowana na cele przemysłowo-techniczne, której koszta podrażało niezbędne skażenie. Najtaniej, po 3 gr/kg, sprzedawano sól chemiczną, jednak jej nabycie wymagało uwarunkowanej wysokimi rozmiarami przerobu i względami gospodarczymi specjalnej zgody Ministra Skarbu (ceny solanki nie przekraczały poziomu 1 grosza za litr). Wydaje się, że wysokość cen soli niekonsumpcyjnej była bardziej dostosowana do potrzeb nabywców niż ceny soli kuchennej, o czym świadczyła bezwzględnie większa ich stabilność. Poza podwyżkami ceny soli kąpielowej dokonywanymi wraz ze zwiększaniem stawek za sól jadalną z reguły pozostawiano je na niezmiennym poziomie, obniżając jedynie w roku 1934

[70] AAN, PMS, sygn. 464, *Finanse Monopolu 1932–1935*, b.k.; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji ...*, k. 73–76; DzURP 1925, nr 11, poz. 944; 1926, nr 128, poz. 765; 1933, nr 46, poz. 361; 1936, nr 11, poz. 110; 1937, nr 59, poz. 465; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 192–193; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów...*, s. 196–197.

cenę soli bydlęcej (o 8%) oraz w 1938 r. cenę marginalnej w strukturze sprzedaży soli rybackiej (o blisko 20%)[71].

Nieco inne uwarunkowania kierowały polityką taryfową Polskiego Monopolu Tytoniowego. Tutaj zasadniczą rolę odgrywały zarówno wykorzystane surowce, jak i wspomniane różnice w rodzajach i jakości sprzedawanych wyrobów (liczba oferowanych przez monopol rodzajów wyrobów, nawet po ujednoliceniu i redukcji asortymentu, była bliska siedemdziesięciu, samych papierosów sprzedawano na początku lat trzydziestych ponad 30 gatunków). Zdecydowanie najwyższe były w całym omawianym okresie ceny cygar, stosunkowo drogie były także niektóre papierosy, natomiast tańszą część asortymentu stanowiły tytonie kupowane do samodzielnego sporządzania papierosów, choć wśród nich znajdowały się zarówno stosunkowo drogie tytonie przednie, jak i popularna wśród szerokich mas konsumentów i tania machorka.

Generalnie politykę handlową PMT charakteryzowało oferowanie wyrobów każdego rodzaju w bardzo szerokiej rozpiętości cenowej, co miało służyć dotarciu do wszystkich potencjalnych klientów. Same zmiany cennika zachodziły zaś, jak już zaznaczono, stosunkowo rzadko, a władze monopolu preferowały raczej wprowadzanie nowych, bardziej odpowiadających wybranym grupom konsumentów rodzajów wyrobów niż obniżanie cen już będących w sprzedaży. Dobrym przykładem takich praktyk była regulacja taryfy z 1932 roku. Wśród czterech gatunków papierosów, których ceny wtedy obniżono, znalazły się w większości droższe papierosy ustnikowe, a gusta najuboższych klientów miały zadowolić wspomniane już najtańsze ze wszystkich, ale nowe na rynku papierosy „Cienkie"[72].

Ciekawe, że mimo braku analogicznej do monopoli spirytusowego oraz solnego puli niekonsumpcyjnej, także w taryfach Polskiego Monopolu Tytoniowego pojawiały się pozycje nie tylko zaskakująco tanie w stosunku do ponoszonych kosztów, ale nawet deficytowe. Działo się tak w przypadku niektórych gatunków cygar i tabaki, których ceny ze względu na dążenie do utrzymania dominacji na rynku we-

---

[71] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 34–35; DzURP 1926, nr 64, poz. 380; 1929, nr 67, poz. 520; 1930, nr 63, poz. 501; 1934, nr 97, poz. 886; 1936, nr 48, poz. 347; 1938, nr 87, poz. 589; NIK 1927, s. 144–145; 1929/30, z. VII, s. 112; 1930/31, z. V, s. 102–103; *Nowe ceny soli i solanki*, „Polska Gosp." 1936, z. 27, s. 779.

[72] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 125; DzURP 1932, nr 33, poz. 351; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 43–49; *Budżet Ministerstwa Skarbu w Komisji...*, s. 6; *Co palić w roku 1931. Ilustrowany katalog Polskiego Monopolu Tytoniowego*, Warszawa 1931, passim; Z. Grabski, *Polityka handlowa...*, s. 18–19; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 97–107; o zróżnicowaniu ceny wyrobów tytoniowych najlepiej świadczy fakt, że w II połowie lat dwudziestych przeciętna cena uzyskana ze sprzedaży jednego cygara wynosiła 20 groszy, podczas gdy w przypadku papierosów było to już tylko 3,5 gr; za 1 kg sprzedanych w 1928 r. tytoni przednich uzyskano 36,17 zł, kilogram tytoni niższych kosztował zaś przeciętnie 11,73 zł, w tym najtańsze gatunki sprzedawano poniżej 10 zł/kg, por. *Polski Monopol Tytoniowy. Sprzedaż...*, s. 5–10.

wnętrznym i usunięcie opłacalności przemytu ustalano na poziomie porównywalnym z podobnymi wyrobami zagranicznymi, odkładając na dalszy plan kwestię rentowności. Niewielkie partie sprzedaży takich wyrobów uniemożliwiały wprawdzie opłacalną produkcję, z drugiej jednak strony marginalizowały rozmiary strat ponoszonych na tym typowym dla działalności każdego monopolu dumpingu[73].

Znacznie mniej możliwości kształtowania cennika wyrobów miały dwa najmniejsze przedsiębiorstwa monopolowe. W przypadku Polskiego Monopolu Loteryjnego losy loterii klasowej były praktycznie jedynym oferowanym produktem, więc trudno było mówić o próbach różnicowania cennika. Jak już zaznaczono, polityka sprzedażna dyrekcji monopolu w całym okresie stabilnych stosunków walutowych stosowała praktykę sprzedaży części biletów loteryjnych, co miało ułatwić dostęp do nich mniej zamożnym warstwom ludności, natomiast pewne próby dokonania zmian w bardzo stabilnej praktyce sprzedażnej podjęto w latach trzydziestych. W roku 1933/34 w miejsce dotychczasowej loterii pięcioklasowej wprowadzono grę składającą się z czterech losowań, dzięki czemu stało się możliwe rozgrywanie w ciągu jednego roku trzech, a nie dwóch loterii. Z jednej strony miało to uatrakcyjnić grę, dając trzy możliwości uzyskania głównej wygranej, z drugiej zaś strony mniejsza liczba ciągnięć wymagała niższych nakładów od aspirujących do uczestnictwa w nich graczy. Była to zatem pewnego rodzaju zawoalowana obniżka cen monopolowych, choć formalnie wysokość stawki sprzedażnej pojedynczego losu zmianie nie ulegała[74].

Przez następne lata liczba klas w loterii była zmienna, pięcioklasowa powróciła w roku 1935/36, by ponownie ustąpić miejsca czteroklasowej dwa lata później, zaś dodatkową zachętą dla graczy stawały się tzw. wygrane pocieszenia oraz organizowane w okresie Bożego Narodzenia tzw. ciągnienia świąteczne. Kolejną modyfikacją w zakresie dostępu do loterii stało się zaś wprowadzenie od roku 1938/39 sprzedaży losów podzielonych na pięć, a nie tak jak wcześniej na cztery części. Przy niższej liczbie oferowanych losów zwiększało to prawdopodobieństwo wygranej, oznaczało jednak ukrytą podwyżkę ceny pełnego losu, który w całości kosztował już 50, a nie 40 zł. Paradoksalnie zatem można uznać, że władze monopolu, którego stawki sprzedażne pozostawały przez kilkanaście lat niezmienne, prowadziły bardziej elastyczną politykę handlową niż te, których taryfy ulegały częstym zmianom, a w latach trzydziestych były nawet obniżane[75].

---

[73] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 35–37; DzURP 1932, nr 33, poz. 351.

[74] AAN, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 1226, *Polski Monopol*..., k. 16–17; BS, DKSBS 1933/34, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z dnia 15 lutego 1933 r.*, s. 164; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 1000, cz. 8, SKB Monopole 1935/36, s. 13; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKB Monopole 1934/35, s. 13; „Kalendarz Skarbowy" 1936, s. 694; NIK 1933/34, z. V, s. 83–84.

[75] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6903, *Analiza gospodarcza*..., k. 8–10; tamże, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 1226, *Polski Monopol*..., k. 21; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 300, SKB Monopole 1937/38, s. 17; druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 21; PBRP 1939/40, s. 1062; P. Grata, *Monopol loteryjny*..., s. 135–136.

Trudno się było natomiast doszukać analogicznych działań w postępowaniu Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego, która jak już zaznaczono, swoje niezmiennie sztywne stanowisko wobec obowiązujących, a korzystnych dla niej, cen opierała na zapisach kolejnych zawieranych z polskim rządem umów. Jedynym posunięciem zasługującym na miano handlowego, a związanym ze zróżnicowaniem stawek sprzedażnych zapałek stało się wprowadzenie do obrotu w roku 1934 nowego gatunku zapałek „Kresowych". Ich pudełko zawierało połowę normalnej liczby zapałek, czyli 24 sztuki, dzięki czemu cena sprzedażna była także o 50% niższa od tej ustalonej za pełnowymiarowe opakowanie, a oferowane po 5 groszy „Kresowe" miały podnieść rozmiary zbytu na najuboższych terenach wschodnich (później wprowadzono je jednak także i w innych częściach kraju). Po dokonanej w 1937 roku redukcji zasadniczej ceny zapałek „Kresowe" kosztowały już tylko 4 grosze, jednak szybko zostały zastąpione w sprzedaży przez nowy typ opakowania zawierającego 30 zapałek i kosztującego ponownie 5 groszy. W ten sposób spółka po raz kolejny potwierdziła cechującą wszystkie Kreugerowskie inwestycje niechęć do sprzedaży zbyt tanich produktów[76].

Obok polityki cen, która była zdecydowanie najważniejszym elementem prowadzonej przez monopole skarbowe działalności handlowej, pewne znaczenie, zwłaszcza w okresie budowy systemu monopolowego oraz w latach załamania kryzysowego, miały takie czynniki regulacji rynku, jak jakość oferowanych wyrobów monopolowych, ich dostępność oraz stopień dostosowania asortymentu sprzedawanych produktów do zapotrzebowania tak zróżnicowanego odbiorcy, jakim bez wątpienia była przyzwyczajona często do zupełnie odmiennych zachowań konsumpcyjnych ludność Rzeczypospolitej. Problem odpowiedniej jakości oferowanych wyrobów, która *sui generis* miała przecież cechować działalność przedsiębiorstw skarbowych, w największym stopniu dotykał produktów Polskiego Monopolu Tytoniowego. Niewystarczające rozmiary produkcji własnej wymuszały w pierwszych latach funkcjonowania kupowanie nie zawsze najlepszych wyrobów od fabryk prywatnych, natomiast po przejęciu przez PMT monopolu fabrykacji wyraźnie widoczne stały się problemy z osiągnięciem zarówno odpowiedniego poziomu jakości wytwarzanych w państwowych zakładach wyrobów, jak i z dostosowaniem asortymentu produkcji do potrzeb konsumentów. Uregulowanie tych kwestii w kontekście wspomnianej już różnorodno-

[76] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 1000, SKB Monopole 1935/36, s. 16–17; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, SKB Monopole 1938/39, s. 9; *Zapałki kresowe*, „Tyg. Handl." 1935, nr 5, s. 81; oprócz zapałek standardowych monopol sprzedawał również droższe gatunki wyrobów („Specjalne Płaskie", „Czerwone Impregnowane", „Białe Impregnowane", „Książeczkowe", „Liliputy", „Fajkowe"), których ceny w pełni zależne były od decyzji spółki, zob. AAN, PRM KE, sygn. 568, *Wnioski, projekty i korespondencja...*, k. 54; BS, DKSBS 1934/35, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 15 lutego 1934 r.*, s. 121; „Przegl. Gosp." 1934, nr 13, okładka.

ści wytwarzanych produktów wymagało dłuższego czasu (jeszcze w 1927 roku Najwyższa Izba Kontroli pytała retorycznie władze monopolu: *czy obniżanie jakości wyrobów monopolowych, która już poprzednio nie zadowalała konsumentów, jest właściwym środkiem podwyższenia dochodów Skarbu?*)[77].

Trudności generowały dodatkowo kłopoty z organizacją zakupów i jakością wykorzystywanych w produkcji surowców, stąd też w pierwszych latach pełnego monopolu powszechne stały się utyskiwania na niską jakość lub niedostępność odpowiednich z punktu widzenia konsumentów wyrobów tytoniowych przekładające się, rzecz jasna, na zwiększenie rozmiarów przemytu i nielegalnego handlu. Na rynku pojawiały się nawet papierosy spleśniałe, hurtownicy i trafikanci protestowali przeciw narzucaniu im sprzedaży wyrobów złej jakości lub niepopularnych, trudno było zarówno o tańsze produkty dla uboższej ludności, jak i o wyroby gatunkowo lepsze, poszukiwane przez klienta zamożniejszego, a w prasie i Sejmie krążyły historie o poszukiwaniach „dobrych papierosów". Nawet twórca reformy skarbowej i budowniczy systemu monopolowego Władysław Grabski przyznawał, że jakość wyrobów Polskiego Monopolu Tytoniowego najlepsza w tym czasie nie była[78].

Zmiana sytuacji nastąpiła dopiero po kilku latach, wraz z koncentracją, standaryzacją i ujednostajnieniem produkcji, poprawą jakości kupowanego surowca, lepszą organizacją dystrybucji oraz pierwszymi *stricte* handlowymi działaniami władz monopolowych zmierzającymi zarówno do dostosowania asortymentu produkcji do potrzeb różnych grup konsumentów, jak i do zachęcania do zakupów za pomocą reklamy. Najważniejsze spośród nowych posunięć PMT obok systematycznej poprawy jakości wyrobów było w tym czasie wprowadzanie na rynek zupełnie nowych gatunków papierosów, które miały z jednej strony trafiać w gusta nabywców, z drugiej zaś – skutecznie konkurować z produktami przemycanymi zza zachodniej granicy. Już w 1926 roku Polski Monopol Tytoniowy wypuścił na rynek papierosy „Śląski Rarytas" sprzedawane tylko na rynku śląskim, a zachęcony pozytywnymi doświadczeniami w roku następnym skierował do handlu „Pomorski Rarytas". W 1928 roku na rynek trafiły papierosy o wymownej nazwie „Silesia" oraz nastawione na potrzeby ludności Śląska gatunki tytoniu. Pod koniec lat dwudziestych władze monopolu do tego stopnia opano-

[77] NIK 1926, s. 162; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera wraz z wyjaśnieniami...*, s. 39–42; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce...*, s. 57.

[78] W. Grabski, *Obecnie projektowana pożyczka w perspektywie dawniejszych* [w:] *Władysław Grabski. Wybór pism...*, s. 310; *Antoni Pączek w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1927/28*, SS Sejm, Okres I, pos. 323 z 11 lutego 1927 r., szp. 23–24; „Robotnik" 1925, nr 194, s. 4; *Dziwne eksperymenty Zarządu Monopolu Tytoniowego*, „Przegl. Kup." 1925, nr 25, s. 8; *Nie wszystko złoto, co się świeci*, „Tyg. Handl." 1924, nr 37, s. 3; W. Perzyński, *Edukacja monopolowa*, „Rzeczpospolita" 1924, nr 275, s. 3; *Spleśniałe papierosy*, tamże, 1926, nr 188, s. 4.

wały już podstawowe kwestie „asortymentowe", że mogły sobie pozwolić na usuwanie z rynku gatunków niepopularnych, ale także wprowadzały nań nowe, elitarne marki cygar dla najwybredniejszych i najzamożniejszych klientów. Podsumowaniem niejako rozwoju organizacyjnego Polskiego Monopolu Tytoniowego w II połowie lat dwudziestych stało się wprowadzenie na przełomie dekad luksusowych kolekcji papierosowych oraz tzw. papierosów odciąganych, czyli odnikotynizowanych, a więc zawierających mniej już wtedy uznawanej za szkodliwą nikotyny (PMT zaprezentował tę nowość jako trzeci producent w Europie)[79].

Znacznie mniej problemów z jakością i asortymentem sprzedawanych wyrobów napotykały w swej działalności pozostałe monopole skarbowe. Loteria Państwowa już z założenia nie mogła mieć takich kłopotów, sprzedaż soli po zapewnieniu pełnego zaopatrzenia rynku nie budziła większych zastrzeżeń, podobnie było w przypadku zapałek i jedynie jakość wyrobów spirytusowych pozostawiała wiele do życzenia. Konieczność wyraźnych działań naprawczych w tym względzie była zresztą jednym z uzasadnień projektu wprowadzenia monopolu spirytusowego, można nawet stwierdzić, że właśnie to zamierzenie spośród wszystkich stawianych przed ustawą z 1924 roku zostało zrealizowane chyba najszybciej i najskuteczniej. Jakość znajdujących się na rynku w okresie wolnego handlu napojów alkoholowych była bowiem bardzo różna, często słaba. Potwierdzały to wyniki badań przeprowadzonych przez Dyrekcję Państwowego Monopolu Spirytusowego. Ustalono, że większość gorzelni wytwarzała spirytus o niskiej, nieprzekraczającej 90% zawartości alkoholu, warunki produkcji były dalekie od wymagań pozwalających na uzyskiwanie produktu wysokiej jakości, same zakłady często były prowadzone w sposób niefachowy, a procesy oczyszczania spirytusu w rektyfikacjach również budziły wiele wątpliwości (na początku 1925 roku żadna z badanych próbek nie spełniała norm jakości)[80].

Szybko jednak – wskutek wprowadzenia odpowiednich norm jakości, zapisów umów na rafinację surówki oraz obowiązkowej pomocy naukowo-technicznej dla gorzelni gwarantowanej w rozporządzeniu monopolowym z marca 1927 roku – nastąpiła wyraźna poprawa w tym względzie. Zwiększała się moc otrzymywanego w gorzelniach alkoholu, a dokonywana przez Centralne Laboratorium Chemiczne systematyczna kontrola jakości surówki, rektyfikatu

---

[79] NIK 1929/30, z. VII, s. 127–128; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi…*, s. 29–30; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności…*, s. 37–38; „Tyg. Handl." 1927, nr 15, s. 15; M., *Polskie wyroby tytoniowe za granicą*, „Gaz. Handl." 1930, nr 137, s. 3; tenże, *Nowości w zakresie wyrobów tytoniowych*, tamże, nr 201, s. 2; *Polski Monopol Tytoniowy. Produkcja wyrobów…*, s. 8–9; szerzej o polityce handlowej PMT w II połowie lat dwudziestych zob. Z. Grabski, *Polityka handlowa…*, s. 60–68.

[80] *Aleksander Adelman w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1927/28*, SS Senat, Okres I, pos. 147 z 4 marca 1927 r., szp. 63; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, s. 88–89, 111.

i gotowych wyrobów pozwalała na zadowalające konstatacje zarówno zajmującej się wsparciem i nadzorem producentów Naukowej Organizacji Gorzelniczej, jak i konsumentów. Potwierdzeniem skuteczności działań Dyrekcji PMS w zakresie jakości produkcji było osiągnięcie, w większości przypadków, przedwojennych, rosyjskich jej wskaźników[81].

Państwowy Monopol Spirytusowy nie napotykał z reguły na większe trudności w pełnym zaopatrzeniu rynku we własne wyroby. Problem ten został rozwiązany na skutek stopniowego wprowadzania monopolu rozlewu wódek na poszczególne części kraju oraz wspierania działalności wytwórni państwowych rozlewniami komisowymi. Pojawiające się miejscami niedobory wyrobów monopolowych były raczej skutkiem prób bojkotowania monopolu ze strony przeciwnych mu środowisk kupieckich i producenckich, czego pośrednim dowodem stał się nawet zapisany w rozporządzeniu o monopolu z 26 marca 1927 roku obowiązek posiadania przez koncesjonowane miejsca sprzedaży odpowiednich zapasów wyrobów monopolowych (podobnie rozwiązano kwestię sprzedaży po cenach wyższych niż urzędowe). Wśród innych typowo handlowych działań Państwowego Monopolu Spirytusowego zauważyć należy próby wprowadzania na rynek wraz z umacnianiem pozycji samego monopolu nowych, lepszych gatunkowo wódek, które miały zadowalać gusta najwybredniejszych konsumentów, ale także potwierdzały dokonujący się postęp w zakresie jakości oferowanych wyrobów. W roku 1927 pojawiła się wódka „Wyborowa" 45º, w 1928/29 zaś – „Wyborowa" 40º oraz uznawana za najlepszą gatunkowo ze wszystkich rodzajów wyrobów monopolowych wódka „Luksusowa" 45º[82].

Wyraźnie okrzepłe w warunkach gospodarczych i poprawiające swą politykę handlową monopole skarbowe niezbyt długo mogły jednak cieszyć się możliwością jej niezagrożonego przez czynniki zewnętrzne kształtowania. Nadejście Wielkiego Kryzysu przyniosło przewartościowanie wszystkich niemal uwarunkowań działalności handlowej i stąd w latach trzydziestych w realiach nieprzystającej do sytuacji na rynku polityki taryfowej posunięcia w zakresie aktywnego kreowania popytu na poszczególne wyroby monopolowe z góry skazane były na

---

[81] *Konsumpcja nielegalnego spirytusu…*, s. 4; *Słów kilkoro o działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego*, „Tyg. Handl." 1927, nr 37, s. 8–9; B. Moroz, *Naukowa Organizacja Gorzelnictwa. Niektóre wyniki prac za lata 1927/28, 1928/29, 1929/30*, Warszawa 1930, s. 8–12; tenże, *Obecny stan przerobu w gorzelniach rolniczych województw centralnych i wschodnich oraz Śląska Górnego*, Warszawa 1931, s. 5–6; już dyrekcja pierwszego monopolu spirytusowego próbowała wprowadzać w latach 1919–1920 wzorowane na rosyjskich normy jakości spirytusu, zob. T. Muszkat, *Rozwój asortymentu jakości i eksportu spirytusu i wyrobów spirytusowych w okresie 1919–1969*, „Przemysł Fermentacyjny i Rolny" 1969, nr 10, s. 9.

[82] AAN, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn…*, k. 111–113; DzURP 1927, nr 32, poz. 289; *Głód spirytusowy*, „Tyg. Handl." 1926, nr 5, s. 2; *Monopol spirytusowy a jakość spirytusu krajowego i wyrobów wódczanych*, tamże 1927, nr 29, s. 7; *Nowe gatunki wódek monopolowych*, „Przegl. Kup." 1929, nr 12, s. 9; *Państwowy Monopol Spirytusowy…*, s. 25.

niepowodzenie, czego przykładem los wprowadzonych w 1931 roku nowych gatunków papierosów. Cała zaś polityka handlowa przedsiębiorstw monopolowych przez długie lata musiała się ograniczać do prób minimalizowania strat w sprzedaży za pomocą wprowadzania na rynek tańszych, a często też gorszej jakości produktów, które miały częściowo przynajmniej uratować rozmiary zbytu[83].

Najbardziej aktywny w działaniach był, jak już zaznaczono, Polski Monopol Loteryjny, który mimo bardzo ograniczonych w tym względzie możliwości nieustannie dążył do utrzymania odpowiedniego poziomu zainteresowania prowadzoną przezeń loterią klasową. W przypadku pozostałych monopoli trudno byłoby natomiast doszukać się przejawów tak operatywnej działalności handlowej. Wszystkie przedsiębiorstwa zaktywizowały wprawdzie w tym okresie poczynania promocyjne, jednak ze względów ogólnogospodarczych ich efekty nie mogły być, przynajmniej w I połowie lat trzydziestych, zbyt widoczne. Oba największe monopole oraz Spółka Akcyjna do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego starały się zachęcać rezygnujących z konsumpcji klientów za pomocą sprzedaży produktów tańszych (gorszej jakości papierosy i tytoń), słabszych (wódka monopolowa 35°) lub sprzedawanych w mniejszych opakowaniach (wódki czyste w butelkach 0,1 l, zapałki „Kresowe"), natomiast władze Polskiego Monopolu Solnego nie podjęły w okresie kryzysu żadnych działań w tym kierunku, ograniczając się w zasadzie do konstatowania przesunięć w strukturze spożywanej soli w kierunku dominacji tańszej, ale gorszej soli szarej kosztem warzonki białej[84].

Obok problemów z rozmiarami i strukturą sprzedaży wyrobów monopolowych powróciły także w latach trzydziestych kwestie związane z niską jakością oferowanych wyrobów. Zarzuty takie pojawiały się w tym czasie pod adresem Polskiego Monopolu Tytoniowego, Polskiego Monopolu Solnego, a nawet producenta monopolowych zapałek, chociaż w tym ostatnim wypadku można uznać, że wynikały one raczej z generalnie negatywnego stosunku opinii publicznej do całokształtu praktyki wykonywania tego monopolu. Problemy z poziomem oferowanych wyrobów tytoniowych wynikały z kiepskiej jakości wykorzystywanych surowców, co w kontekście dążeń oszczędnościowych władz PMT nie powinno zbytnio dziwić. W przypadku monopolu solnego podnoszono natomiast pojawianie się różnych zanieczyszczeń w sprzedawanej soli, co częściowo potwierdzały wyniki badań prowadzonych

[83] Z. Grabski, *Polityka handlowa...*, s. 8.

[84] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 1; „Czas" 1930, nr 91, s. 4; nr 285, s. 1; „Gaz. Warsz." 1932, nr 88, s. 3; „Przegl. Gosp." 1934, nr 13, okładka; *Jaki jest Twój ulubiony papieros? Uczestnicy plebiscytu o swoich „ulubieńcach"*, „Dz. Pozn." 1932, nr 85, s. 5; *O rozlew czystej wódki monopolowej*, „Gaz. Handl." 1930, nr 205, s. 3; nie znalazła poparcia zgłoszona przez posła Stanisława Hermanowicza w 1936 roku propozycja wprowadzenia na terenie ziem wschodnich, analogicznie jak w przypadku PMT i PMZ, tańszych gatunków wódki przeznaczonych tylko dla mieszkańców tych obszarów, por. *Debata nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 18 z 26 lutego 1936 r., szp. 75.

przez laboratorium warzelni w Wieliczce, do którego zresztą saliny wschodnie przesyłały próbki raczej niechętnie i bardzo nieregularnie[85].

Ożywienie w gospodarce oraz częściowa przynajmniej reorientacja polityki cen monopolowych poprawiły nieco możliwości prowadzenia aktywnej polityki handlowej w II połowie lat trzydziestych. Polski Monopol Tytoniowy kontynuował działania zmierzające do zmniejszenia rozpiętości asortymentu wyrobów znajdujących się w sprzedaży, starając się równocześnie poprzez wprowadzanie nowych, czasem okolicznościowych marek uatrakcyjnić swą ofertę i przyciągać klientów do lepszych jakościowo produktów. Przykładem takich posunięć było pojawienie się w roku 1938/39 papierosów „Junak" w cenie 1,5 gr/szt., które wyrugowały z handlu sprzedawane po 1,25 gr/szt. „Nasze", podobne próby podejmowano, z reguły z powodzeniem, w przypadku większości pozostałych segmentów rynku papierosowego. Do ciekawszych posunięć handlowych PMT tego okresu należy zaliczyć wprowadzenie do sprzedaży papierosów „Mentolowych" oraz wypuszczenie z okazji odbywających się w Zakopanem w lutym 1939 roku Narciarskich Mistrzostw Świata FIS papierosów „Fis", które mimo wysokiej ceny 7 gr/szt. cieszyły się stosunkowo dużym zainteresowaniem nabywców[86].

W przypadku pozostałych przedsiębiorstw monopolowych ożywienie działalności handlowej w II połowie lat trzydziestych w mniejszym stopniu oparte było na zmianach w zakresie oferty sprzedaży, większy nacisk kładziono na promocję sprzedawanych produktów. Ponownie najaktywniejsza w tym względzie była uznawana za zdecydowanie najbardziej „urynkowioną" Dyrekcja PML, jednak wyraźnie zarysowały się także zmiany pod tym względem w poczynaniach pozostałych zarządów monopolowych. Wszystkie prowadzone przez Skarb przedsiębiorstwa aktywnie uczestniczyły w odbywających się w kraju imprezach handlowych, w coraz większym stopniu angażowały się w reklamę, zwłaszcza prasową. Handlowy rys działalności odnaleźć można było nawet w przypadku Polskiego Monopolu Solnego, który pod koniec dekady starał się w ten sposób wspierać rozwój sprzedaży soli bydlęcej (dwukrotny wzrost wydatków na reklamę w roku 1938/39 w stosunku do roku poprzedniego)[87].

---

[85] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 18–20; BS, DKBS 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dniu 9 lutego 1937 r.*, s. 21; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37*, SS Sejm, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 34; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, tamże, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 54–55; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Senat, Okres IV, pos. 27 z 12 marca 1937 r., szp. 20; *Błędna polityka monopolu zapałczanego...*, s. 11; *Zapałki są bezwzględnie za drogie...*, s. 9.

[86] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 16–17; NIK 1934/35, s. 126–127; 1936/37, z. V-b, s. 46–47; nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu o wprowadzeniu na rynek w roku 1936/37 znanej później dobrze konsumentom w okresie powojennym marki papierosów „Popularnych".

[87] APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, k. 13–14; *Monopole państwowe na targach poznańskich*, „Codz. Gaz. Handl." 1936, nr 115, s. 28; *Zamknięcie VIII Targów Katowickich*, tamże, nr 137, s. 8.

Podobna, ale zakrojona na znacznie szerszą skalę kampania promująca wykorzystanie spirytusu niekonsumpcyjnego, głównie napędowego i denaturatu, prowadzona była od początku lat trzydziestych, a zwłaszcza po reformie zasad organizacyjnych monopolu i wyodrębnieniu puli niekonsumpcyjnej spirytusu, przez Państwowy Monopol Spirytusowy. Aktywność Polskiego Monopolu Loteryjnego w dziedzinie reklamy budziła nawet wątpliwości co do bezpieczeństwa szczęśliwych zdobywców głównej, wynoszącej milion złotych, premii, których wizerunki wykorzystywano w celach reklamowych (działalność handlową PML wydatnie wspierali właściciele kolektur, którzy reklamując swe punkty sprzedaży, promowali równocześnie Loterię Państwową). Najbardziej krytykowana za brak właściwej postawy rynkowej była natomiast Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego, która mimo swej aktywności w sferze produkcyjno-handlowej wydawała się nie doceniać znaczenia reklamy. Zarzut taki aktualny pozostawał aż do II połowy lat trzydziestych, gdy władze PMT podjęły wreszcie szerszą kampanię „propagandową" zmierzającą do reorientacji zainteresowań konsumentów i mającą na celu zwiększanie sprzedaży papierosów kosztem tanich gatunków tytoniu (zwłaszcza machorki)[88].

Podsumowując prowadzoną przez monopole skarbowe politykę sprzedażną, nie sposób nie skonstatować, że w całym omawianym okresie była ona ukierunkowana przede wszystkim na zysk fiskalny i pozostawiała na dalekim planie względy czysto gospodarcze czy społeczne, co więcej, w okresie kryzysu wysokie ceny monopolowe były jednym z ważniejszych elementów prowadzonej w tym czasie polityki podatkowej. Wobec wciąż relatywnie wysokich wydatków budżetu spadek wpływów musiał wszak skutkować wzrostem obciążeń, gdyż jak mówił w 1932 roku minister Jan Piłsudski, *nie ma innego wyjścia, jak zmniejszanie wydatków i powiększanie obciążeń*. Monopole zaś, podobnie jak pozostałe podatki pośrednie, znakomicie nadawały się do realizacji takiego założenia, stąd ich polityka handlowa przez długi okres musiała uwzględniać przede wszystkim racje skarbowe[89].

Jednokierunkowy wznoszący ruch cen w okresie nie tylko dobrej koniunktury, ale nawet na początku lat trzydziestych zastąpiony został nieco bardziej elastycznym podejściem zainicjowanym obniżką cen wyrobów dwóch najwięk-

---

[88] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 17, 20; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Senat, Okres IV, pos. 27 z 12 marca 1937 r., szp. 20–21; „Przegl. Kup." 1936, nr 19, s. 11; K. Abłamowicz, *Komercjalizacja sprzedaży…*, s. 278, 286–287; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy…*, s. 221; j.r., *Spirytus a benzyna*, „Gospodarka Narodowa" 1932, nr 24, s. 342–343; *Monopol tytoniowy a prasa*, „Codz. Gaz. Handl." 1936, nr 287, s. 4; *Niezwykłe wyniki zjazdu gwiaździstego do Poznania*, „Gaz. Handl." 1930, nr 160, s. 2; *Po dziesięciu dniach*, „Gaz. Pol." 1939, nr 21, s. 6; *Wyjaśnienia w sprawie konkursu „Co to jest milion?"*, „Dz. Pozn." 1939, nr 18, s. 7.

[89] *Debata nad sytuacją finansową Państwa w Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1932, nr 29, s. 5.

szych monopoli w roku 1932, jednak skala podejmowanych w kolejnych latach tego typu działań była z reguły ograniczona. Zaproponowane redukcje najczęściej stanowiły zaledwie niewielką część dotychczasowych stawek sprzedażnych i nijak się miały do rozmiarów wcześniejszych podwyżek, z drugiej zaś strony wszystkie działania w tym względzie były zawsze opóźnione w stosunku do sytuacji na osłabionym kryzysem rynku. Nawet znaczne nieraz zmiany w cennikach wyrobów monopolowych wcale nie oznaczały ponownego dostosowania taryf sprzedażnych do przedkryzysowych możliwości nabywczych zwłaszcza pochodzących ze wsi konsumentów.

Potwierdzeniem braku zdolności etatystycznych (ale i fiskalnych) przedsiębiorstw monopolowych do reagowania na płynące z gospodarki sygnały był fakt, iż jedynym przypadkiem, w którym poziom cen wyrobów podporządkowanych monopolom nie odbiegał od innych obrazujących ruch cen wskaźników, były stawki sprzedażne spirytusu przeznaczanego na cele niekonsumpcyjne. Stało się tak jednak dopiero wskutek ustawowego wyodrębnienia jego produkcji i handlu z gospodarki Państwowego Monopolu Spirytusowego i przekazania odpowiedzialności za ten produkt reprezentującemu środowiska gospodarcze Zrzeszeniu Producentów Spirytusu.

Abstrahując w tym miejscu od skutków fiskalnych i ekonomicznych prowadzonej przez monopole polityki handlowej, zauważyć należy także społeczny jej wymiar. W kontekście bowiem aprowizacyjnego znaczenia soli i zapałek kształtowanie się ich cen przekładało się na wspomniane już dramatyczne zmniejszenie możliwości zakupu tych produktów przez szerokie masy zubożałej lub całkowicie pozbawionej dochodów ludności kraju. Patrząc zaś na politykę handlową monopoli z tego punktu widzenia, można nawet zaryzykować paradoksalne, ale zgodne z rzeczywistością twierdzenie, że bardziej była ona dostosowana do potrzeb gospodarczych i społecznych w okresie dobrej koniunktury II połowy lat dwudziestych, gdy ceny wprawdzie rosły, ale zwiększały się także sukcesywnie dochody ludności. Tymczasem w latach trzydziestych mimo korzystnych zmian w nastawieniu władz skarbowych do kształtowania stawek sprzedażnych niezmiennie pozostawały one w zbyt dużej rozbieżności z poziomem cen artykułów rynkowych oraz dochodami większości mieszkańców kraju, by móc oceniać ówczesną politykę handlową monopoli pozytywnie.

Jakość oferowanych wyrobów była wprawdzie coraz lepsza, ich asortyment – w dużym stopniu dostosowany do potrzeb konsumentów, poszczególne monopole aktywnie zachęcały do zakupu swych produktów, wspierając nawet poszerzanie możliwości ich konsumpcji, jednak wszystkie te elementy polityki handlowej nie mogły przesłonić niektórych negatywnych skutków prowadzonej przez władze skarbowe polityki cenowej. Potwierdzeniem tezy o niezbyt trafnych decyzjach w tym obszarze działalności była zarówno dynamika sprzedaży wyrobów monopolowych, jak i rozmiary nielegalnego handlu i spożycia produktów, które z założenia przecież stanowić miały przedmiot wyłącznego monopolu państwa.

3. Problemy z egzekucją uprawnień monopolowych Skarbu

Z działalnością handlową monopoli skarbowych nieodłącznie związane były nigdy nieusunięte do końca trudności z pełną egzekucją przyznanych odpowiednimi aktami prawnymi przywilejów handlowych i produkcyjnych państwa. W przypadku niezbyt skomplikowanych w wytwarzaniu artykułów, jak napoje alkoholowe, kwestia ta pozostawała aktualna właściwie zawsze, nie inaczej dziać się miało w sferze równie łatwych, z ekonomicznego punktu widzenia, nielegalnych upraw tytoniu czy też pozyskiwania soli z istniejących na Kresach Południowo-Wschodnich naturalnych źródeł solankowych. Do tych oczywistych niemal zagrożeń wyłączności państwa na pewne formy handlu dochodziły także kolejne, stanowiące już bezpośrednio skutki działań instytucji powołanych do wykonywania monopoli skarbowych. Ważnym, niemal decydującym, uwarunkowaniem była tutaj prowadzona przez władze skarbowe polityka cen, których poziom można było nawet w pewnych przypadkach określić wartością odwrotnie proporcjonalną do rozmiarów nielegalnej sprzedaży i konsumpcji niektórych wyrobów monopolowych. Wysokość stawek sprzedażnych poszczególnych produktów konfrontowana zaś była nie tylko z możliwościami nabywczymi ludności, ale także z kosztami ich nielegalnego wyrobu, jak i z poziomem cen obowiązujących w krajach ościennych. Dopiero uwzględnienie wszystkich tych uwarunkowań dawało odpowiedź na pytanie o skalę zagrożeń związanych z łamaniem uprawnień monopolowych Skarbu. Uzupełniającymi niejako czynnikami wpływającymi na rozmiary ewentualnego ich omijania były również skuteczność powołanych do walki z łamaniem przepisów monopolowych organów państwa oraz jakość i dostępność oferowanych przez poszczególne przedsiębiorstwa wyrobów monopolowych.

Szara strefa okołomonopolowa pojawiła się już u progu niepodległości, jednak w pierwszych latach działania poszczególnych monopoli można ją było uznać za rzecz naturalną. Słabość władz skarbowych oraz celnych gwarantowała niemal bezkarność łamiącym przepisy, a z drugiej strony żadne, za wyjątkiem loterii, uprawnienie Skarbu nie obejmowało całego terytorium państwa, co uniemożliwiało skuteczną ich egzekucję nawet w sprzyjających warunkach gospodarczych. Poza tym utrzymujące się w pierwszych latach trudności aprowizacyjne utrudniały pełne zaopatrzenie rynku, przymykano więc oko na przemyt lub nielegalny wyrób podlegających monopolom artykułów. Stan taki podtrzymywały same władze skarbowe, zezwalając pod wpływem politycznych nacisków rolniczych grup interesów na uprawę tytoniu na własne potrzeby, co właściwie do końca 1923 roku uniemożliwiało przestrzeganie zapisanych w ustawie z 1 czerwca 1922 roku uprawnień gospodarczych Polskiego Monopolu Tytoniowego[90].

[90] Problem występowania bardzo rozległej szarej strefy w handlu produktami objętymi ostatecznie w latach 1924–1925 monopolami skarbowymi wyraźnie podkreślał jeszcze w połowie roku 1924 sprawozdawca Komisji Budżetowo-Skarbowej Izby Wyższej senator Józef Buzek, który

Generalnie problem nielegalnej konsumpcji wyrobów tytoniowych był wciąż podnoszony w całym okresie gospodarki inflacyjnej, a najlepszym potwierdzeniem jego wagi były o wiele mniejsze w stosunku do przedwojennych norm rozmiary sprzedaży legalnej. W związku z trudnościami aprowizacyjnymi i organizacyjnymi w pierwszych latach niepodległości wśród przestępstw przeciw monopolom wyraźnie dominował przemyt towarów z zagranicy, który z biegiem czasu uzyskał poważne „wsparcie" ze strony zarówno nielegalnych, jak i oficjalnych, ale niedostarczających całości zbioru do fabryk krajowych plantacji tytoniu[91].

W kontekście przemytu szczególnie poważnym problemem była kontrabanda produktów monopolowych z terenu Wolnego Miasta Gdańska, które tworzyło z państwem polskim wspólny obszar celny, co uniemożliwiało w zasadzie służbom celnym działalność na tym odcinku granicy. Drugim podstawowym źródłem nielegalnego przywozu wyrobów tytoniowych były tereny Górnego Śląska. Artykuły te niemal w sposób naturalny sprzedawane były przyzwyczajonym do nich konsumentom Polski Zachodniej, kierowano je także dalej na wschód, w kierunku Lwowa, gdzie również znajdowały nabywców wśród niezadowolonych z jakości krajowych produktów monopolowych odbiorców. Rozmiary nielegalnego spożycia trudne były, rzecz jasna, do oszacowania, jednak skokowy wzrost sprzedaży oficjalnej, który nastąpił po przejęciu przez monopol pełni kontroli nad produkcją i handlem tytoniowym, świadczył wyraźnie, że były one bardzo duże, zbliżone wręcz do poziomu konsumpcji legalnej[92].

Podobne, a może nawet jeszcze większe problemy napotkał pierwszy, działający w latach 1919–1921, monopol spirytusowy. Oczywiste braki aprowizacyjne, zniszczenia wojenne oraz wybitnie fiskalna polityka cenowa władz monopolowych generowały niemal rozwój nielegalnego gorzelnictwa, które na wiosnę 1919 roku przybrało zdaniem posłów „Wyzwolenia" charak-

---

twierdził, że *gdyby cała konsumpcja soli, zapałek i spirytusu została opodatkowana na rzecz Państwa, dochody Państwa z tych źródeł musiałaby być znacznie wyższe*, por. *Józef Buzek w debacie nad preliminarzem Ministerstwa Skarbu na rok 1924*, SS Senat, Okres I, pos. 64 z 21 lipca 1924 r., szp. 15; kontrolą przestrzegania monopolowych uprawnień państwa początkowo zajmowała się Straż Skarbowa przemianowana rozporządzeniem z 21 stycznia 1920 na Kontrolę Skarbową, por. Dz. Urz. Min. Skarbu 1919, nr 13, poz. 183; 1920, nr 5, poz. 97.

[91] NIK 1921, s. 370; *Eustachy Rudziński w debacie nad wnioskiem p. Thugutta w sprawie wydzierżawienia monopolu tytoniowego*, SS Sejm, Okres I, pos. 85 z 13 grudnia 1923 r., szp. 47.

[92] AAN, Kauzik, sygn. 6, *Odpisy protokołów posiedzeń...*, *Protokół z posiedzenia Komitetu Ekonomicznego Ministrów w dniu 6 czerwca 1923 r.*, k. 80; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, cz. 8, SKB MS 1924, s. 20; *Jak się dostają do nas niemiecki papierosy?*, „IKC" 1923, nr 38, s. 8; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy* [w:] *Skarb...*, s. 156–157; wiele nieprawidłowości występowało także w działających teoretycznie pod nadzorem władz skarbowych prywatnych fabrykach wyrobów tytoniowych, a o ich skali wiele mówi fakt zamknięcia 1/3 istniejących zakładów w pierwszej połowie roku 1924 tylko na skutek zaostrzenia kontroli skarbowej, por. *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 28.

ter powszechny. Przez znawcę problematyki spirytusowej S.K. Drewnowskiego proceder ten nazwany został nawet *niemal legalnym przemysłem ludowym* (niepodatkowany spirytus na rynek wprowadzały często także oficjalnie działające gorzelnie)[93].

Zawieszenie monopolu oraz obniżanie, wraz z inflacją, stawek podatkowych ograniczyło nieco podaż nielegalnego produktu krajowego, jednak jeszcze w roku 1922, gdy akcyza utrzymywała się na względnie wysokim poziomie, wciąż poważnym problemem pozostawał przemyt tańszych napojów spirytusowych z krajów sąsiednich. Jego ostateczny kres przyniosło dopiero załamanie waluty w roku 1923, gdy kolejne podwyżki nominalnej wysokości podatku nie nadążały za inflacją i polskie wyroby spirytusowe stały się wreszcie rzeczywiście tanie. Mimo że w okresie tym monopolu w handlu spirytusem nie było, zachodzące na tym polu zjawiska wyraźnie wskazywały na ścisły związek między poziomem cen sprzedażnych a rozmiarami szarej strefy w gorzelnictwie, co stanowić powinno poważne *memento* dla zabiegających już w roku 1923 o przywrócenie monopolu jego zwolenników w resorcie skarbu[94].

Wpływ okresu gospodarki inflacyjnej na późniejsze problemy z egzekwowaniem przywilejów skarbowych państwa należy zresztą uznać za najbardziej znaczący. Przez kilka lat zmiennych i niekonsekwentnie wykonywanych przez władze skarbowe przepisów (*vide* legalizacja upraw tytoniu na własne potrzeby), niepełnego charakteru poszczególnych monopoli oraz słabości aparatu skarbowego generującego swą polityką kontrabandę papierosów czy wódki z zagranicy utrwalił się w szerokich masach społeczeństwa zwyczaj omijania przepisów monopolowych. Częściowo wynikał on także z tradycji bojkotowania państw zaborczych. O ile jeszcze nielegalną produkcję czy przemyt uznawano za działania sprzeczne z prawem, o tyle już konsumpcję pochodzących z takich źródeł artykułów traktowano powszechnie jako zjawisko normalne, podobnie zresztą jak wspomniane uprawy tytoniu na własny użytek.

W takich warunkach znacznie trudniejsze było zadanie zapewnienia skutecznego wykonywania uprawnień Skarbu w okresie stabilnej, ale i rozbudowanej gospodarki monopolowej prowadzonej od połowy lat dwudziestych. Poprawa skuteczności aparatu skarbowego, uszczelnienie granic, uchwalenie w roku 1926 ustawy karnej skarbowej oraz objęcie przepisami odpowiednich ustaw monopolowych całego terytorium Rzeczypospolitej miało wspomóc efektywność ich przestrzegania, jednak zasadniczą rolę w tej kwestii musiały odgrywać względy

---

[93] Druki Sejmowe, SU, druk nr 116, *Wniosek nagły posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego (grupa „Wyzwolenie") w sprawie walki z tajnymi gorzelniami z 6 marca 1919 r.*, s. 1; S.K. Drewnowski, *Państwowa gospodarka...*, s. 8–9; *W sprawie uregulowania produkcji spirytusu*, „Gaz. Warsz." 1919, nr 39, s. 7.

[94] S. K. Drewnowski, *Pięć lat polskiej polityki...*, s. 6–7; *Obniżenie podatku od spirytusu*, „Rzeczpospolita" 1922, nr 153, s. 4; S. Wartalski, *Nasza polityka w dziedzinie wyrobów alkoholowych*, „Tyg. Handl." 1922, nr 31–32, s. 343.

gospodarcze, a więc polityka cen, odpowiedni asortyment oraz jakość i dostępność oferowanych konsumentom wyrobów monopolowych. Rozmiary szarej strefy miały być zaś niezmiennie pochodną wyżej przedstawionych czynników oraz ogólnej sytuacji ekonomicznej wzmacniającej bądź osłabiającej skłonność do poszukiwania nielegalnych – często gorszej jakości, ale jednak tańszych – produktów tytoniowych, spirytusowych, soli czy środków wzniecania ognia (łamanie przepisów monopolu loteryjnego wynikało raczej z poszukiwania przez graczy innych, uznanych za nielegalne, form gier hazardowych).

Generalnie można uznać, że dynamika rozwoju przestępczości monopolowej podlegała w latach 1924–1939 wyraźnie zarysowującemu się falowaniu. Pierwszy okres nasilenia osiągnęła już w połowie lat dwudziestych, gdy dopracowywano dopiero ostateczny kształt systemu monopolowego, a społeczeństwo odczuło wraz z kryzysem postabilizacyjnym wyraźne pogorszenie poziomu dochodów. Ograniczenie liczby przypadków łamania przepisów monopolowych przyszło wraz z poprawą koniunktury oraz postępami w wykonywaniu uprawnień Skarbu, zaś ponowną ekspansję przestępczości względem tych przywilejów przyniósł Wielki Kryzys, gdy zubożała ludność coraz częściej wybierała nielegalne źródła pozyskiwania zbyt drogich niejednokrotnie wyrobów monopolowych. Później, podobnie jak w latach dwudziestych, dzięki lepszej koniunkturze oraz wskutek częściowej zmiany polityki handlowej nastąpiło pewne ograniczenie rozmiarów szarej strefy, której skala z natury rzeczy trudna była jednak do dokładnego oszacowania.

W pierwszym okresie ustabilizowanej gospodarki walutowej do najważniejszego problemu urosło zapewnienie pełnego wykonywania uprawnień rozbudowywanego dopiero systemu monopoli skarbowych na terytorium całego państwa. Brak unifikacji terytorialnej w przypadku monopolu solnego oznaczał bowiem sztucznie niskie rozmiary sprzedaży opodatkowanej soli na obszarze byłego zaboru pruskiego, natomiast utrzymywanie prywatnego przemysłu tytoniowego skutkowało wciąż niepełnym wykonywaniem uprawnień w zakresie produkcji, ale też i handlu wyrobami podległymi Polskiemu Monopolowi Tytoniowemu. Dosyć długo trwało także wprowadzanie w życie wszystkich zapisów ustawy o monopolu spirytusowym, co w sytuacji gdy pełny monopol obowiązywał w części województw, w innych zaś miał być dopiero wprowadzony, również nie pozostawało bez wpływu na przestrzeganie przepisów monopolowych[95].

Wraz z rozbudową systemu monopolowego oraz stabilizacją waluty przyszły także pierwsze poważne podwyżki stawek sprzedażnych, które rozpoczęły

[95] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, cz. 8, SKB MS 1924, s. 20; W. Grabski, *Wyniki akcji sanacyjnej. Styczeń – luty – marzec 1924 r. Exposé Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu wygłoszone w Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 1 kwietnia 1924 r.* [w:] *Władysław Grabski. Wybór...*, s. 294; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 173–174; wyniki sprzedaży soli w b. zaborze pruskim w roku 1924 – zob. rozdział V.

trwający aż do początku lat trzydziestych proces ich mniej lub bardziej szybkiego windowania będący zasadniczym źródłem większości przypadków łamania przepisów monopolowych. Do innych ważniejszych przyczyn przestępstw przeciw monopolom skarbowym należy zaliczyć uwarunkowania, które nazwać by można naturalnymi, a także czynniki „degustacyjne" wynikające z niedostosowania jakości oraz asortymentu sprzedawanych wyrobów do preferencji konsumentów.

Zdecydowanie najwięcej problemów z wyegzekwowaniem przyznanego przywileju handlowego miał w połowie lat dwudziestych tworzący dopiero swe struktury Państwowy Monopol Spirytusowy. Jego powstanie i związane z tym podwyżki cen wzmogły tylko zjawiska, które powróciły do rzeczywistości rynkowej wraz z urealnieniem od początku 1924 roku poziomu stawek akcyzowych. Ponownie, tak jak w pierwszych latach niepodległości, zaczęły powstawać liczne nielegalne gorzelnie, a oficjalnie działające zakłady, najczęściej małe fabryczki wódek, również wprowadzały na rynek nieopodatkowany spirytus. Także przemyt tańszego alkoholu z Czechosłowacji, Łotwy, a zwłaszcza z Rumunii nabierał rozmiarów procederu masowego. Dużą rolę w nielegalnej konsumpcji odgrywał też, szczególnie w roku 1926, denaturat, którego sprzedaż zwiększyła się wtedy w województwach wschodnich kilkakrotnie. Przyczyną tak nagłego wzrostu zbytu spirytusu skażonego stało się wprowadzenie na tych obszarach pełnego monopolu, zaś dowodem na codzienną niemal konsumpcję denaturatu były liczne informacje prasowe o masowych zatruciach *na weselach, chrzcinach i innych uroczystościach*[96].

Generalnie zresztą Kresy Wschodnie można było uznać za zagłębie nielegalnego gorzelnictwa, o czym świadczyły osiągane na tych terenach najniższe wyniki sprzedaży oficjalnej, jak i stanowiące jedyną, choć bardzo ułomną, miarę zasięgu nielegalnej produkcji statystyki wykrywalności przestępstw przeciw monopolowi. W połowie lat dwudziestych ujawniano w województwach wschodnich, podobnie jak na początku dekady, aż 75–80% wszystkich likwidowanych przez policję i służby skarbowe nielegalnych gorzelni, a zdecydowanym liderem pod tym względem stało się województwo wileńskie, nazywane krainą samogonem płynącą, gdzie wykrywano rocznie blisko 1/3 takich przestępstw. Widoczny wzrost liczby przypadków ujawniania potajemnych gorzelni zanotowano właśnie w latach 1926–1927, gdy wprowadzenie pełnego monopolu oraz kolejne podwyżki cen zniechęciły część ludności, zwłaszcza tej uboższej z dawnego zaboru rosyjskiego, do zakupów opodatkowanej wódki, zwracając jej zainteresowania w kierunku szarej strefy. Najwięcej, bo blisko tysiąc, takich przestępstw, czyli o połowę więcej niż rok wcześniej, zanotowano w roku 1927, po wejściu w życie

[96] AAN, PMS, sygn. 581, *Sprzedaż spirytusu...*, k. 103; NIK 1926, s. 176–178; S.K. Drewnowski, *Nasze monopole...*, s. 2; *Głód spirytusowy...*, s. 2; *Sprytni przemytnicy*, „Dz. Pozn." 1926, nr 209, s. 7; *„Wódkoroby"*, „IKC" 1924, nr 353, s. 10; *W sprawie zbytu spirytusu technicznego*, „Gaz. Handl." 1927, nr 39, s. 1; *Wykrycie tajnych gorzelni*, tamże, nr 6, s. 6.

wszystkich przepisów monopolowych na całym terytorium kraju. Trzeba jednak pamiętać, że postępy w wykrywalności naruszeń przepisów monopolowych wynikać też mogły z coraz większej skuteczności działających w oparciu o przepisy nowej ustawy karnej skarbowej organów kontrolnych. Poprawa sytuacji w zakresie egzekucji uprawnień monopolowych państwa z wolna jednak w II połowie lat dwudziestych następowała, a na jej korzyść działały zarówno dobra koniunktura i wzrost zamożności ludności, zahamowanie kontrabandy, jak i coraz lepsza jakość oferowanego przez PMS produktu. Potwierdzeniem zaś wzrostu skuteczności handlowej monopolu stał się spadek liczby wykrytych w roku 1929 przez policję przestępstw do nieco ponad 600 przypadków oraz wyraźny wzrost legalnej konsumpcji[97].

Bardzo podobne problemy nękały także działalność handlową Polskiego Monopolu Tytoniowego. W tym wypadku jednak przyczyny były bardziej złożone, a obok kwestii cenowych pojawiały się także problemy wynikające z utrzymujących się braków tytoniu na rynku oraz niezadowalającej jakości produktów wytwarzanych przez aparat produkcyjny PMT. Znacznie lepsza niż w przypadku spirytusu była organizacja szmuglu na polskie terytorium surowca i wyrobów tytoniowych, które przybywały głównie z Niemiec, Wolnego Miasta Gdańska oraz – w mniejszej skali – z Austrii i Czechosłowacji. Groźne dla monopolu były zwłaszcza rozmiary nielegalnego z polskiego punktu widzenia przywozu z Niemiec, który w Republice Weimarskiej przybierał cechy legalnego, ewidencjonowanego eksportu (przemytnicy niemieccy otrzymywali nawet na granicy zwrot podatków wewnętrznych). Ten *quasi*-eksport z Niemiec przekroczył nawet w roku 1925/26 rozmiary 376 ton tytoniu, co oznaczało, że stanowił ponad 2% ówczesnych obrotów polskich fabryk. Wcale nie gorzej zorganizowany był przywóz z obszaru Wolnego Miasta Gdańska, o czym świadczyło uznawane za korzystne dla strony polskiej zagwarantowanie utworzonemu w 1927 r. w Gdańsku monopolowi tytoniowemu prawa przywozu na polski rynek stu ton wyrobów rocznie. Zahamowanie dzięki temu przemytu z Gdańska szło w parze z ograniczeniem rozmiarów kontrabandy z Niemiec, którą w roku 1928/29 szacowano już tylko na około 80 ton tytoniu[98].

---

[97] *Konsumpcja nielegalnego spirytusu...*, s. 4; S. Galarski, *Nielegalne gorzelnictwo...*, s. 25–27; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 174; sytuacja w II połowie lat dwudziestych była jednak zdecydowanie lepsza niż w pierwszych latach niepodległości – w roku 1922 policja wykryła ponad 2100 przypadków nielegalnego gorzelnictwa, z czego aż 788 przestępstw, czyli ponad 1/3 wszystkich ujawnionych, miało miejsce w województwie wołyńskim, zob. RS 1923, s. 186.

[98] *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 59–62; *Stanisław Głąbiński w debacie nad preliminarzem Ministerstwa Skarbu na rok 1925*, SS Sejm, Okres I, pos. 204 z 8 maja 1925 r., szp. 72–73; *Bolączki handlu wyrobami tytoniowymi*, „Tyg. Handl." 1927, nr 33, s. 5; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 144–148; *Przemytnicy tytoniowi grasują na G. Śląsku*, „Dz. Pozn." 1925, nr 219, s. 3; *Pastor ewangelicki pomocnikiem przemytników*, tamże, 1926, nr 287, s. 3; *Wykrycie kontrabandy tytoniowej*, „Robotnik" 1925, nr 184, s. 3; *Z rynku tytoniowego*,

Wielkim problemem w kontekście egzekucji uprawnień monopolowych wciąż pozostawały także skutki rozpowszechnienia w I połowie lat dwudziestych uprawy tytoniu na własne potrzeby. Z jednej strony świadczyły o tym liczby obrazujące wykrywalność przestępstw w tym zakresie, z drugiej – rozmiary zbytu wyrobów tytoniowych w okręgach, gdzie tytoń uprawiano. W niektórych powiatach bowiem sprzedaż w hurtowniach w sierpniu i we wrześniu, czyli w okresie dojrzewania liści tytoniowych, zmniejszała się nawet o kilkadziesiąt procent, a powierzchnia likwidowanych nielegalnych upraw była niewiele mniejsza od tych legalnych (jeszcze w roku 1928 sprzedaż wyrobów PMT była w listopadzie o 12% niższa niż w lipcu). Problem ten, podobnie jak przemyt wyrobów, był szczególnie palący do roku 1927, gdy liczba sporządzonych protokołów karnych wyniosła w skali kraju blisko 70 tysięcy, zaś powierzchnia ujawnionych nielegalnych upraw sięgała 70 ha, co stanowiło 2,4% powierzchni plantacji legalnych. Mimo że od wprowadzenia realnego zakazu upraw na własne potrzeby zanotowano pod tym względem wyraźny postęp (powierzchnia ujawnionych plantacji nielegalnych nie przekraczała już rozmiarów upraw oficjalnych, jak zdarzało się w wołyńskim okręgu jeszcze w roku 1924), dopiero rok 1928 przyniósł wyraźną pod tym względem poprawę. Liczba protokołów karnych spadła o 3/4, zaś powierzchnia likwidowanych upraw zmniejszyła się do niespełna 20 ha, w najlepszym zaś pod tym względem roku 1931 protokołów było tylko 5,6 tys., zaś „zakazane" plantacje tytoniu objęły 10 ha[99].

Na znacznie mniejsze kłopoty z wyegzekwowaniem wyłączności sprzedaży napotykały pozostałe przedsiębiorstwa monopolowe, a większe rozmiary przestępczość przybierała jedynie w przypadku spożycia i handlu solą. Wynikały one

---

„Gaz. Handl." 1927, nr 19, s. 1; mimo zakładanego w konwencji paryskiej z 9 listopada 1920 dostosowania ustawodawstwa gdańskiego w zakresie podatków pośrednich i opłat do stosunków polskich praktyka była zupełnie inna, a jedynym przykładem takiego ujednolicenia w przypadku monopoli skarbowych stało się powołanie w roku 1930 gdańskiego monopolu zapałczanego, który powstał w oparciu o umowę polsko-gdańską z 10 maja tego roku i miał działać w ścisłej współpracy z Polskim Monopolem Zapałczanym; nie trzeba dodawać, że za takim koncyliacyjnym rozwiązaniem stał koncern Kreugera, który podobnie jak w przypadku Polskiego Monopolu Zapałczanego, udzielił Gdańskowi w zamian za wydzierżawienie monopolu pożyczki w wysokości 1 miliona dolarów, por. *Konwencja między Polską a Wolnem Miastem Gdańskiem zawarta w Paryżu dnia 9 listopada 1920 r.*, s. 12; A. Repeczko, *Gospodarka finansowa i budżet W. Miasta Gdańska na rok 1926/27*, „Przegl. Gosp." 1926, nr 19, s. 929–930; tenże, *Preliminarz budżetowy W.M. Gdańska na rok 1927/28*, tamże, 1927, nr 10, s. 396–397; S.S., *Umowa polsko-gdańska o monop●lu zapałczanym na obszarze W.M. Gdańska*, „Polska Gosp." 1930, z. 22, s. 996; *W sprawie monopolu spirytusowego w Gdańsku*, „PiH" 1926, z. 20, s. 635; na temat polsko-gdańskich stosunków celnych zob. B. Hajduk, *Wolne Miasto Gdańsk w polityce celnej Polski 1922–1934*, Wrocław–Warszawa 1981, passim; Cz. Frankiewicz, *Dzieje Wolnego Miasta Gdańska* [w:] *Dzieje miast Rzeczypospolitej Polskiej. Polska w słowie i obrazach*, t. 2, Poznań 1930, s. 95.

[99] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6901, *Sprawozdania służbowe...*, k. 161–162; tamże, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 114; RS 1930, s. 49; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 141; obliczenia własne.

ze wspomnianych już przyczyn naturalnych, do których należała trudna do kontroli eksploatacja naturalnych źródeł solankowych licznie występujących w Galicji Wschodniej skutkująca znamiennymi wahaniami spożycia w poszczególnych powiatach. Rozmiary odstępstw od uznawanych za naturalne norm sprzedaży soli w przeliczeniu na osobę wskazywały, że spożycie niepodlegające opodatkowaniu opierało się nie tylko na konsumpcji własnej, rozwijał się także nielegalny handel tym produktem. Wydaje się jednak, że powszechny charakter przybierał on tylko lokalnie, gdyż mimo alarmujących informacji z położonego w województwie stanisławowskim powiatu bohorodczańskiego o konsumpcji osiągającej zaledwie 0,5 kg na osobę w połowie lat dwudziestych spożycie w obrębie całych województw aż tak bardzo od norm nie odbiegało – różnice sięgały kilku procent *per capita* (wyraźnie niższe od średniej krajowej spożycie notowano tylko w lepiej rozwiniętych województwach zachodnich, gdzie zapotrzebowanie na sól było już znacznie mniejsze). Problem nielegalnego spożycia soli był jednak na tyle niepokojący z punktu widzenia władz skarbowych, że doczekał się nawet w 1927 roku drugiej, obok tej dotyczącej konieczności unifikacji zarządu gospodarką solną, rezolucji sejmowej[100].

Dwa najmniejsze przedsiębiorstwa monopolowe miały o tyle lepszą sytuację, że przedmiot ich handlu stanowiły produkty trudne czy też niemożliwe wręcz do pokątnego wytwarzania, zaś ewentualny nielegalny import był na tyle utrudniony, że nie przedstawiał w tym czasie większego zagrożenia dla ich interesów. Loteria klasowa, która wraz z postępem w działalności wyrugowała konkurencję loterii zagranicznych (zwłaszcza niemieckich), nie miała już w tym czasie większych problemów z realizacją swych uprawnień. Jedynymi realnymi, choć niewielkimi, zagrożeniami dla jej prawidłowego funkcjonowania były niezgodna z prawem sprzedaż losów w częściach mniejszych niż oferowane oficjalnie ćwiartki oraz pojawienie się tzw. gry na dniówkę polegającej na sprzedaży mniej zamożnym klientom szansy uczestnictwa w jednym tylko dniu losowań danej klasy loterii (każde ciągnienie rozłożone było na co najmniej kilka dni)[101].

Nie było także większych zagrożeń wyłączności sprzedaży przyznanej Państwowemu Monopolowi Zapałczanemu, który po przejęciu i likwidacji pochodzących z produkcji przedmonopolowej zapasów pozostał jedynym graczem na rynku, a zasięg wpływów koncernu Kreugera uniemożliwiał przywóz do Polski nielegalnych zapałek. Władze skarbowe wydały jednak odpowiednie przepisy regulujące postępowanie ze skonfiskowanymi zapałkami nielegalnego pocho-

---

[100] APK, PM Solny, sygn. 75, *Uzasadnienia i wyjaśnienia...*, b.k.; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1925*, SS Senat, Okres I, pos. 98 z 15 czerwca 1925 r., szp. 6; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 79; tamże, Załącznik 3, *Rezolucje*, s. 70; NIK 1924, s. 280; S. Iwaszko, *Tajne warzelnictwo soli i kradzieże leśne na Huculszczyźnie. Spostrzeżenia i wnioski*, „Przegląd Policyjny" 1937, nr 6, s. 433–437.

[101] *Braki loterii*, „Tyg. Handl." 1927, nr 14, s. 4; W. Czechowicz, *Loteria i jej rozwój...*, s. 55–56; *Zakazane loterie*, „Dz. Pozn." 1925, nr 121, s. 7.

dzenia. Jedynym zagrożeniem dla interesów monopolu była w tym czasie sprzedaż pozostających poza zakresem jego władzy zapalniczek. Teoretycznie jej rozmiary miały być minimalizowane przez celowo wysokie stawki podatku akcyzowego, w praktyce jednak w przywilej skarbowy uderzał dosyć mocno handel zapalniczkami nieopodatkowanymi, których liczbę na rynku szacowano w tym czasie na kilkaset tysięcy rocznie[102].

Prawdziwe kuriozum stanowiła natomiast praktyka wykonywania i egzekwowania przepisów regulujących z założenia już przecież specyficzny monopol sacharyny. Popularyzacja w czasie wojny tego stosunkowo taniego surogatu cukru przyniosła bowiem upowszechnienie przypadków nielegalnego handlu i spożycia. Mimo zaniku produkcji własnej rozmiary przestępczości sacharynowej były przez cały okres istnienia tego quasi-monopolu niezmiennie duże (rzeczywista konsumpcja szacowana była na poziomie kilkakrotnie wyższym od oficjalnej). Przestępczość opierała się na związanym z tranzytem przemycie wykorzystującym luki w systemie kontroli (i słabości ludzkie) i wprowadzającym na rynek wewnętrzny znaczne ilości produktu wiezionego oficjalnie do Rosji. Najlepszym zaś dowodem na dużą skalę problemu był fakt, że już od roku 1925 całe zapotrzebowanie na sacharynę wykonujących monopol organów skarbowych zaspokajał właśnie surowiec pochodzący z… konfiskat. Można było zatem przewrotnie uznać, że Monopol Sacharyny przemytem stał, a zadeklarowane przecież już w roku 1923 dążenie do jego likwidacji długo napotykało na przeciwstawną wręcz konieczność sprzedaży znajdujących się w magazynach skarbowych znacznych ilości tego produktu[103].

Widoczna poprawa skuteczności egzekwowania poszczególnych uprawnień monopolowych państwa zauważalna w II połowie lat dwudziestych uwarunkowana była zarówno oddziaływaniem koniunktury na wzrost zainteresowania konsumentów legalnym i opodatkowanym produktem, ale także różnego rodzaju działaniami władz skarbowo-monopolowych zmierzającymi do wyrugowania bądź minimalizacji zawsze niepożądanych przypadków omijania prawa skarbowego. Poczynania te ukierunkowane zostały na dwa zasadnicze cele. Pierwszym była rozbudowa i zwiększanie skuteczności aparatu kontrolno-ścigającego, do

---

[102] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 21; *Postępowanie ze skonfiskowanymi zapałkami*, „PiH" 1927, z. 50, s. 1768.

[103] NIK 1925, s. 200–201; 1926, s. 163–164; 1927, s, 141; mimo ostatecznego zniesienia monopolu sacharyny problem jej potajemnej produkcji, przemytu oraz nielegalnego używania na cele konsumpcyjne i przemysłowe (produkcja cukiernicza i napojów bezalkoholowych) pozostał aktualny właściwie do końca okresu międzywojennego, a zorganizowaną walkę z tym procederem prowadziła w latach trzydziestych Rada Naczelna Polskiego Przemysłu Cukrowniczego, zob. AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6844, *Konfiskaty sacharyny*..., k. 134–136; *Olbrzymia afera przemytnicza na Śląsku*, „Dz. Pozn." 1937, nr 78, s. 8; S.M., *Szmugiel sacharyny rozwija się coraz bardziej*, „Gaz. Handl." 1930, nr 90, s. 3; *Walka z używaniem sacharyny w przetworach*, tamże, 1931, nr 244, s. 2; J. Tomaszewski, *Przemyt i handel sacharyną*..., passim.

którego należało tropienie wszelkich przestępstw przeciw monopolom, drugim zaś – wspomniane już działania *stricte* kupieckie, czyli poprawa jakości wyrobów, zwiększenie ich dostępności poprzez rozbudowę sieci sprzedaży oraz rozszerzanie coraz bardziej dostosowywanego do preferencji konsumenckich asortymentu oferowanych produktów.

Do posunięć pierwszego typu zaliczyć należało wspomniane już wejście w życie ustawy karnej skarbowej, podnoszenie kar za przestępstwa przeciw monopolom, zmiany organizacyjne w samych strukturach monopolowych, ścisłą ich współpracę z organami Kontroli Skarbowej i ścigania oraz wprowadzenie nagród za wykrywanie przekroczeń przepisów monopolowych. Działania zachęcające do nabywania wyrobów monopolowych polegały na stawianiu wysokich wymagań jakościowych surowcom dostarczanym obu największym przedsiębiorstwom, wprowadzaniu tańszych gatunków tytoniu na użytek ludności rolniczej dotychczas samodzielnie zaspokajającej swe potrzeby w tym zakresie, ale także na produkcji specjalnych gatunków papierosów na rynek Górnego Śląska, które miały konkurować z wyrobami przemycanymi z Niemiec. Poza tym Państwowy Monopol Spirytusowy zorganizował na pograniczu południowo-wschodnim własne sklepy detaliczne, których celem stała się konkurencja z wyrobami przemycanymi z Rumunii, a wszystkie w zasadzie monopole starały się aktywnie promować swoje wyroby na rynku krajowym, próbowały także wchodzić, raczej nieudanie, na rynki zewnętrzne[104].

Trudno było oczywiście o określenie stopnia, w jakim polityka władz monopolowych determinowała wyraźny spadek przestępczości w tym zakresie w II połowie lat dwudziestych, jednak wiarę w skuteczność działań podejmowanych na rzecz ograniczania nielegalnej konsumpcji poważnie podważyły skutki Wielkiego Kryzysu. Można było mówić nawet o wpływach z gruntu odmiennych. Bez cienia wątpliwości należy bowiem stwierdzić, że to polityka taryfowa niektórych przynajmniej monopoli „wspomagała" zjawiska kryzysowe w ich destrukcyjnym oddziaływaniu na rozmiary sprzedaży oficjalnej i powiększanie się szarej strefy. Jedynym trwałym skutkiem podejmowanych w latach dwudziestych posunięć pozostawało zmniejszenie rozmiarów kontrabandy tytoniu i wyrobów tytoniowych. Pozostałe problemy, za wyjątkiem wciąż marginalnych kwestii związanych z funkcjonowaniem monopolu loteryjnego, nie tylko były nadal aktualne, ale wybuchły wręcz ze zdwojoną siłą.

Największym zagrożeniem dla interesów Skarbu stało się ponownie nielegalne gorzelnictwo, które tradycyjnie już „rozkwitało" w sytuacji niedostosowa-

[104] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6892, *Zbiór okólników...*, k. 110; Dz. Urz. Min. Skarbu 1924, nr 7, poz. 223; 1929, nr 26, poz. 290; DzURP 1926, nr 105, poz. 609; NIK 1927, s. 161; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 59–60; S. Galarski, *Nielegalne gorzelnictwo...*, s. 28; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 174; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprzedaż...*, s. 14–15.

nia cen alkoholu opodatkowanego do możliwości nabywczych konsumentów. Rozwój nieskomplikowanego technologicznie bimbrownictwa wspierał także bardzo niski koszt wykorzystywanych w nim płodów rolnych. Rozmiary tego procederu przyrastały w pierwszych latach kryzysu w tempie niemalże geometrycznym. Brak było, rzecz jasna, danych liczbowych obrazujących bezpośrednio ten wzrost, jednak różnice w spadku spożycia w poszczególnych województwach wskazywały wyraźnie, że na wschodzie i południu kraju wódki monopolowe przestano kupować prawie zupełnie, gdyż konsumpcja roczna w niektórych z województw (zwłaszcza w tarnopolskim i stanisławowskim) spadała do zaledwie 0,2 l na mieszkańca, a średnia dla województw wschodnich i południowych kształtowała się w granicach 0,4–0,5 l[105].

Drugim wyznacznikiem niewątpliwego rozwoju bimbrownictwa, zwłaszcza po podwyżce cen z 1930 roku, były liczby obrazujące wykrywalność tego procederu. Jeszcze w roku 1929 w całym kraju wytoczono tylko 747 spraw o potajemne gorzelnictwo, w 1930 było ich już 1165, natomiast w 1931 – ponad 3 tysiące, zaś w ostatnim roku obowiązywania maksymalnych cen na wyroby monopolowe wykryto ponad 5,3 tys. potajemnych gorzelni. Potwierdzeniem negatywnego wpływu sytuacji gospodarczej na rozwój przestępczości stało się także blisko dwukrotne zmniejszenie liczby wykrywanych przypadków w latach następnych (notowano wtedy około 3 tys. takich zdarzeń rocznie). Zasadnicza zmiana w tym względzie przyszła zaś dopiero wraz z poprawą koniunktury na produkty rolne, która w połączeniu z kolejną obniżką cen wyrobów monopolowych przyniosła zmniejszenie liczby wykrywanych nielegalnych gorzelni do niespełna 1,5 tys. w roku 1937[106].

Nielegalna produkcja, mimo swych rozmiarów i znaczenia, wcale nie wyczerpywała katalogu przestępstw skierowanych przeciwko interesom Państwowego Monopolu Spirytusowego. Zwiększała się liczba przypadków wykrywanych prób przemytu z krajów, gdzie ceny spirytusu były wyraźnie niższe; wraz ze znaczącym podrożeniem, także relatywnym, wyrobów monopolowych na masową skalę ponownie zaczęto spożywać spirytus sprzedawany na cele niekonsumpcyjne. Podlegał on wprawdzie wcześniejszemu skażeniu, jednak pomysłowi lub mniej wymagający konsumenci znajdowali sposoby na jego odkażanie do stanu, w którym uznawali go za nadający się do spożycia. Obok tradycyjnie już

---

[105] AAN, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 121–122; MRS 1933, s. 74; 1934, s. 97; szerzej o specyfice nielegalnego gorzelnictwa zob. H. Jacyna, *Jak zwalczać potajemne gorzelnictwo?*, „Przegląd Policyjny" 1938, nr 5, s. 365–370.

[106] AAN, PRM. Akta grupowe, sygn. 84-17, *Korespondencja PRM w sprawie zwalczania nielegalnego gorzelnictwa 12 V 1932 – 25 X 1932*, k. 1–2; BS, DKSBS 1934/35, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 15 lutego 1934 r.*, s. 11–12; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 7; NIK 1932/33, z. V, s. 136–137; *48 tajnych gorzelni wykryto na Wileńszczyźnie*, „Dz. Pozn." 1933, nr 231, s. 6; liderem nielegalnego gorzelnictwa pozostawało nadal województwo wileńskie, gdzie wykrywano ponad połowę takich przypadków.

konsumowanego denaturatu dużą popularnością cieszyły się oparty na spirytusie eter oraz alkohol sprzedawany do wyrobu lakierów i politury. O rozmiarach procederu najlepiej świadczył fakt, że już w roku 1930 władze PMS musiały ograniczyć sprzedaż spirytusu do wyrobu politury zajmującej się tym fabryce w Wilnie, która wytwarzała duże ilości produktu spożywanego później, po odkażeniu, masowo przez ludność wiejską (niewiele to posunięcie dało, gdyż fabryczka przeniosła się do Białegostoku, tam otrzymywała odpowiednie ilości spirytusu, a następnie sprzedawała swoje wyroby na Wileńszczyźnie)[107].

Kolejnym, wypływającym raczej z pozaekonomicznych przesłanek źródłem ograniczania sprzedaży wyrobów PMS były względy polityczne, a mianowicie bojkot wyrobów monopolowych ze strony niepolskich mieszkańców Kresów Wschodnich. Największe rozmiary przybierał on, rzecz jasna, w Małopolsce Wschodniej, ale także na północnym wschodzie propaganda komunistyczna wzywała ludność białoruską do bojkotu wyrobów polskich monopoli państwowych. Najczęściej polegał on na niedopuszczaniu przez zorganizowane grupy młodzieży wiejskiej do picia wódki monopolowej na weselach i innych uroczystościach[108].

Zjawisko to było zresztą pewnym rozwinięciem problemu, jaki nękał legalną sprzedaż spirytusu już od roku 1920, kiedy jednym z postanowień tzw. ustawy antyalkoholowej stała się możliwość uchwalenia przez referendum gminne całkowitego zakazu sprzedaży spirytusu i jego przetworów. Z przepisu tego w latach dwudziestych korzystali właśnie przede wszystkim Ukraińcy, uchwalając w świetle prawa takie zakazy w kilkuset gminach. W całym kraju przeprowadzono w latach 1920–1930 aż 629 w większości zakończonych wynikiem pozytywnym głosowań w tej sprawie, z czego moc prawną uzyskały 222 (pozostałe zostały unieważnione wskutek wniesionych odwołań lub z urzędu). Ponad 80% „prohibicyjnych" gmin znajdowało się w trzech województwach południowo-wschodnich, co w powszechnej opinii czynników urzędowych było traktowane jako element walki z państwem polskim (jednocześnie na obszarach tych wykrywano przecież *gros* przypadków nielegalnego gorzelnictwa). Nowelizacja

---

[107] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 24–29; tamże, PMS, sygn. 125, *Ministerstwo Skarbu...*, k. 264; sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 53–54; O. Trybowska, *Zużycie spirytusu w Polsce (na tle ogólnoświatowym)*, Warszawa 1938, s. 82–85; *Zmiana przepisów o monopolu spirytusowym*, „Codz. Gaz. Handl." 1939, nr 69, s. 3; z tym rodzajem przestępstw monopolowych związany był zresztą znacznie szerszy problem odpowiedniego skażania sprzedawanego na cele niekonsumpcyjne spirytusu, który mimo wciąż prowadzonych prac badawczych i stosowania coraz to nowych środków skażających pozostawał aktualny właściwie do końca okresu międzywojennego, a konieczność udoskonalania metod skażania była szczególnie ważna w kontekście spirytusu niekonsumpcyjnego sprzedawanego na Kresach Wschodnich.

[108] AAN, PRM, Akta grupowe, sygn. 84-17, *Korespondencja PRM w sprawie zwalczania...*, k. 2; *Ostap Łucki w debacie nad sprawozdaniem o zmianach Senatu do ustawy skarbowej na rok 1931/32...*, szp. 21.

ustawy antyalkoholowej z 1931 roku ograniczyła prawne możliwości wprowadzania pełnej prohibicji, stąd też nową formą walki z reprezentującym interesy polskie Państwowym Monopolem Spirytusowym stał się propagowany przez ukraińskie organizacje i stowarzyszenia oraz duchowieństwo greckokatolickie bojkot wyrobów monopolowych[109].

Tak liczne problemy związane z egzekwowaniem uprawnień Państwowego Monopolu Spirytusowego wyrażające się dziesiątkami tysięcy wykrywanych rocznie przypadków przekroczeń przepisów oraz liczonymi w dziesiątkach milionów złotych stratami skłaniały władze skarbowe oraz zarząd samego monopolu do rozbudowy struktur oraz doskonalenia metod walki z uderzającą w jego interesy przestępczością. Jeszcze w roku 1931 w strukturach Dyrekcji PMS powołano do życia Biuro Ochrony Rynku, zaś w rok później wraz z wejściem w życie nowej, podnoszącej wymiar kar za przestępstwa monopolowe ustawy karnej skarbowej całą walkę z łamaniem przepisów monopolowych wzięło na siebie Ministerstwo Skarbu. Powołano specjalny zespół, a do współpracy z nim zobligowano resorty sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, rolnictwa, komunikacji oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Skutecznemu przeciwdziałaniu przestępczości miało służyć zaangażowanie wszystkich dostępnych służb (Kontrola Skarbowa, Policja Państwowa, Straż Graniczna, a nawet Korpus Ochrony Pogranicza), ale także wysokie nagrody za wykrywanie przypadków potajemnego gorzelnictwa oraz podjęcie działań uświadamiających szkodliwość spożywania nielegalnego bądź niekonsumpcyjnego alkoholu[110].

Pozostałe monopole skarbowe, mimo że aż takich problemów jak PMS w swojej działalności nie napotykały, w okresie kryzysu także podlegały zwiększonemu naciskowi ze strony szarej strefy. W żadnym przypadku omijanie uprawnień monopolowych nie było wprawdzie tak łatwe jak w sferze napojów alkoholowych, jednak wszystkie przedsiębiorstwa monopolowe ponosiły – czy to wskutek przemytu, czy nielegalnej wytwórczości – poważne straty wynikające z niepełnego przestrzegania ich uprawnień.

---

[109] *Adolf Wagner w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Sejm, Okres IV, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 54; „Wiad. Stat." 1930, z. 18, s. 798; Jak *się rozwija ruch prohibicyjny*, „Tyg. Handl." 1930, nr 41, s. 5; najgłośniejszym przypadkiem uchwalenia prohibicji poza obszarem Małopolski Wschodniej stało się przegłosowanie zakazu sprzedaży alkoholu w Pruszkowie, zob. *Prohibicja w Polsce*, „Prz. Rol." 1931, nr 2–3, s. 90; *Powiat łódzki wprowadza prohibicję*, „Dz. Pozn." 1929, nr 27, s. 9.

[110] AAN, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 53; sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 87–88; tamże, PRM Akta grupowe, sygn. 84-17, *Korespondencja PRM w sprawie zwalczania...*, k. 2–5; 22, 29–30; NIK 1934/35, s. 160; S. Galarski, *Nielegalne gorzelnictwo...*, s. 28; H. Jacyna, *Jak zwalczać...*, s. 371; rozporządzeniem Ministra Skarbu z 6 marca 1930 r. wysokość nagrody za wykrycie nielegalnej gorzelni podniesiono z wcześniej obowiązujących 500 zł do 5 tys. zł, por. DzURP 1926, nr 121, poz. 700; 1930, nr 22, poz. 188.

Obok sektora spirytusowego wciąż najwięcej przestępstw „generował" z racji rozmiarów działalności i znaczenia fiskalnego Polski Monopol Tytoniowy. Najważniejszym i najdotkliwszym z punktu widzenia jego działalności zagrożeniem były nadal nielegalne uprawy tytoniu. Mimo wspomnianego już trwałego charakteru ograniczenia ich zasięgu wyraźnie zauważalne od roku 1931 stało się zwiększenie znaczenia tego problemu. Liczba wykrytych nielegalnych plantacji wzrosła bowiem w ciągu trzech lat aż ośmiokrotnie, osiągając w roku 1934 poziom blisko 50 tys. ujawnionych upraw o łącznym obszarze ponad 50 ha. Było ich jednak mniej niż w rekordowym roku 1927 i stanowiły już tylko 1,2% powierzchni plantacji legalnych. Podobnie jak w przypadku sprzedaży wódek monopolowych, także struktura terytorialna handlu wyrobami tytoniowymi była w sposób widoczny naznaczona skutkami zwiększenia nielegalnej, a rozpowszechnionej zwłaszcza na wschodzie kraju, konsumpcji. Legalne spożycie tytoniu kształtowało się w połowie lat trzydziestych w województwach poleskim i nowogródzkim na poziomie zaledwie około 300 gramów na osobę, podczas gdy średnia krajowa przekraczała wtedy wyraźnie 500 gramów (nie trzeba dodawać, że równocześnie wykrywano tam najwięcej nielegalnych plantacji)[111].

Utrzymywanie się nielegalnych plantacji i pozamonopolowej sprzedaży tytoniu stało się nawet przyczyną regularnie podnoszonej przez władze Polskiego Monopolu Tytoniowego w II połowie lat trzydziestych propozycji zmonopolizowania lub obłożenia akcyzą produkcji gilz oraz bibułek kupowanych do wyrobu papierosów we własnym zakresie. Miało to wskutek wzrostu kosztów takiej konsumpcji zwiększać sprzedaż monopolowych papierosów i cygar (wyjściem alternatywnym mogło być wprowadzenie ograniczeń w samodzielnym sporządzaniu wyrobów tytoniowych). Obok nielegalnych upraw w interesy PMT godził także przemyt wyrobów zagranicznych, jednak jego rozmiary były w tym czasie, za wyjątkiem Wileńszczyzny, względnie niewielkie, a znacznie więcej wykrywanych przestępstw związanych było z przekraczaniem przepisów o handlu monopolowym. Pojawiły się także, podobnie jak w przypadku Państwowego Monopolu Spirytusowego, ale tylko czasowo (lata 1932 i 1933), próby bojkotu wyrobów PMT przez nacjonalistów ukraińskich, jednak sytuacja została szybko opanowana, a najlepszym środkiem pacyfikacyjnym okazało się przyznanie uprawnień do handlu hurtowego wyrobami PMT ukraińskim organizacjom spółdzielczym[112].

---

[111] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 110–117; BS, DKSBS 1934/35, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 16 lutego 1934 r.*, s. 6–7; Druki Senatu, Okres III, druk nr 425, cz. 8-C, SKSB Monopole 1935/36, s. 7; NIK 1932/33, z. V, s. 185; 1933/34, z. V, s. 168; roczne straty z tytułu nielegalnych upraw szacowano w 1934 roku na około 30 mln zł (w przypadku negatywnych skutków bimbrownictwa kwota miała być o połowę mniejsza), zob. Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB MS 1934/35, s. 10; na temat rozwoju legalnych upraw tytoniu zob. rozdział V.

[112] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 7–8; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 10, 16; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli*

Także Polski Monopol Solny najwięcej problemów z egzekucją swych uprawnień handlowych napotykał na terenach Kresów Południowo-Wschodnich, jednak ich geneza związana była przede wszystkim ze wspomnianymi już uwarunkowaniami naturalnymi. Kryzys bowiem i horrendalnie wysokie w stosunku do możliwości nabywczych ludności rolniczej ceny soli w sposób bezpośredni niemal determinowały ponowny wzrost zainteresowania eksploatacją powszechnie występujących na obszarze województwa stanisławowskiego, a w mniejszym stopniu także lwowskiego, naturalnych źródeł solnych. Skalę nielegalnego wydobycia pokazywały statystyki wykrywalności przypadków wprowadzania do obrotu nielegalnej soli, których rocznie odnotowywano w pierwszej połowie lat trzydziestych nawet ponad 5 tysięcy, najlepszą zaś miarą problemu stały się wyniki sprzedaży osiągane w województwie stanisławowskim. Jeszcze pod koniec lat dwudziestych nie odbiegały one zbytnio, bo tylko o 0,5 kg na mieszkańca, od średniej krajowej, natomiast w roku 1933 sprzedaż na tym obszarze spadła do zaledwie 5,6 kg, czyli 2/3 przeciętnego spożycia dla całego państwa, zaś w 1935 r. – do poziomu 4,6 kg[113].

Rozwój nielegalnej konsumpcji zahamowały nieco dopiero obniżki cen sprzedażnych soli monopolowej, jednak jeszcze w roku 1937/38 w województwie stanisławowskim legalnie konsumowano nadal tylko 5,5 kg, zatem przynajmniej 1/3 spożycia wciąż miała charakter nielegalny. Pozostałe przestępstwa przeciw monopolowi solnemu, a więc popularny na Wileńszczyźnie przemyt czy też odkażanie soli przemysłowej lub bydlęcej, odgrywały wprawdzie znacznie mniejszą rolę w kontekście liczby wykrywanych rocznie przypadków, jednak nielegalna konsumpcja soli bydlęcej aż do końca lat trzydziestych uznawana była za szeroko rozpowszechniony na wsi sposób pozyskiwania tańszego produktu monopolowego[114].

Niewiele zmian nastąpiło w okresie kryzysu w kwestii naruszania przywileju loteryjnego. Poza trudnym do oszacowania, ale oferującym jednak nieco od-

---

na rok 1937/38, SS Sejm, Okres IV, pos. 45 z 23 lutego 1937, szp. 30; NIK 1932/33, z. V, s. 207; *Wykrycie wielkiej afery przemytniczej na Śląsku*, „Dz. Pozn." 1931, nr 8, s. 5; rozmiary przemytu miały się zwiększyć po liberalizacji handlu tytoniowego na rynku wewnętrznym, zob. BS, DKBS, *Komunikat nr 48 z posiedzenia Komisji...*, s. 8.

[113] APK, PM Solny, sygn. 75, *Uzasadnienia i wyjaśnienia...*, b.k.; BS, DKSBS 1932/33, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z 17 lutego 1932 r.*, s. 11; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 5–10, 21; S. Iwaszko, *Tajne warzelnictwo...*, s. 437–439.

[114] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 37a–38; sygn. 69, *Sprawozdanie o wynikach walki z przestępczością skarbową i organizacji Ochrony Skarbowej od jej powołania do dnia 31 marca 1938*, k. 35; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 3; Druki Senatu, Okres III, druk nr 425, cz. 8-C, SKSB Monopole 1935/36, s. 3; PBRP 1939/40, s. 1000; *Debata szczegółowa nad budżetem...*, s. 5; dążenie do ograniczenia spożycia soli niekonsumpcyjnej związane było z podobnymi jak w przypadku DPMS działaniami zmierzającymi do udoskonalania stosowanych środków skażających.

mienną i nastawioną na specyficzną klientelę rozrywkę, podziemiem hazardowym najważniejszymi zagrożeniami były stosunkowo nieliczne, bo mieszczące się w rzędzie 1–2 tys. przypadków rocznie, przestępstwa polegające na prowadzeniu nielegalnych kolektur, subkolektur, wspomnianej już sprzedaży losów na raty i dniówki oraz mało znaczące próby wprowadzania do obrotu losów zagranicznych loterii. Dopóki w środowiskach polityczno-parlamentarnych pokutowało przekonanie o społecznej szkodliwości loterii liczbowej, władze monopolu nie miały realnych instrumentów do walki z nielegalnym hazardem, natomiast zwalczanie pozostałych przestępstw, jak napisano w sprawozdaniu Ochrony Skarbowej z 1938 roku, *nie przedstawiało pozycji godnej uwagi zarówno ilościowo, jak i jakościowo*[115].

Zupełnie inaczej, wręcz odwrotnie, działo się natomiast w latach trzydziestych w części rynku oddanej we władanie poszerzonemu od 1931 roku o wyrób zapalniczek i handel nimi monopolowi zapałczanemu. Wyniszczająca dla dynamiki sprzedaży polityka cen i w pełni prohibicyjne – likwidujące faktycznie legalny handel – stawki opodatkowania zapalniczek wymuszały niemal na konsumentach działania obronne, najczęściej było to sięganie po produkt omijający uprawnienia monopolowe Skarbu.

Przedmiotem największej przestępczości w tym zakresie stały się właśnie zapalniczki, można nawet przyznać w tej kwestii rację władzom monopolowym dążącym do wyrugowania ich z rynku. Praktyka wykonywania tej części uprawnień skarbowych była jednak bardzo nieskuteczna, dlatego nielegalny handel pochodzącymi z potajemnych wytwórni krajowych lub z przemytu zapalniczkami przybrał niemal rozmiary półlegalne. Co najmniej kilkaset tysięcy wprowadzanych rocznie do obrotu zapalniczek sprzedawano bowiem kilkakrotnie taniej, niż wynosiła stawka podatku. Skalę problemu podnosił przemyt niezbędnych do ich działania kamieni zapałowych. Już w 1934 roku referent Komisji Budżetowej Sejmu Jan Hołyński oświadczył, że *podatek wynoszący 10 zł od zapalniczki jest fikcją*. Liczbę nieopodatkowanych zapalniczek znajdujących się w obrocie władze spółki dzierżawczej oceniały w połowie lat trzydziestych, raczej przesadnie, na ponad 2,5 mln sztuk, a nielegalną sprzedaż kamieni do nich – na 36 mln sztuk (czyli 90% szacowanego zapotrzebowania). Nawet jeśli były to wartości zawyżone, to i tak szara strefa w tym segmencie rynku monopolowego przybierała ogromne rozmiary. Świadczyła o tym zarówno liczba blisko pół miliona zalegalizowanych zapalniczek po obniżeniu wysokości podatku w roku 1937, jak i wyniki wykrywalności przestępstw liczone wprawdzie tylko w tysiącach przechwy-

[115] APK, PM Solny, sygn. 69, *Sprawozdanie o wynikach walki...*, k. 38; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 21; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 47; *Adolf Wagner w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38...*, szp. 51; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1938, nr 28, s. 7; *Tajny dom gry*, „Dz. Pozn." 1936, nr 1, s. 12.

tywanych przez służby skarbowe zapalniczek, ale już w setkach tysięcy zarekwirowanych kamieni zapałowych. Przestrzeganiu przepisów o zmonopolizowaniu handlu zapalniczkami na pewno nie sprzyjały także poważne trudności z legalizacją już posiadanych tego typu środków wzniecania ognia, a także paradoksalny nieco, acz usunięty dopiero w roku 1936, brak zakazu używania nieopodatkowanych zapalniczek (w świetle prawa nie wolno ich było przywozić ani sprzedawać, ale o posiadaniu i używaniu już mowy nie było)[116].

Wyraźne poszerzanie rozmiarów szarej strefy działającej w cieniu monopolowych uprawnień państwa spowodowało w latach trzydziestych oczywiste w takim wypadku nasilenie aktywności władz skarbowych w zakresie przeciwdziałania temu zjawisku. Początkowo opracowano i wdrożono, analogiczne jak w przypadku ochrony interesów Państwowego Monopolu Spirytusowego, metody współpracy różnych służb powołanych do zwalczania przestępczości. Zasadniczą rolę w walce z przestępczością monopolową odgrywały w tym czasie powołane rozporządzeniem Ministra Skarbu z 20 września 1929 roku brygady lotne Kontroli Skarbowej, które stać się miały najbardziej mobilną z przeznaczonych do tego typu zadań służb. Później, od września 1933 roku, skuteczniejszej walce z łamaniem przepisów monopolowych służyć miała przeprowadzona wtedy reorganizacja Kontroli Skarbowej w kierunku lepszego dostosowania jej struktury do zróżnicowanych często potrzeb lokalnych poszczególnych monopoli. W częściach kraju, gdzie rozwinięta była produkcja wyrobów monopolowych, a przestępczość względnie niewielka, wzmocniono nadzór produkcji, natomiast w regionach o wysokiej przestępczości monopolowej nacisk położony został na rozbudowę działających w terenie lotnych brygad. Zmodyfikowano również system i uproszczono procedury przyznawania nagród za wykrywanie przestępstw przeciw monopolom skarbowym, najwyższe gratyfikacje oferując osobom prywatnym, czyli donosicielom[117].

Na temat znaczenia poszczególnych rodzajów przekroczeń przepisów monopolowych wiele mówiła wysokość środków na te nagrody zapisanych w budżecie na rok 1933/34. Ministerstwo Skarbu na premie za wykrywanie wszystkich rodzajów przestępstw akcyzowo-monopolowych przeznaczało 460 tys. zł, podczas gdy w planie finansowo-gospodarczym Państwowego Monopolu Spirytusowego na walkę z szarą strefą zapisano aż 650 tys. zł. Różny był, w zależno-

---

[116] APK, PM Solny, sygn. 69, *Sprawozdanie o wynikach walki...*, k. 38; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 18–19; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 23; DzURP 1936, nr 3, poz. 12; *Budżet przyszłoroczny...*, s. 2; *Historia z ostemplowaniem jednej zapalniczki*, „Codz. Gaz. Handl." 1936, nr 29, s. 2; *Nareszcie wprowadzono zakaz używania zapalniczek nieostemplowanych*, tamże, nr 20, s. 2; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1937, nr 30, s. 4, 6.

[117] BS, DKSBS 1934/35, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 16 lutego 1934 r.*, s. 11; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 21–23; Dz. Urz. Min. Skarbu 1929, nr 26, poz. 290; 1935, nr 9, poz. 192.

ści od rodzaju czynów, udział poszczególnych służb w zwalczaniu przestępstw monopolowych. O ile w przypadku działań szkodzących interesom PMS ponad 2/3 przypadków wykrywała Policja Państwowa, a władze skarbowe wyłączyły praktycznie z tego struktury monopolu, o tyle już w zwalczaniu przekroczeń przepisów o monopolu tytoniowym dominowała Kontrola Skarbowa, która ujawniała około 2/3 przestępstw. Udział policji, która nie była zobligowana do walki z nielegalnymi plantacjami w takiej mierze jak do likwidacji potajemnych gorzelni, i tak był w tym zakresie dosyć pokaźny i sięgał 1/4, co z zadowoleniem konstatowała nawet Komisja Rewizyjna PMT. Znaczenie Kontroli Skarbowej w zwalczaniu przestępczości monopolowej było z kolei nieco zawyżane przez dużą liczbę ujawnianych przez nią nadużyć porządkowych, natomiast rola Straży Granicznej oraz Korpusu Ochrony Pogranicza stanowiła wypadkową względnie niewielkich w porównaniu z nielegalną produkcją rozmiarów przemytu[118].

Kolejnym etapem walki z przestępczością monopolową stała się jej pełna centralizacja poprzez powołanie do życia rozporządzeniem Ministra Skarbu z 26 sierpnia 1936 roku Inspektoratu Głównego Ochrony Skarbowej. Miał się on zajmować zwalczaniem nielegalnej produkcji artykułów monopolowych i handlu nimi, natomiast bezprawny obrót artykułami monopolowymi pochodzącymi z legalnej produkcji pozostawał w kompetencji Kontroli Skarbowej. Ochrona Skarbowa zatrudniała w roku 1937 ponad czterystu operujących w terenie funkcjonariuszy, koszty funkcjonowania nowej służby obciążały poszczególne monopole i w budżecie na rok 1937/38 sięgnęły kwoty 1,8 mln złotych, z czego PMS miał wpłacić 950 tys. zł, PMT – 650 tys. zł, a Polski Monopol Solny – 200 tys. zł[119].

Nowa służba przejęła zatem walkę z przestępstwami monopolowymi, pozostawiając drobne przekroczenia przepisów i nadużycia porządkowe zajmującej się tym już wcześniej Kontroli Skarbowej. Efekty jej pracy w pierwszym okresie działania, czyli od września 1936 do końca roku budżetowego 1937/38, wyrażały się liczbą ponad 35 tys. wykrytych przestępstw, z czego najwięcej, ponad 14 tys., dotyczyło nierespektowania uprawnień Polskiego Monopolu Tytoniowego, po 9 tys. szkodziło interesom monopoli spirytusowego oraz zapałczanego, nieco ponad 3 tys. – solnego i tylko około 0,5 tys. uderzało w monopol loteryjny. W I połowie lat trzydziestych liczbę przestępstw monopolowych, ale włącznie z drobnymi przekroczeniami przepisów, którymi później Ochrona Skarbowa się nie zajmowała, określano na ponad sto tysięcy, z czego na szko-

[118] AAN, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 88; tamże, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 104–111, 117; P. Kozłowski, *Małopolski Inspektorat Okręgowy Straży Granicznej w Przemyślu w walce z przestępstwami granicznymi w latach 1928–1934* [w:] *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, t. 5 pod red. A. Andrusiewicza, Rzeszów 2004, s. 227–228; S. Galarski, *Nielegalne gorzelnictwo...*, s. 25; H. Jacyna, *Jak zwalczać...*, s. 364.

[119] APK, PM Solny, sygn. 69, *Sprawozdanie o wynikach walki...*, k. 2; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 20; Dz. Urz. Min. Skarbu 1936, nr 23, poz. 711.

dę obu największych przedsiębiorstw monopolowych wykryto ich łącznie w roku 1933 około 90 tys.[120]

Niezbyt miarodajny w kontekście porównań pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami monopolowymi był natomiast finansowy aspekt działania Ochrony Skarbowej. Pod względem wartości potwierdzonych uszczupleń w zakresie dochodów wskazywał bowiem na dominację Polskiego Monopolu Solnego oraz Polskiego Monopolu Tytoniowego, na rzecz których orzeczono odpowiednio 312 tys. oraz 217 tys. złotych należności. Podawane w tym wypadku liczby oznaczały jednak tylko kwoty zasądzonych z tytułu przestępstw należności skarbowych, nie zaś ponoszone przez poszczególne monopole straty, na przykład z tytułu przestępstw przeciw PMS orzeczono w tym okresie uszczuplenia na kwotę niespełna 60 tys. złotych, chociaż straty wynikłe z wprowadzenia na rynek produkcji zlikwidowanych w tym czasie nielegalnych gorzelni szacowano ostrożnie na 1,6 mln złotych[121].

Podsumowując problematykę skierowanej przeciw monopolom skarbowym działalności przestępczej, wypada po raz kolejny przypomnieć, że za wyjątkiem okresu dobrej koniunktury drugiej połowy lat dwudziestych była ona niezmiennie ważnym, szkodliwym i integralnym elementem polskiego systemu monopoli skarbowych. Różne były wprawdzie przyczyny utrzymywania się oraz rozległości szarej strefy okołomonopolowej, jednak fakt jej istnienia i niepodważalne jej znaczenie dla działania poszczególnych monopoli pozostawały, mimo trudności z jej kwantyfikowaniem, poza wszelką dyskusją. Pierwszy okres jej ekspansji przyniosła rozbudowa systemu monopoli skarbowych w połowie lat dwudziestych, drugi – znacznie bardziej szkodliwy i trwały w skutkach – czasy Wielkiego Kryzysu. Zasięg przestępczości monopolowej, a nawet jej powszechność we wschodniej części kraju, oznaczał bowiem ustabilizowanie się rozmiarów szarej strefy na bardzo wysokim, choć trudnym do ścisłego określenia poziomie, a potwierdzeniem tego były chociażby dramatycznie małe ilości konsumowanej w województwie stanisławowskim pod koniec lat trzydziestych soli czy też wciąż wykrywane i liczone w dziesiątkach tysięcy rocznie przestępstwa przeciw uprawnieniom monopolowym Skarbu.

Bardzo ogólne sposoby pomiaru tej z natury nieoficjalnej sfery życia gospodarczego nie pozwalają, rzecz jasna, na dokładny jej opis i analizę, dają jednak możliwość uchwycenia tendencji panujących na monopolowych rynkach. Do najważniejszych źródeł tej wiedzy zaliczyć można zarówno liczbę i dynamikę wykrywanych przestępstw oraz kształtowanie się struktury terytorialnej konsumpcji najbardziej narażonych na nielegalną produkcję i sprzedaż wyrobów

---

[120] APK, PM Solny, sygn. 69, *Sprawozdanie o wynikach walki*..., k. 25–42; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 15–16, 21.

[121] APK, PM Solny, sygn. 69, *Sprawozdanie o wynikach walki*..., b.k.; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 15.

monopolowych, ale także bardzo powierzchowne, wydawałoby się, ale wiele mówiące o rzeczywistym stanie, kryterium, które można nazwać wiedzą opinii publicznej na temat przestrzegania obowiązujących w Rzeczypospolitej przywilejów monopolowych Skarbu. Ta zaś była w latach trzydziestych bardzo jednoznaczna i potwierdzana wielokrotnie tak przez powszechność stwierdzanych przestępstw produkcyjnych i handlowych, jak i niewyobrażalne często rozmiary spożywania z założenia niekonsumpcyjnych i celowo skażanych różnych gatunków spirytusu czy też soli. Prowadzona przez coraz to nowe służby walka z nielegalnym handlem i konsumpcją wyrobów monopolowych przynosiła wymierne efekty, jednak były one, jak powszechnie uznawano, wciąż niewystarczające.

Reasumując całokształt sposobu wykonywania przez monopole skarbowe przyznanych im odpowiednimi ustawami przywilejów handlowych, należy zauważyć, że poszczególne składające się nań elementy nie zawsze służyły osiąganiu stawianych przed nimi celów. O ile jeszcze same zasady organizacyjne w mniej lub bardzie skuteczny sposób gwarantowały, z pewnymi wyjątkami, odpowiednią dostępność produktów monopolowych na całym terytorium Rzeczypospolitej, o tyle już prowadzona przez władze skarbowe polityka handlowa przynosiła efekty niejednoznaczne. Skądinąd zrozumiałe skrajnie nieraz fiskalne nastawienie sprzyjało wręcz w niektórych przypadkach rozwojowi szarej strefy okołomonopolowej, która *sui generis* zaprzeczała idei funkcjonowania instytucji monopoli skarbowych. Polityka cen monopolowych ukierunkowana wyraźnie na realizację celów dochodowych również przynosiła negatywne skutki społeczne wyrażające się ograniczeniem dostępu nie tylko do niektórych używek, ale także do artykułów uznawanych za niezbędne, do których zaliczano przecież wtedy zmonopolizowane sól oraz zapałki. Widoczne kłopoty z pełną egzekucją uprawnień monopolowych państwa i związany z tym rozwój szarej strefy niosły także poważne zagrożenia dla zdrowia konsumentów sięgających po nielegalne, często niskiej jakości lub wręcz nieprzeznaczone do spożycia produkty.

Poza tym „spychanie" zbyt wysokimi cenami produktów monopolowych mas uboższych konsumentów w kierunku szarej strefy przynosiło negatywne następstwa w zakresie skuteczności przestrzegania przepisów prawa. Masowa konsumpcja nielegalnego alkoholu, tytoniu, soli czy też łatwość i właściwie bezkarność zakupu nieopodatkowanych zapalniczek musiały wszak skutkować obniżeniem progu praworządności wśród dużej części obywateli Rzeczypospolitej. Problem ten dotyczył zwłaszcza mieszkańców Kresów Wschodnich, co było przecież szczególnie groźne w kontekście skomplikowanych na tych obszarach stosunków narodowościowych.

Wskutek tych wszystkich uwarunkowań handlowy aspekt działalności przedsiębiorstw monopolowych należy ocenić – mimo wielu pozytywnych elementów pojawiających się zwłaszcza w latach trzydziestych – co najwyżej ambiwalentnie, tym bardziej że deklarowana z reguły w uzasadnieniach do odpowiednich ustaw monopolowych troska o rynek, producentów, a zwłaszcza kon-

sumenta, pozostawała często tylko teorią, praktyka zaś przynosiła najczęściej dominację fiskalnych interesów Skarbu. Pamiętając o niezmiennie dochodowych zadaniach monopoli skarbowych, warto jednak zacytować słowa generała Lucjana Żeligowskiego, który w roku 1936, omawiając ich politykę handlową, konstatował, że *w ten sposób stwarza się niepotrzebnie szkodliwą dla państwa psychologię moralnego sprzeciwu wioski i rolnictwa*. Senator Jerzy Barański zaś już rok wcześniej mówił, że *ogromny wzrost przestępstw karnoskarbowych, popełnianych w dużej mierze przez bezrobotnych, wywołuje niepokój nie tylko z uwagi na dochody Skarbu Państwa, ale i ze względu na szkody moralne*[122].

[122] BS, DKSBS 1935/36, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dn. 12 lutego 1935 r.*, s. 7; *Długi państwa i monopole...*, s. 6.

ROZDZIAŁ V

Wytwórczość i zbyt wyrobów monopolowych

1. Produkcja wyrobów monopolowych

Realizowane w obrębie polskiego systemu monopolowego procesy produkcyjne miały bardzo zróżnicowany przebieg. Decydowało o tym kilka zasadniczych czynników, do których należy zaliczyć przede wszystkim niejednolity zakres przyznanych monopolom uprawnień, specyfikę wytwórczości poszczególnych artykułów monopolowych oraz zasady pozyskiwania potrzebnych do produkcji surowców i artykułów pomocniczych będące często próbą osiągnięcia dodatkowych celów gospodarczych. Spośród wykonujących przywileje handlowe Skarbu przedsiębiorstw pełną wyłączność produkcji miały wprawdzie tylko Polski Monopol Tytoniowy oraz Państwowy Monopol Zapałczany, jednak duży udział w bezpośrednim przygotowywaniu kierowanych na rynek wyrobów miały także Państwowy Monopol Spirytusowy oraz Polski Monopol Solny. Pierwszy z nich nie tylko określał rozmiary produkcji spirytusu w gorzelniach i jego przerobu w rektyfikacjach, ale także rozlewał we własnych zakładach najważniejsze z punktu widzenia interesów Skarbu wódki czyste oraz spirytus sprzedawany na tzw. cele domowo-lecznicze. Polski Monopol Solny w okresie istnienia Biura Sprzedaży Soli tylko pośrednio – poprzez swą działalność handlową – wpływał na rozmiary produkcji soli w państwowych i prywatnych zakładach, natomiast od 1932 roku działalność wytwórczą prowadził już bezpośrednio, wciąż jednak utrzymując dostawy z zakładów doń nienależących.

Specyfika monopoli skarbowych przekładała się także, rzecz jasna, na odmienne nieco niż w przypadku typowo rynkowych przedsiębiorstw uwarunkowania działalności produkcyjnej. Monopole prowadziły bowiem gospodarkę w dużym stopniu „planową", a rozmiary, struktura i dynamika wytwórczości monopolowej wynikały z przygotowywanych na kolejne lata planów finansowo-gospodarczych, z których realizacji władze poszczególnych przedsiębiorstw były rozliczane przez resort skarbu i reprezentujące go komisje rewizyjne. W razie potrzeb produkcja była oczywiście zwiększana, jednak celem działalności monopoli było jak najlepsze dostosowanie rozmiarów produkcji do potrzeb rynku, a więc minimalizowanie rozbieżności między rzeczywistością gospodarczą a jej projekcją zawartą w kolejnych planach produkcji. Trud-

no byłoby zatem analizować podstawowe parametry wytwórczości monopolowej w oderwaniu od tej ich immanentnej cechy, a czasem ważniejsze od dynamiki produkcji, zwłaszcza z punktu widzenia wyników ekonomicznych, były jej struktura, wydajność w stosunku do wykorzystanego surowca czy też koszty jednostkowe fabrykacji.

Sama struktura kierowanych na rynek wyrobów, podobnie jak dynamika, również nie mogła stanowić ścisłego odzwierciedlenia zjawisk rynkowych, gdyż dążenie do wynikającego z uwarunkowań prawnych pełnego zaopatrzenia konsumentów w wyroby monopolowe oznaczało podejmowanie produkcji wszystkich właściwie rodzajów asortymentu niezależnie nieraz od rentowności takiej działalności. Niezbyt istotnym wskaźnikiem zachodzących w przedsiębiorstwach monopolowych procesów była struktura terytorialna wytwórczości. Wskazywała w tym przypadku bowiem nie tyle na zaawansowanie rozwoju odpowiednich gałęzi przemysłu w różnych częściach kraju, ile raczej na stopień dostosowania rozmieszczenia zakładów do potrzeb konkretnego monopolu, a co za tym szło – do położenia zasobów surowca, możliwości zbytu, a także założeń i realizacji celów strategicznych państwa. W ten sposób produkcja wyrobów monopolowych z jednej strony stawała się skutkiem oddziaływania wielu, nie tylko rynkowych, czynników, z drugiej zaś jej ocena zawsze musiała uwzględniać nie tylko wartości kwantytatywne, ale także inne stawiane przed monopolami zadania, takie jak pełne zabezpieczenie potrzeb konsumentów, realizacja gospodarczych celów państwa czy też nawet odpowiednia jakość kierowanych na rynek produktów.

Pod względem wartości majątku, liczby zatrudnionych pracowników, rozmiarów produkcji oraz z uwagi na zapisy ustaw monopolowych najważniejszym „produkcyjnym" przedsiębiorstwem skarbowym był bezsprzecznie Polski Monopol Tytoniowy. Stało się tak wprawdzie dopiero wskutek przejęcia w 1924 roku prywatnego przemysłu tytoniowego, ale także w odniesieniu do okresu wcześniejszego, gdy właściwie żaden z monopoli nie posiadał wyłączności produkcji, teza taka również jest uprawniona. Do 1924 roku zdecydowanie dominowały jednak na rynku działające głównie w b. dzielnicy pruskiej zakłady prywatne. Korzystając ze swobody w podejmowaniu działalności (w b. Królestwie wymagano odpowiednich zezwoleń władz skarbowych, raczej oszczędnie udzielanych) oraz utrzymywania się granicy celnej z resztą kraju, fabryki te szybko zwiększały swój przerób i dzięki decyzjom Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej oraz Ministerstwa Skarbu z 1920 roku rozpoczęły ekspansję na całe terytorium Polski. Ich dominacja w strukturze produkcji nie podlegała żadnym zagrożeniom ani w roku 1920, gdy ilość przerobionego w prywatnych zakładach surowca (3,5 tys. t) była 3,5-krotnie większa niż w dwóch czynnych wtedy fabrykach monopolowych, ani w okresie po uchwaleniu ustawy o monopolu tytoniowym, która wprowadzała wprawdzie pełną wyłączność produkcyjną państwa, pozostawiała jednak nierozstrzygnięty termin jej wejścia w życie. Stąd też jeszcze w 1922 roku nastąpił

poważny postęp w działalności prywatnego przemysłu tytoniowego i dopiero od roku następnego jego znaczenie zaczęło się zmniejszać[1].

Mimo tego oraz korzystnych zapisów prawnych rozmiary działalności wytwórczej fabryk państwowych liczone w tysiącach ton przerobionego surowca tytoniowego nie były aż do połowy roku 1924 wysokie. W latach 1921–1922 udział monopolu w całości wykorzystania surowca tytoniowego sięgał niespełna 1/4 i dopiero zainicjowane w 1923 roku działania zmierzające do rozbudowy własnego potencjału produkcyjnego pozwoliły na zwiększenie znaczenia fabryk państwowych do ponad 30%. Ostateczne rozstrzygnięcia przyszły oczywiście wraz z wykupem zakładów prywatnych, jednak jeszcze w roku 1924 – mimo faktycznego ich zamknięcia z końcem lipca – przerobiły one blisko 40% surowca, chociaż kierunek zachodzących od początku roku zmian wskazywał fakt, że w tymże roku zakłady prywatne po raz pierwszy kupiły znacznie mniej tytoniu, niż zużyły go do produkcji (udział PMT w strukturze zakupów był niższy niż rozmiary produkcji, co wynikało ze wspomnianych już braków w zakresie środków obrotowych).

Tabela 16. Struktura produkcji wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 1921–1924[2]

Rok	Przerobiono surowca w tonach		Produkcja					
			Cygara w mln szt.		Papierosy w mln szt.		Tytonie w tonach	
	Zakłady PMT	Zakłady prywatne	Zakłady PMT	Zakłady prywatne	Zakłady PMT	Zakłady prywatne	Zakłady PMT	Zakłady prywatne
1921	1 835	5 768	14,3	80,8	610,7	3 704,9	1 167	2 951
1922	2 315	8 016	17,6	85,6	970,2	4 465,7	1 358	4 858
1923	3 363	6 743	16,4	79,6	1 526,3	3 577,8	1 641	4 171
1924	7 497	4 669	24,2	36,2	3 769,1	2 272,6	3 984	3 052
	w %							
1921	24	76	15	85	14	86	28	72
1922	22	78	17	83	18	82	22	78
1923	33	67	17	83	30	70	26	74
1924	62	38	40	60	62	38	57	43

Źródło: *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 66–67; obliczenia własne.

[1] NIK 1922, z. IV, s. 37–38; Rocznik Polski 1922, s. 95; RS 1923, s. 52; W. Grabowski, *Monopole państwowe...*, s. 98–99; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 12; *Przemysł tytuniowy w Wielkopolsce*, „Przegl. Gosp." 1920, nr 10–11, s. 12.

[2] Ze względu na brak odpowiednich danych źródłowych pochodzące z oficjalnego wydawnictwa PMT liczby obrazujące rozmiary produkcji w zakładach prywatnych nie są do końca ścisłe.

W okresie niepełnego monopolu produkcji charakterystyczna była struktura kierowanych na rynek gotowych wyrobów. Początkowo kilka czynnych fabryk monopolowych koncentrowało się na dostarczaniu najmniej wymagających tytoni, później zaś dzięki uruchomieniu w roku 1923 kolejnych fabryk monopol zwiększył wydatnie swój udział w rynku papierosów. Wyrób zaś najdroższych oraz niezbyt popularnych wśród krajowych konsumentów cygar tak dalece pozostawał na marginesie zainteresowania władz monopolowych, że jeszcze w bilansie produkcji roku 1924 aż 60% wypuszczonych na rynek cygar pochodziło z zakładów prywatnych, a rozmiary globalne wytwórczości tego artykułu spadły w stosunku do roku poprzedniego aż o 50%. Częściowo było to skutkiem zaniku popularnego wcześniej eksportu, jednak zanotowany w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy tego roku spadek produkcji w zakładach prywatnych wyniósł tylko 20%[3].

Podział produkcji na monopolową i pochodzącą z fabryk prywatnych przestał ostatecznie istnieć w roku 1925, od tego czasu analiza wszystkich aspektów wytwórczości wyrobów tytoniowych dotyczyć mogła już tylko fabryk państwowych, a rozmiary produkcji stały się rezultatem wyżej omówionych uwarunkowań. O ile jeszcze w roku 1924 ze względu na trudności z przejmowaniem fabryk prywatnych i związany z tym pewien spadek produkcji wielkość przerobu była niewiele wyższa niż w roku 1923, o tyle już w pierwszym pełnym roku wyłączności wytwórczej państwa wyniki były zdecydowanie lepsze. Dzięki ustabilizowaniu liczby pracujących zakładów, zwiększeniu możliwości wytwórczych wyłącznie państwowych już fabryk oraz zdecydowanie skuteczniejszej walce z nielegalnymi uprawami i przemytem nastąpił w ciągu jednego roku blisko 50-procentowy wzrost rozmiarów produkcji[4].

W roku 1925 przerobiono ponad 17 tys. ton surowca, co wobec maksymalnie dziesięciotysięcznego zużycia w okresie przed wprowadzeniem pełnego monopolu jednoznacznie wskazywało na dalekie od normalności stosunki panujące wcześniej na rynku tytoniowym. Okazało się nawet, że formułowana przez posłów z Komisji Budżetowej w 1924 roku dość odważna teza, iż legalna produkcja obejmuje niewiele ponad połowę konsumpcji, jest zgodna z rzeczywistością. Warto w tym miejscu jeszcze zauważyć, że osiągnięte już w pierwszym roku pełnego monopolu rozmiary produkcji były wyraźnie wyższe od przewidywanych przez zwolenników monopolu w 1922 roku 15 tys. ton, czyli *fantastycznej normy konsumpcji*, jak ją wtedy określał publicysta przeciwnej tej formie opodatkowania „Rzeczpospolitej"[5].

---

[3] RS 1923, s. 52; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 69.

[4] RS 1925/1926, s. 157; P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 139–142; co ciekawe, jeszcze w kwietniu 1924 roku uznawano, że *monopol tytuniowy powstrzymał do pewnego stopnia rozwój wytwórczości w branży tytoniowej. Odczuwają to nasi palacze, rozumieją jednak, że wobec zaniku konkurencji objaw taki jest zupełnie naturalny*, zob. *Monopol tytoniowy*, „Dz. Pozn." 1924, nr 86, s. 5.

[5] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, cz. 8, SKB MS 1924, s. 20; *Ks. Stanisław Adamski w debacie nad ustawą o monopolu tytoniowym*, SS Sejm, SU, pos. 310 z 18 maja 1922 r., szp. 40; W.N., *Przed rozprawą tytoniową...*, s. 1.

Tak duży wzrost produkcji już się jednak nie powtórzył, a urealnienie możliwości wytwórczych doprowadziło do osiągnięcia ścisłej korelacji między rozmiarami wytwórczości a sytuacją na rynku tytoniowym. Skutkiem tego stał się spowodowany również wzrostem cen i zahamowaniem sprzedaży regres roku 1926. W wymiarze bezwzględnym nie był on może jeszcze znaczący, ale w kontekście zakładanego w nieuchwalonym preliminarzu budżetowym na ten rok przerobu 20,5 tys. t oznaczał poważne niepowodzenie. Z drugiej jednak strony zapisywane w preliminarzach wielkości były traktowane jako orientacyjne, a rzeczywiste rozmiary produkcji monopolowej opierały się na warunkowanych obserwacją sytuacji na rynku programach miesięcznych, co pozwalało władzom PMT stosunkowo skutecznie reagować na pojawiające się zmiany koniunktury. Najlepszym tego przykładem stał się rok 1928/29, gdy projektowany w programie rocznym przerób w wysokości 19 tys. ton osiągnął w rzeczywistości poziom ponad 21 tys. t, co okazało się najlepszym wynikiem uzyskanym przez polski przemysł tytoniowy w całym okresie międzywojennym[6].

Tabela 17. Przerób surowca tytoniowego w Polsce w latach 1921–1938/39

Rok	Przerób surowca w tonach	Wskaźnik zmienny	Wskaźnik stały 1928/29=100	Rok	Przerób surowca w tonach	Wskaźnik zmienny	Wskaźnik stały 1928/29=100
1921	7 603	–	36	1930/31	19 438	91	91
1922	10 331	136	48	1931/32	18 939	97	88
1923	10 107	98	47	1932/33	16 875	89	79
1924	12 167	120	57	1933/34	18 396	112	86
1925	17 756	146	83	1934/35	16 642	90	78
1926	17 626	99	82	1935/36	17 279	104	81
1927/28	19 708	112	92	1936/37	18 375	106	86
1928/29	21 415	109	100	1937/38	19 224	105	90
1929/30	21 390	100	100	1938/39	19 612	102	92

Źródło: MRS 1936, s. 83; 1937, s. 124; 1939, s. 145; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 37; tabela. 16; obliczenia własne.

Znamienne, że poziom produkcji uzależniony, jak już zaznaczono, głównie od rozmiarów sprzedaży był tylko minimalnie niższy także w roku następnym, czyli 1929/30, a więc zaliczającym się już częściowo do okresu Wielkiego Kryzysu. Fakt ten, jak również stosunkowo niewielka skala zmniejszenia rozmiarów produkcji w latach następnych potwierdzały ważny

[6] NIK 1926, s. 161; 1928/29, s. 146–147; PBRP 1926, s. 363; 1927/28, s. 315; 1928/29, s. 323; RS 1927, s. 167.

aspekt warunkujący dynamikę wytwórczości tytoniowej w Polsce. Była ona mianowicie w znacznie mniejszym stopniu niż inne działy produkcji, także monopolowej, uzależniona od czynników koniunkturalnych. W najgorszych dla fabryk tytoniowych latach kryzysu rozmiary przerobu surowca tytoniowego były niższe od maksimum z lat 1928/29 i 1929/30 tylko o 21–22%, a w pozostałych okresach różnica mieściła się w granicach zaledwie kilkunastu procent (także wzrosty w II połowie lat dwudziestych były dosyć umiarkowane). Nie tyle dowodziło to skuteczności polityki Polskiego Monopolu Tytoniowego, ile raczej siły związanego z jego produktami nałogu (przyzwyczajenia). Zgodnie z tą prawidłowością poprawa koniunktury w połowie lat trzydziestych zaowocowała wprawdzie wzrostem produkcji wyrobów gotowych, jednak dynamika tych zmian była niewielka, chociaż należy zwrócić uwagę, że 90% poziomu sprzed załamania było w porównaniu z wynikami innych przedsiębiorstw monopolowych rezultatem co najmniej korzystnym[7].

Ilość przerabianego w zakładach surowca tytoniowego była bardzo ogólnym wskaźnikiem rozmiarów produkcji tytoniowej, a o jej faktycznym obrazie znacznie więcej mówiły struktura wytwarzanych rodzajów wyrobów oraz oferowanych w ich obrębie gatunków sprzedażnych. Najczęściej stosowanym podziałem produkcji według jej rodzajów był układ wyróżniający trzy kategorie – cygara, papierosy oraz tytonie, jednak wobec bardzo wyraźnych różnic technologicznych i jakościowych w obrębie tak określonych grup towarów w praktyce Polskiego Monopolu Tytoniowego stosowano, zwłaszcza w latach trzydziestych, systematykę bardziej rozbudowaną. W jej skład wchodziły papierosy z ustnikiem i bezustnikowe, tytonie przednie i niższe, cygara i cygaretki oraz tabaka.

Dynamika oraz wartość wytwórczości poszczególnych kategorii produktów wyraźnie określały ich znaczenie na zmonopolizowanym rynku. Najbardziej zbieżna z koniunkturą wydawała się produkcja papierosów, której rozmiary w okresie kryzysu spadły o blisko połowę, zaś w końcu lat trzydziestych zwiększyły się do poziomu niewiele niższego od osiągniętego dekadę wcześniej. Także w przypadku pozostałych rodzajów produkcji koniec lat dwudziestych związany był z najwyższymi jej rozmiarami, jednak już zmiany zachodzące w dekadzie następnej były bardzo zróżnicowane. Załamanie fabrykacji cygar i cygaretek okazało się na tyle trwałe, że jeszcze w roku 1938/39 rozmiary produkcji były niższe niż w roku 1932/33, a podobnie kształtowały się wskaźniki wytwórczości taniej, acz coraz mniej popularnej tabaki.

[7] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego – PMT 1929–1930*, b.k.; NIK 1932/33, z. V, s. 150–151.

Tabela 18. Dynamika produkcji wyrobów tytoniowych w zakładach PMT w latach 1925–1938/39

Rok	Produkcja			
	Papierosy w mln szt.	Cygara w mln szt.	Tytonie w tonach	Tabaka w tonach
1925	7 826	57	11 659	392
1927/28	8 745	61	12 835	451
1929/30	10 658	77	13 722	448
1931/32	8 753	53	12 020	389
1933/34	8 216	32	10 498	315
1935/36	5 881	30	12 252	273
1937/38	7 699	29	12 583	253
1938/39	9 366	34	11 480	248

Źródło: AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6867, *Bilans Dyrekcji...*, k. 20; MRS 1936, s. 83; 1937, s. 124; 1939, s. 145; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 37; RMS 1927–1930, s. 285.

Największą odporność na wahania rynkowe wykazywała natomiast produkcja tytoniu do własnego użytku, która wyraźnie rzutowała na całokształt działalności produkcyjnej PMT. Opierając się w ponad 80% na grupie tytoni niższych, będących podstawą konsumpcji najuboższych grup palaczy, pozostawała nawet w pewnym stopniu odwrotnie proporcjonalna do wahań koniunktury. Jej rozmiary zaś, bardzo stabilne w całym omawianym okresie, w najgorszym pod tym względem roku 1932/33 były tylko o 1/4 niższe od maksimum z lat 1928/29–1929/30. Z drugiej strony wyrób tytoni, artykułów z założenia tańszych, zanotował wyraźny regres w roku 1938/39, gdy wskutek poprawy sytuacji na rynku właśnie kosztem tego segmentu produktów monopolowych wzrosła produkcja droższych papierosów ustnikowych i bezustnikowych[8].

Ze względu na zasadnicze różnice dzielące poszczególne grupy artykułów monopolowych trudno o jednoznaczne kryterium porównawcze pozwalające na analizę struktury produkcji zakładów PMT. Z punktu widzenia jakości, wartości i prestiżu poszczególnych wyrobów zawodne były próby porównań ilościowych (wagowych), natomiast kryterium wartości wyprodukowanych wyrobów w małym stopniu uwzględniało zasadnicze ze względu na analizę globalnych rozmiarów wytwórczości tytoniowej ilości przerabianego surowca.

Wagowo zdecydowanie dominowały zatem różnego rodzaju tytonie ze wspomnianą już przewagą tytoni niższych, do których zaliczano zarówno machorkę, jak i tytonie fajkowe oraz przeznaczone do żucia. Wszystkie te wyroby

[8] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 3–4; NIK 1933/34, z. V, s. 133–134; PBRP 1939/40, s. 1018; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 68, 82; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1938, nr 28, s. 7.

były jednak stosunkowo tanie w produkcji i wskutek tego obejmowały z reguły tylko nieco ponad 40% wartości całej wytwórczości, z tendencją do zmniejszania się tego udziału w końcu lat trzydziestych. Odmiennie kształtowało się znaczenie papierosów, które wprawdzie wagowo wyraźnie tytoniom ustępowały, jednak pod względem wartości handlowej były najważniejszą częścią działalności monopolowej fabryk. Regularnie przekraczały bowiem poziom połowy wartości globalnej produkcji PMT, a tuż przed wojną osiągnęły nawet ponad 60-procentowy udział. Znaczenie cygar oraz tabaki w strukturze produkcji było marginalne, a o specyfice obu tych grup wyrobów najlepiej świadczy ich umiejscowienie w obu układach strukturalnych. Potwierdza ono wysoką jednostkową wartość sprzedażną wytwarzanych w fabrykach PMT cygar i cygaretek i wręcz odwrotną sytuację w przypadku tabaki.

Tabela 19. Struktura produkcji wyrobów PMT według wagi i wartości w latach 1925–1938/39[9]

Wyroby	1925		1929/30		1936/37		1938/39	
	Waga	Wartość	Waga	Wartość	Waga	Wartość	Waga	Wartość
	w %							
Cygara	2,2	3,4	2,5	2,9	0,6	1,3	0,6	1,4
Papierosy	30,4	53,3	33,5	55,4	29,6	53,6	40,4	62,1
Tytonie	65,2	42,8	62,0	41,3	68,4	44,8	57,8	36,2
Tabaka	2,2	0,5	2,0	0,4	1,4	0,3	1,2	0,3
Razem	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Źródło: AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 3; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 52; PBRP 1938/39, s. 970; RMS 1927–1930, s. 284–285; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, *Tablice statystyczne...*, s. 6–7; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 118; obliczenia własne.

Warto w tym miejscu pamiętać, że także wśród dwóch zasadniczych grup wyrobów występowały dosyć wyraźne różnice pod względem wartości i rozmiarów produkcji. Podobnie jak w przypadku tytoni, także i w wytwórczości papierosów dominowały wyroby tańsze, którymi były z reguły papierosy bezustnikowe. W II połowie lat trzydziestych produkowano ich dwukrotnie więcej niż ustnikowych, chociaż wartościowo te drugie były niewiele tylko mniej ważne od tańszych konkurentów. Jeszcze większy był rozdźwięk w wartości wytwarzanych tytoni, co było jednak zrozumiałe, bo o ile podział w grupie papierosów

[9] Według obowiązujących w latach dwudziestych przeliczników średnia waga jednego cygara równała się siedmiu gramom, zaś przeciętny papieros ważył 0,7 g, zob. *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 118.

wynikał z cech formalnych (posiadanie ustnika), o tyle w przypadku tytoni kryterium podziału stanowiły właśnie ceny sprzedażne poszczególnych marek wyrobów. Stąd też tzw. tytonie przednie, stanowiąc niespełna 20% produkowanych ilości, przedstawiały niewiele mniejszą wartość niż dominujące w tej grupie pośledniejsze gatunki wyrobów (przeciętna wartość kilograma tytoni przednich była ponadtrzykrotnie wyższa od wartości tytoni niższych)[10].

Ze strukturą produkcji monopolowej ściśle związany był w połowie lat dwudziestych problem ujednolicenia oraz standaryzacji wytwórczości poszczególnych marek wyrobów. Mimo że władze skarbowe już w latach 1922–1923 podejmowały pewne próby unifikacji wytwarzanych gatunków, jeszcze wiosną 1924 roku, a więc w czasie przygotowań do likwidacji przemysłu prywatnego, liczba znajdujących się w produkcji marek wyrobów tytoniowych przekraczała 1400. Blisko połowę z nich stanowiły różne gatunki cygar i cygaretek, na rynku znajdowało się także około czterystu gatunków papierosów i prawie 300 rodzajów tytoni. Fabryki monopolowe wytwarzały w tym czasie wprawdzie tylko niespełna 40 rodzajów wyrobów, jednak przejęcie kilkunastu zakładów prywatnych oznaczało, że Polski Monopol Tytoniowy zaczął produkować także znajdujące się w ich dotychczasowym asortymencie papierosy, cygara i tytonie[11].

Okazało się zatem, że PMT wytwarzał aż 209 rodzajów cygar, 124 gatunki papierosów oraz 81 różnych marek tytoniu, a proces redukcji tak rozbudowanego – a co za tym idzie, uniemożliwiającego standaryzację produkcji – katalogu wyrobów rozłożony został na dwa lata. Zasadnicza część tych działań, połączona z ujednolicaniem cennika, zakończona została w roku 1926, gdy zakłady monopolowe wytwarzały już tylko 13 grup cygar, 37 marek papierosów, 12 rodzajów tytoniu do sporządzania papierosów, 6 marek tytoniu do fajek, 8 rodzajów tabaki oraz 2 gatunki tytoniu do żucia. Od tego czasu mimo pojawiających się postulatów dalszego ograniczania liczby wytwarzanych marek kolejne posunięcia w tej mierze były już bardzo ostrożne i wynikały, podobnie jak wprowadzanie nowych gatunków, z obserwacji sytuacji na rynku. Symbolicznym zaś zamknięciem procesu standaryzacji wyrobów monopolowych stało się wprowadzenie od 1 kwietnia 1926 roku jednolitej procedury produkcyjnej dla papierosów i cygar[12].

Z ujednolicaniem w połowie lat dwudziestych produkcji monopolowej ściśle wiązały się wspomniane już, acz niezrealizowane do końca okresu międzywojennego, procesy koncentracji produkcji. Od początku zmierzały one do obniże-

---

[10] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 2; PBRP 1938/39, s. 970; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 59, 68.

[11] Dz. Urz. Min. Skarbu 1923, nr 7, poz. 170; nr 9, poz. 217; DzURP 1922, nr 100, poz. 916; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 74–76.

[12] NIK 1926, s. 162; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 29–30; 43–49; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 37–38; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...,* t. 2, s. 109; M., *Nowości w zakresie wyrobów...*, s. 2; *Polski Monopol Tytoniowy. Produkcja...*, s. 8–9.

nia kosztów działalności monopolu drogą skupienia wytwórczości poszczególnych wyrobów w wybranych, najlepiej do tego przystosowanych fabrykach oraz zmniejszania ogólnej liczby pracujących zakładów i podniesienia wskutek tego stopnia wykorzystania ich zdolności fabrykacyjnych. Proces planowego przesuwania i koncentracji produkcji rozpoczął się w II połowie lat dwudziestych, a zakończył wraz z ostatnią redukcją liczby zakładów dokonaną w roku 1933. W jego wyniku ukształtował się podział produkcji, zgodnie z którym osiem spośród 14 funkcjonujących w połowie lat trzydziestych monopolowych wytwórni wyrabiało papierosy i tytonie (Kraków, Monasterzyska, Poznań, Radom, Warszawa 1, Warszawa 2, Wilno, Winniki), w trzech wytwarzano cygara (Bydgoszcz, Kościan, Wodzisław), w dwóch – machorkę (Grodno, Łódź), a w jednej – tytoń do żucia oraz tabakę (Starogard)[13].

Wciąż jednak liczba zakładów monopolowych była zbyt duża w stosunku do potrzeb, o czym w największym stopniu świadczył poziom wykorzystywania przez nie zdolności produkcyjnych. O ile jeszcze w roku 1933/34 można było zrozumieć zaledwie 30-procentowe wykorzystanie możliwości wytwarzania cygar, 54-procentowe – papierosów ustnikowych, 64-procentowe – tabaki oraz około 75-procentowe w produkcji wyrobów tańszych, czyli tytoni krajanych i papierosów bezustnikowych, o tyle odpowiednie wskaźniki z II połowy dekady nie mogły być już uznane za zadowalające. W ostatnim – stosunkowo korzystnym przecież pod względem rozmiarów produkcji – okresie gospodarczym przed wybuchem wojny okazało się, że stopień realizacji zdolności wytwórczych przez monopolowe fabryki był wyższy, ale wciąż pozostawiający duży margines „wolnych mocy przerobowych". W wytwórniach cygar wykorzystywano bowiem wtedy zaledwie 57% potencjalnych możliwości, w przypadku tabaki odsetek ten wynosił 67% i tylko w produkcji papierosów i tytoniu zbliżał się do 90%. Oznaczało to, że w zakładach produkcji cygar z reguły pracowano tylko przez trzy dni w tygodniu, a w najlepiej stojących pod tym względem fabrykach produkcja trwała 4–5 dni w tygodniu (tylko w jednym miesiącu wytwórnie te pracowały w systemie sześciodniowym), co w oczywisty sposób musiało się przekładać na koszty produkcji stanowiące niezmiernie ważny element kalkulacji rentowności i dochodowości kierowanych do sprzedaży wyrobów[14].

Struktura terytorialna produkcji tytoniowej nie była, jak już zaznaczono, istotnym elementem charakterystyki przemysłu tytoniowego. Wynikało to z genezy ukształtowania monopolowego aparatu wytwórczego. Trudno mówić w tym przypadku o planowym i uwzględniającym jakieś głębsze przesłanki eko-

---

[13] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 2; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 38, 50–52; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1933/34*, SS Sejm, Okres III, pos. 84 z 10 lutego 1933 r., szp. 40–41.

[14] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 32; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 4; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 7–8; NIK 1934/35, s. 117; PBRP 1938/39, s. 1016; szerzej o kosztach zob. rozdział VI.

nomiczne działaniu, a pojawiające się różnice w rozmiarach produkcji w poszczególnych częściach kraju wynikały bardziej z faktu działania na określonych terenach zakładów przejętych z czasem przez Polski Monopol Tytoniowy niż z prób dostosowania struktury przestrzennej do warunków surowcowych, komunikacyjnych, handlowych czy lokalnego rynku pracy i kosztów produkcji. Ze względu na zasadnicze nieraz różnice w asortymencie produkcji nie sposób także porównywać działalności poszczególnych fabryk (ewentualnie tylko w zakresie wartości wytwarzanych wyrobów).

Największymi zakładami monopolowymi były przodująca pod koniec lat dwudziestych w rozmiarach produkcji fabryka w Grodnie oraz dawna wytwórnia austriacka w Krakowie, lider pod względem wartości produkcji. W II połowie kolejnej dekady nastąpiły pewne przesunięcia pod tym względem – zakład w Grodnie nadal przerabiał wprawdzie najwięcej surowca (blisko 24%), jednak pod względem wartości dominowała już fabryka w Poznaniu. W końcu lat dwudziestych była drugą pod tym względem w kraju, zaś później, opierając swą działalność na produkcji papierosów, rocznie wytwarzała wyroby wartości 100 mln zł, co stanowiło 20% wartości całej produkcji wytwórni monopolowych. Zakład w Krakowie, który w dużym stopniu koncentrował się na wyrobie tytoni, mimo wciąż znacznie większego przerobu surowca niż w Poznaniu, uczestniczył w wartości produkcji PMT już tylko w 15%[15].

Sama struktura produkcji zmieniała się jednak niewiele w całym omawianym okresie i miejsce w niej poszczególnych zakładów było dosyć stabilne. Zarówno na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, a więc jeszcze przed redukcją ich liczby do czternastu, jak i po komercjalizacji Polskiego Monopolu Tytoniowego cygara wytwarzały wspomniane wyżej trzy zakłady, spośród których bydgoski zajmował się wytwórczością droższych marek, w Kościanie wyrabiano gatunki średnie – stąd większe rozmiary produkcji – natomiast zakład w Wodzisławiu oprócz cygar produkował także tańsze gatunki tytoni fajkowych, czyli skrętkę i presówkę. Koncentrujące się tylko na cygarach fabryki w zdecydowanie najmniejszym stopniu uczestniczyły zarówno w przerobie surowca, jak i w wartości produkcji Polskiego Monopolu Tytoniowego, a porównywalne z nimi efekty działalności uzyskiwała zajmująca się dostarczaniem tabaki i tytoniu do żucia wytwórnia w Starogardzie. W produkcji papierosów zdecydowanie dominowała w całym omawianym okresie fabryka poznańska (dawna Poznań – Łazarz), ważnymi wytwórcami były także zakłady w Krakowie oraz fabryka Warszawa – Ochota, której działalność była *notabene* stosunkowo droga (koszt produkcji 10 tys. papie-

[15] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 2; PBRP 1938/39, s. 968; *Ankieta przemysłowa Izby Handlowej i Przemysłowej w Krakowie o stanie przemysłu w jej okręgu w r. 1926*, Kraków 1928, s. 121; *Polski Monopol Tytoniowy. Produkcja wyrobów...*, s. 13–15; obliczenia własne.

rosów „Płaskich" w Poznaniu wynosił w II połowie lat trzydziestych 84 zł, w Warszawie zaś – aż 117 zł). Najwięcej tytoni wytwarzano natomiast w latach trzydziestych w fabrykach w Grodnie, Łodzi, Krakowie i Monasterzyskach, a zrezygnowano z tej produkcji w zlikwidowanym w ramach procesów koncentracyjnych zakładzie w Białymstoku oraz w fabryce w Starogardzie[16].

Z produkcją zakładów tytoniowych nierozdzielnie związane były skomplikowane kwestie zaopatrzenia, jakości oraz pochodzenia wykorzystywanych w procesach fabrykacyjnych surowców. W pierwszych latach niepodległości potrzeby wytwórców w tym względzie zaspokajał import, później jednak, po przejęciu produkcji przez władze PMT oraz uporządkowaniu zasad prowadzenia upraw tytoniu w kraju, coraz większą rolę zaczął odgrywać surowiec własny. Charakteryzował się on wprawdzie gorszą jakością i nie mógł być wykorzystany do wszystkich rodzajów produkcji, jednak był z reguły tańszy od tytoni zagranicznych oraz pozwalał na ograniczenie przywozu, co zwłaszcza w latach kryzysu gospodarczego musiało stanowić ważny argument w kontekście kształtowania bilansu handlowego Polski. Wzrost zakupów tytoniu krajowego przynosił ponadto wymierne korzyści zajmującym się tego rodzaju działalnością producentom rolnym, a jego pracochłonna uprawa implikować mogła zwiększanie zatrudnienia w tym dziale gospodarki[17].

Zmiany organizacyjne i prawne wprowadzone wraz z przejęciem przez PMT wyłączności produkcji przyniosły wprawdzie liczne ograniczenia terytorialne, technologiczne, jakościowe oraz kontrolne upraw surowca, ale wraz z oferowaną równocześnie na szeroką skalę pomocą techniczną, naukową i pieniężną oraz podwyżkami cen skupu stanowiły impuls szybkiego rozwoju krajowych plantacji tytoniu. Po pewnej redukcji liczby i powierzchni upraw, która nastąpiła w latach 1924–1925, od roku 1926 areał upraw tytoniu szybko się powiększał, sięgając w roku 1929 blisko 71,5 tys. plantacji. Wraz z nadejściem kryzysu oraz pewnymi zmianami organizacyjnymi nastąpiło ograniczenie tej liczby do niespełna 18 tys. w roku 1934, jednak poprawa koniunktury w II połowie lat trzydziestych, a przede wszystkim znaczący wzrost za-

[16] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6867, *Bilans Dyrekcji...*, k. 20; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, SS Sejm, Okres V, pos. 18 z 25 lutego 1939 r., szp. 136; NIK 1932/33, z. V, s. 171; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 34–41; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 50–52; PBRP 1938/39, s. 968; 1939/40, s. 1016.

[17] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 6; Druki Sejmu, Okres V, druk nr 100, SKB Monopole 1939/40, s. 6, 9; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 13; *Polski Monopol Tytoniowy. Uprawa ...*, s. 4–5; w sprawie uprawy krajowej tytoniu już w trakcie debaty monopolowej z 18 czerwca 1919 roku poseł Franciszek Bardel mówił, że *uprawa tytoniu jest rzeczą niezmiernie łatwą i przynosi producentom wielkie, a wielkie dochody*, zob. *Debata w sprawie wniosku posła Diamanda...*, szp. 24–25.

potrzebowania monopolu na surowiec pozwoliły podwoić liczbę pól uprawnych, które dodatkowo charakteryzowały się znacznie wyższą przeciętną powierzchni[18].

Tabela 20. Uprawa tytoniu w Polsce w latach 1924–1938

Rok	Liczba plantatorów	Obszar w ha	Zbiór w t	Wydajność z 1 ha w kg	Średnia wielkość plantacji w m²
1923	29 803	1 039	775	746	349
1924	24 107	679	631	928	282
1926	33 460	1 555	2 330	1 498	464
1928	49 059	3 871	6 543	1 690	789
1930	43 508	4 910	5 916	1 205	1 129
1932	43 815	5 213	8 569	1 643	1 190
1934	17 868	4 224	6 690	1 584	2 363
1936	26 908	5 937	10 888	1 800	2 207
1938	35 850	7 897	14 607	1 850	2 202

Źródło: AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 19; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 7–8; Druk Sejmowe, Okres III, druk nr 55, cz. 8, SKB Monopole 1936/37, s. 7; druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 10–11; RS 1930, s. 49; *Polski Monopol Tytoniowy. Uprawa...*, s. 6; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 144–145; obliczenia własne.

W okresie tym nastąpił wyraźny przełom w wykorzystaniu surowca krajowego w produkcji tytoniowej. Wcześniej bowiem rozmiary jego zbioru stanowiły odzwierciedlenie formułowanych jeszcze w połowie lat dwudziestych tez o możliwości wykorzystania przez Polski Monopol Tytoniowy 5–8 tys. ton krajowych tytoni. Taki właśnie poziom upraw, osiągnięty już właściwie w latach 1928–1929, utrzymywał się aż do roku 1934. Ustabilizowały się również w tym okresie wydajność produkcji z 1 hektara, która była już blisko dwukrotnie wyższa od tej z 1923 roku, oraz średnia powierzchnia plantacji, która przekroczyła obszar 2000 m² i była już ponadpięciokrotnie większa niż w roku 1925. Ponowna ekspansja produkcji rozpoczęła się w roku 1935, gdy dzięki poprawie koniunktury oraz redukcji nadmiernych wcześniej zapasów surowca władze PMT podniosły swe zapotrzebowanie o kilkadziesiąt procent, zamawiając wstępnie blisko 9 tys. t tytoniu (faktyczny zbiór wyniósł ponad 11 tys. t). W kolejnych latach efekty wciąż utrzymującego się poparcia dla rozwoju tej należącej do najbardziej dochodowych gałęzi gospodarki rolnej były jeszcze okazalsze i tuż

[18] RS 1930, s. 49; *Premie dla plantatorów tytoniu*, „Dz. Pozn." 1928, nr 12, s. 10; o tradycjach uprawy tytoniu zob. S. Klarner, A. Rogoziński, *Uprawa tytoniu w okręgach małopolskich. Zarys historyczny* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Jagielnicy...*, s. 17–27.

przed wojną Polski Monopol Tytoniowy kupował już prawie 15 tys. t krajowego tytoniu[19].

Progresja taka, zdecydowanie przewyższająca najśmielsze nawet oczekiwania sprzed dziesięciu lat, wynikała z kilku zasadniczych przesłanek. Przede wszystkim była efektem sukcesywnie prowadzonej od lat przez władze Polskiego Monopolu Tytoniowego akcji podnoszenia jakości produkowanego surowca, a także dokonywanych w kolejnej dekadzie inwestycji usprawniających zarówno suszenie tytoniu, jak i procesy fermentacyjne. Poza tym w II połowie lat trzydziestych wsparcie dla krajowej uprawy tytoniu stało się elementem propagowanej wówczas koncepcji „urolniczenia" monopoli, która miała polegać na zwiększaniu niektórych pozycji dochodu rolniczego w Polsce właśnie za pomocą polityki zakupów przedsiębiorstw monopolowych. Nie przez przypadek sprawami monopolowymi zajmował się w tym czasie wiceminister Kajetan Morawski, były prezes Związku Izb i Organizacji Rolniczych, do którego kompetencji w resorcie należały także sprawy ogólnogospodarcze, związane zwłaszcza z problemami wsi i rolnictwa. Dzięki takiemu „umocowaniu" problemu zakupów Polskiego Monopolu Tytoniowego nawet pogorszenie się w latach trzydziestych relacji cen wobec surowców zagranicznych (niektóre gatunki kupowane w kraju stały się przejściowo droższe o 30%) nie zmieniło trwałości tendencji do popierania rozwoju plantacji krajowych[20].

Zwiększanie rozmiarów krajowej produkcji tytoniu oznaczało, rzecz jasna, systematyczne przesunięcia w strukturze pochodzenia wykorzystywanych przez Polski Monopol Tytoniowy surowców. Bezwzględna w tej mierze dominacja w pierwszej połowie lat dwudziestych tytoni zagranicznych ustępowała z czasem coraz wyraźniejszej przewadze surowców krajowych. Wstępnie określano wprawdzie możliwości zaspokojenia zapotrzebowania fabryk tytoniowych przez produkcję krajową na około 30%, jednak wraz z postępem w zakresie techniki

---

[19] DzURP 1930, nr 3, poz. 15; Druki Senatu, Okres III, druk nr 425, cz. 8-C, SKSB Monopole 1935/36, s. 4–5; *Monopol Tytoniowy w r. 1925. Sprawozdanie posła dr. Jerzego Michalskiego...*, s. 166–167; NIK 1924, s. 293–294; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 24; S. Kwiatkowski, *Tytoń na północy*, „Gospodarka Narodowa" 1933, nr 23, s. 361–362; Wł.O., *Uprawa tytoniu*, „Polska Gosp." 1932, z. 34, s. 998–999; dochody rolnictwa z produkcji tytoniu szacowano już w latach 1933–1934 na około 6 mln zł, w 1935 zbliżyły się do poziomu 8 mln zł, zaś w roku 1938 sięgnęły 14,6 mln zł, por. AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 8; BS, DKSBS 1935/36, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dn. 12 lutego 1935 r.*, s. 6.

[20] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6873, *Wykonanie budżetu przez Polski Monopol Tytoniowy w I-ym półroczu 1938/39*, k. 5–7; tamże, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 8–10; BS, DKBS 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dn. 9 lutego 1937 r.*, s. 197; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 12–13; Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 6; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy...*, s. 152–153; Z. Landau, *Morawski-Dzierżykraj Kajetan (1892–1973)* [w:] *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s. 239.

upraw oraz coraz lepszą jakością dostarczanych przez plantatorów surowców okazało się, że udział krajowego surowca stał się znacznie wyższy. Podnoszeniu jego znaczenia sprzyjały także ukierunkowane na tańsze rodzaje produktów preferencje konsumentów. Poziom 30% rodzimych surowców w przerobie osiągnięto w roku 1932/33, a w kolejnych latach tendencja do zwiększania zużycia krajowego tytoniu nie tylko się utrzymała, ale nawet uległa wyraźnemu wzmocnieniu. Mimo oczywistych ograniczeń związanych z brakiem możliwości wyprodukowania w Polsce najlepszych gatunków tytoniu w roku 1936/37 surowce własne przekroczyły poziom 50% zapotrzebowania fabryk tytoniowych, zaś w ostatnim pełnym okresie gospodarczym przed wybuchem wojny monopolowe fabryki przerobiły 12,5 tys. t krajowego tytoniu, co dawało już 64% ich potrzeb surowcowych[21].

Zmiany w strukturze wykorzystywanych przez PMT surowców oznaczały znaczące ograniczenie roli tytoniu kupowanego za granicą. Ze względów klimatycznych oraz wskutek powojennych trudności gospodarczych w pierwszej dekadzie istnienia monopolu prawie całe jego zapotrzebowanie opierało się właśnie na zainicjowanym już w 1919 roku imporcie (w roku 1929 jego udział w przerobie sięgał 90%). Rozmiary dokonywanych w latach dwudziestych zakupów były wysokie i oscylowały wokół 20 tys. ton rocznie, a pewne odstępstwa od tej normy zanotowano w ostatnim roku funkcjonowania fabryk prywatnych – import w roku 1924 wyniósł tylko 9 tys. t – oraz w roku 1925, gdy PMT zakupił za granicą aż 29 tys. t surowca, motywując to potrzebą zbudowania odpowiedniego poziomu zapasów[22].

Od początku pełnego monopolu fabrykacyjnego polityka zakupów Dyrekcji PMT budziła wiele kontrowersji wynikających zarówno ze stosowanych metod zakupów (NIK domagała się przetargów, ekonomicznie bardziej racjonalne były zakupy z wolnej ręki), jak i płaconych cen (rozciągnięte w czasie procedury przetargowe przynosiły wyższe ceny surowca). Największy problem stanowiły jednak zasady wykonywania zapisanego w umowie o pożyczce z marca 1924 roku tzw. przywileju włoskiego w dostawach tytoniu, i to już od początku jego realizacji. Obowiązek kupowania w tym kraju 60% surowca zagranicznego oznaczał bowiem *de facto* oderwanie znacznej części polityki zakupów od realiów

---

[21] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 3; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 4; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 13; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 4; RMS 1927–1930, s. 283; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 166; w lutym 1938 roku sprawozdawca budżetu monopoli w Komisji Budżetowej Senatu senator Felicjan Lechnicki szacował ostateczne możliwości udziału surowca krajowego w produkcji monopolowej na 70–80% zapotrzebowania globalnego, zob. BS, DKBS 1938/39, *Diariusz nr 15 z posiedzenia Komisji...*, s. 560.

[22] NIK 1921, s. 352–354; 1922, z. IV, s. 38–39; 1923, s. 200; *Jak pracuje monopol tytoniowy...*, s. 6; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 34–35; RMS 1927–1930, s. 282; „Przegl. Kup." 1919, nr 18, s. 5; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 80–81, 96.

rynkowych. Jakość kupowanego od dostawców włoskich tytoniu pozostawiała w dodatku wiele do życzenia, a samo wykonywanie umowy bardzo szybko wzbudziło liczne kontrowersje między monopolem a jej beneficjentem, czyli firmą Societa Commerciale di Tabacchi (Poltabaco)[23].

Spór o zasady wykonywania umowy doprowadził do jej renegocjacji i podpisania 13 sierpnia 1930 roku nowego porozumienia zmniejszającego nieco zobowiązania strony polskiej, acz utrzymującej mało korzystny termin zakończenia ich obowiązywania dopiero w roku 1944. W myśl nowej umowy wysokość należnego Poltabaco przez trzy kolejne lata kontyngentu oznaczono wartościowo na kwotę 8 mln guldenów rocznie (ok. 29 mln zł), później zaś miał on być uzależniony od rzeczywistych zakupów Polskiego Monopolu Tytoniowego, co w kontekście planowanego zwiększania zużycia surowca krajowego dawało możliwość ograniczania rozmiarów transakcji (na okres 1936–1939 kwota kontyngentu wyniosła już tylko 1 mln guldenów). Przywilej włoski był jednak nadal na tyle krępujący działalność PMT, że w roku 1939 władze polskie zdecydowały się zapłacić odszkodowanie w wysokości 3,1 mln złotych, by uwolnić o pięć lat wcześniej gospodarkę surowcową od dawnych zobowiązań, a umowę w tej sprawie podpisano kilka tygodni przed wybuchem wojny – 15 lipca 1939 roku[24].

Kolejnym ważnym i nieusuwalnym do końca okresu międzywojennego „serwitutem" ciążącym na zakupach zagranicznych były preferowane w imporcie zasady handlu kompensacyjnego oraz dające o sobie znać w realizacji zakupów względy polityczne. W wyniku tego kupowano często surowiec nie najlepszy, droższy, a czasem nawet zbędny, zamiast takiego, który najlepiej odpowiadałby potrzebom monopolu (*vide* odmowa zakupu surowca rosyjskiego w 1937 r.). Zdarzały się także problemy z przywozem zakontraktowanego już surowca ze względu na brak pokrycia należności eksportem (przykład zakupów w Grecji i Turcji w roku 1937/38)[25].

---

[23] AAN, PMT, sygn. 49, *Realizacja umowy...*, k. 1–6; *Kontrola Państwowa oraz Komisja Rewizyjna Ministerstwa Skarbu...*, s. 179–190; NIK 1926, s. 165–167; 1928/29, s. 149; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 2, s. 95; *Włoski tytoń*, „Czas" 1926, nr 175, s. 3; faktyczny udział dostawców włoskich w zakupach sięgał w tym czasie niespełna 50% całości zakupów.

[24] AAN, PMT, sygn. 47, *Włoska pożyczka...*, k. 3–6; sygn. 53, *Współpraca ze Spółką Akcyjną Societa Commerciale Di Tabacchi Lugano. Protokoły rozmów. Opinie. Korespondencja 1939*, b.k.; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 100, SKB MS 1931/32, s. 2; NIK 1934/35, s. 182; 1936/37, z. V-b, s. 11–12; *Czy sport zachwieje dochodami monopolu spirytusowego? Ciekawa dyskusja sejmowa o monopolach państwowych*, „Dz. Pozn." 1938, nr 26, s. 11; już wcześniej PMT starał się unikać realizacji umowy z Poltabaco, płacąc przewidziane w niej kary, zamiast kupowania pełnego kontyngentu (w roku 1936/37 wypłacono 650 tys. guldenów odszkodowania).

[25] BS, DKSBS 1934/35, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 16 lutego 1934 r.*, s. 125; NIK 1937/38, z. V-b, s. 14–15; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy...*, s. 162; *Tytoń grecki za polskie zboże*, „Czas" 1932, nr 189, s. 1.

Generalnie jednak lata trzydzieste przyniosły poważne zmiany w rozmiarach, kosztach i strukturze zakupów zagranicznych. Sięgające jeszcze w roku 1930/31 blisko 90 mln złotych wydatki na importowany tytoń zmniejszyły się w dwa lata później już tylko do niewiele ponad 20 mln zł. Było to skutkiem zarówno ograniczenia i ustabilizowania na poziomie 8–9 tys. t rozmiarów zakupu, jak i zmniejszenia z 4,50 zł/kg do 2,70 zł/kg przeciętnego kosztu nabycia surowca. Później jednak, wraz z ponownym wzrostem cen na rynkach zagranicznych oraz niekorzystnymi dla interesów PMT uwarunkowaniami przeprowadzania transakcji, przeciętny koszt kupowanego tytoniu szybko się zwiększał. Pod koniec dekady doszedł do poziomu blisko 6,50 zł/kg w 1938/39, a wzrost ten wynikał już także nie tylko z rosnącego popytu na rynkach tytoniowych, ale i z napiętej sytuacji międzynarodowej (koszt importu surowca osiągnął w roku 1938/39 45,4 mln zł)[26].

Podsumowując politykę surowcową Polskiego Monopolu Tytoniowego, należy zauważyć, że mimo poważnych ograniczeń gospodarczych, finansowych, a nawet politycznych stała się ona bardzo skutecznym środkiem wsparcia polskiego rolnictwa, jak i zmniejszania kosztów pozyskiwania tytoniu na potrzeby fabrykacyjne. Odwrócenie proporcji w strukturze wykorzystywanego surowca pozwoliło bowiem w II połowie lat trzydziestych ograniczyć o połowę wydatki na import, co w kontekście wysokich cen tytoniu na rynkach zagranicznych w ostatnich latach przed wybuchem wojny oznaczało poważne osiągnięcie. W połowie lat trzydziestych wydawano na zagraniczny tytoń nawet o 2/3 mniej niż w końcu dekady poprzedniej, a trwała tendencja do zwiększania wykorzystania surowca krajowego pozwoliła także na zminimalizowanie negatywnych skutków umów dotyczących pożyczki włoskiej.

Generalnie można uznać, że uzależniona od działalności handlowej monopolistycznego przedsiębiorstwa oraz sytuacji na rynku produkcja wyrobów tytoniowych była w całym okresie 1925–1939 dość stabilna. W kontekście zachodzących w tym czasie zjawisk koniunkturalnych było to, jak się wydaje, sporym osiągnięciem częściowo tylko wynikającym z uzależniającego charakteru produkowanych w monopolowych fabrykach wyrobów. Mimo podobnej specyfiki

[26] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6872, *Załączniki do sprawozdania rachunkowego za okres od 1 IV 1938 do 31 III 1939 r. Polskiego Monopolu Tytoniowego*, k. 14; tamże, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 12–17; sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 8–10; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 11–13; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 7–8; najwięcej tytoniu kupowano prawie do końca lat trzydziestych we Włoszech, skąd do roku 1937/38 pochodziło około 30% surowca (w 1938/39 udział ten spadł do niespełna 20%), w ostatnich latach przed wybuchem wojny ważnymi krajami pochodzenia tytoniu były także Bułgaria, skąd sprowadzano w tym czasie blisko 1/4 dostaw, Turcja, Grecja i Jugosławia (po kilkanaście procent udziału), z większością tych państw Polska stosowała system wymiany clearingowej (za dewizy kupowano tylko niewielkie ilości surowców holenderskich i amerykańskich).

produktu będącego przedmiotem oddziaływania drugiego z wielkich monopoli skarbowych, a więc spirytusu i jego przetworów, trudno byłoby jednak znaleźć wyraźne podobieństwa w działalności wytwórczej obu tych przedsiębiorstw monopolowych. Zasadnicze różnice pojawiały się bowiem już na poziomie najbardziej ogólnym, określającym przyznane Polskiemu Monopolowi Tytoniowemu i Państwowemu Monopolowi Spirytusowemu uprawnienia produkcyjne, jak i w aspekcie prowadzonej w ich zakładach produkcji.

Specyfika wytwórczości alkoholowej w Polsce takie bezpośrednie analogie wręcz wykluczała, pozostawiając jedynie możliwość analizy na poziomie dynamiki ogólnej wartości lub ilości kierowanych na rynek gotowych wyrobów. Przyczyn takich uwarunkowań było kilka, a do najważniejszych należały wspomniany już symbiotyczny związek między Państwowym Monopolem Spirytusowym a pracującymi na jego rzecz prywatnymi przedsiębiorstwami przemysłu spirytusowego oraz gospodarcze znaczenie spirytusu, który sprzedawany był na wiele różnych konsumpcyjnych i technicznych celów. Skutkiem tego tylko część alkoholu przechodziła przez monopolowy aparat wytwórczy, zaś w stosunku do pozostałych ilości PMS realizował już wyłącznie uprawnienia handlowe. Dlatego też analiza działalności produkcyjnej Państwowego Monopolu Spirytusowego musi się opierać przede wszystkim na wykonywanej na jego zlecenie produkcji spirytusu w… prywatnych gorzelniach bądź skoncentrowanym także w sektorze prywatnym oczyszczaniu spirytusu. Próba ukazania dynamiki produkcji *stricte* monopolowej może natomiast uwzględniać co najwyżej działalność produkcyjną należących doń rozlewni wódek czystych oraz także zmonopolizowanego rozlewu spirytusu skażonego, czyli denaturatu.

Podstawą całej gospodarki Państwowego Monopolu Spirytusowego był rozprzedawany później na różne cele, a wytwarzany w gorzelniach spirytus surowy i stąd też dynamika jego produkcji była zasadniczym kryterium analizy rozmiarów wytwórczości monopolowej. Tezę taką uzasadniała również wynikająca z zapisów kolejnych ustaw o PMS reguła pełnego podporządkowania władzom monopolowym produkcji na rynek wewnętrzny połączona z prawem określania zapotrzebowania na spirytus, czyli ustalania wysokości kontyngentów będących faktycznie pozwoleniami na odpęd spirytusu kontyngentów. Poza zakresem ingerencji monopolu pozostawały wprawdzie ilości kierowane na eksport, ale nie były one w całym okresie jego istnienia zbyt duże, a poza tym opłacalność eksportu, przy niskich na ogół cenach światowych, zależała w głównej mierze od poziomu dochodowości produkcji na rynek krajowy. W ten sposób rozmiary produkcji gorzelniczej musiały stanowić pochodną poziomu sprzedaży wyrobów monopolowych, jednak wynikająca z kalendarza prac rolniczych potrzeba składania przez władze PMS zamówień kontyngentowych na pół roku przed rozpoczęciem trwającej od września do sierpnia następnego roku kampanii powodowała pewne przesunięcie w czasie skutków zachodzących na rynku zjawisk. W przypadku osłabienia koniunktury oznaczało to korzystne, bo późniejsze wej-

ście produkcji w fazę kryzysu, ale z drugiej strony jej poprawa także nieco później znajdowała swoje odzwierciedlenie w dynamice produkcji[27].

Produkcja spirytusu w okresie istnienia Państwowego Monopolu Spirytusowego cechowała się znacznie większymi niż w przypadku wyrobów tytoniowych wahaniami i bardzo wyraźnie podlegała zarówno procesom koniunkturalnym, jak i innym zjawiskom ekonomicznym, jak choćby poziom płaconych za spirytus cen czy też wspomniane możliwości eksportowe. Ocena rozmiarów odpędu spirytusu w gorzelniach, jak i jego dynamiki w latach 1925–1939 była przez wiele lat obciążona doświadczeniami okresu sprzed I wojny światowej, gdy bardzo dobrze rozwinięty polski przemysł gorzelniczy zajmował łącznie czwartą pod względem ilości produkowanego spirytusu pozycję w Europie, a rozległość rynków zbytu monarchii zaborczych pozwalała na wytwarzanie ponad 2,5 mln hl 100° alkoholu rocznie[28].

Drugim, zdecydowanie bardziej adekwatnym, punktem odniesienia analizy działalności produkcyjnej PMS były natomiast stosunki przedmonopolowe, a więc obrazujące wyniki gorzelnictwa w okresie kampanii 1921/22–1923/24. Stanowiły one bowiem świadectwo funkcjonowania zakładów w warunkach (prawie) wolnego rynku. W kontekście nierozwiązywalnego sporu między zwolennikami a przeciwnikami etatyzmu był to nie lada atut, gdyż wszelkie porównania z czasami istnienia monopolu musiały być w jakiś sposób wartościujące. Poza tym początek lat dwudziestych mógł dać już, częściową przynajmniej, odpowiedź na pytanie o możliwości dostarczania spirytusu na obszar zredukowanego do granic niepodległej Polski rynku wewnętrznego. Okazało się, że nowe realia w najlepszej spośród przedmonopolowych kampanii 1922/23 oznaczały zaledwie 1/3 przedwojennego poziomu produkcji. Wszystkie czynne w kraju zakłady odpędziły wtedy niespełna 880 tys. hl 100° spirytusu i ten właśnie wynik stał się prawdziwym punktem odniesienia dla działalności produkcyjnej czasów monopolowych[29].

Generalnie należy stwierdzić, że rozmiary produkcji spirytusu w latach istnienia Państwowego Monopolu Spirytusowego charakteryzowały się niezwykłą wprost dynamiką, a zachodzące w kolejnych okresach zmiany sięgały nawet kilkudziesięciu

---

[27] DzURP 1924, nr 78, poz. 756; 1927, nr 32, poz. 289; 1932, nr 63, poz. 586; ceny spirytusu eksportowego rzadko pokrywały koszty zużytych do jego wyrobu surowców i materiałów, a w niektórych okresach sięgały zaledwie połowy tych wydatków, zob. „Prz. Rol." 1929, nr 1, s. 10; *Przewodnik przemysłu i handlu polskiego* 1928, s. 154; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 232–235.

[28] I. Weinfeld, E. Szturm de Sztrem, J. Piekałkiewicz, *Atlas statystyczny Polski*, z. 2, Warszawa 1925, s. 9; L. Biegeleisen, *Stan ekonomiczny Małopolski na podstawie bilansu handlowego*, Warszawa 1921, s. 86–87; W. Dąbrowski, S. Dmochowski, *Przemysł spirytusowy...*, s. 158; J. Kunderewicz, *Produkcja spirytusu i rozwój przemysłu gorzelniczego w Polsce*, „PiH" 1926, z. 5, s. 125; J. Kuroczycki, *Gorzelnictwo polskie* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928...*, cz. 1, s. 284; Cz. Łuczak, *Przemysł Wielkopolski w latach 1871–1914*, Poznań 1960, s. 17; J. Michalewicz, *Przemysł gorzelniany...*, s. 94–96.

[29] RS 1924, s. 62; S.K. Drewnowski, *Polski Monopol Spirytusowy. Uwagi do bilansu za drugi okres operacyjny*, Warszawa 1928, s. 27; P. Grata, *Produkcja spirytusu w Polsce w okresie przedmonopolowym 1918–1924*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 9, Rzeszów 2000, s. 148–149.

procent w skali roku, co było skutkiem zarówno prowadzonej przez DPMS polityki handlowej, jak i wspomnianego efektu przesunięcia w czasie wpływu zjawisk rynkowych na produkcję. Już samo wprowadzenie monopolu i związane z nim podwyżki stawek podatku od spirytusu zaowocowały w ciągu pierwszych trzech kampanii zmniejszeniem rozmiarów odpędu do zaledwie 70% poziomu z ostatniej kampanii przedmonopolowej i tylko 2/3 z najlepszego do tej pory roku 1922/23.

W latach kolejnych, ale dopiero od kampanii 1927/28 (skutek opóźnienia wpływu zjawisk koniunkturalnych), nastąpił z kolei szybki wzrost produkcji, który jednak doprowadził jej wysokość tylko do poziomu minimalnie niższego od uzyskanego jeszcze na początku lat dwudziestych maksimum. Paradoksalnie najwyższy w tym okresie wymiar odpędu przypadł już na pierwszą kampanię zaliczającą się do okresu Wielkiego Kryzysu, co w kontekście normalnego we wszystkich gałęziach gospodarki załamania konsumpcji, wzmocnionego jeszcze podwyżką cen z 1930 roku, musiało skutkować pojawieniem się znacznych i zdecydowanie nadmiernych zapasów spirytusu oraz drastycznym zmniejszeniem kontyngentów produkcyjnych na kolejne lata. Skala regresu wytwórczości była tak duża, że w ciągu jednego tylko roku osiągnęła wyższy poziom niż zmniejszenie rozmiarów produkcji wyrobów tytoniowych w całym okresie depresji, a w ciągu trzech lat ilość odpędzanego spirytusu spadła o 2/3 i osiągnęła zaledwie 1/3 poziomu sprzed uchwalenia ustawy monopolowej[30].

Tabela 21. Dynamika produkcji 100° spirytusu w Polsce w latach 1923/24–1938/39

Rok	Produkcja w tys. hl	Wskaźnik zmienny	Wskaźnik stały 1922/23=100	Rok	Produkcja w tys. hl	Wskaźnik zmienny	Wskaźnik stały 1922/23=100
1923/24	825	94	94	1931/32	422	64	48
1924/25	721	87	82	1932/33	269	64	31
1925/26	633	88	72	1933/34	450	167	51
1926/27	579	91	66	1934/35	598	133	68
1927/28	663	115	75	1935/36	721	121	82
1928/29	729	110	83	1936/37	778	108	88
1929/30	878	120	100	1937/38	860	110	98
1930/31	664	76	75	1938/39	1 180*	137	134

* przewidywana wielkość na podstawie danych produkcyjnych z czerwca 1939 r.

Źródło: AAN, PMS, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej...*, k. 67; sygn. 545, *Opracowania i zestawienia statystyczne dotyczące gorzelnictwa przed wojną i w latach 1921–1932*, k. 132; MRS 1936, s. 83; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 137; obliczenia własne.

[30] *Produkcja gorzelni w kampanii 1925/26*, „Prz. Rol." 1926, nr 10–12, s. 308–309; M. Bocheński, *Stan gorzelnictwa...*, s. 70–71; *Gorzelnictwo polskie,* „Tyg. Handl." 1929, nr 39, s. 17; K.D., *Produkcja gorzelń w kampanii 1931/32*, „Prz. Rol." 1933, nr 1–3, s. 2; E. Jastrzębski, *Produkcja gorzelni w kampanii 1930/31*, tamże, 1931, nr 11–12, s. 324, 328–332; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 74–77.

W kolejnych jednak latach dzięki sprzedaży nagromadzonych zapasów, zastosowanym regulacjom cenowym oraz zupełnie nowej organizacji dostarczania spirytusu na cele niekonsumpcyjne następował stosunkowo szybki wzrost produkcji gorzelniczej, która w ciągu dwóch zaledwie lat podwoiła swoje rozmiary, zaś w roku 1935/36 osiągnęła już 82% poziomu sprzed załamania. Wyniki prowadzonej pod kierunkiem PMS działalności produkcyjnej uzyskały wreszcie pewną korelację z tymi osiąganymi przez Polski Monopol Tytoniowy. Nie na długo jednak, gdyż wyraźnie widoczne w całym omawianym okresie większe uzależnienie rynku spirytusowego od koniunktury w połączeniu z szybkim rozwojem dostaw na cele niekonsumpcyjne przełożyło się już w roku 1937/38 na zbliżenie rozmiarów odpędu do dotychczasowego maksimum oraz osiągnięcie w ostatniej kampanii przedwojennej najwyższego w całym okresie międzywojennym poziomu produkcji. Wyraźnie przekraczał on milion hektolitrów 100º alkoholu i był o ponad 1/3 wyższy od najlepszego osiągnięcia z okresu przedmonopolowego[31].

Mimo wysokiego, jak na warunki międzywojenne, poziomu produkcji wciąż daleko było gorzelniom polskim do osiągnięcia pełni swoich zdolności produkcyjnych, które łącznie oceniano w 1939 roku na około 2 mln hl rocznie. Trudno jednak było generalizować tę kwestię, gdyż część najaktywniejszych zakładów zbliżała się już do granicy swych możliwości wytwórczych, czego skutkiem stała się budowa w tym okresie nowych gorzelni preferowana zwłaszcza na obszarze zaniedbanych gospodarczo Kresów Wschodnich. Przemysł gorzelniczy wciąż jednak wykorzystywał nieco tylko ponad połowę swych mocy przetwórczych, co i tak było nieporównywalnie lepszym rezultatem niż wyniki z początku lat trzydziestych, gdy wskaźnik ten spadł do zaledwie kilkunastu procent[32].

Struktura terytorialna wytwórczości spirytusu, podobnie jak w przypadku produkcji tytoniowej, w małym tylko stopniu była skutkiem opartej na uwarunkowaniach ekonomicznych planowej działalności władz monopolowych. Rozmieszczenie przestrzenne potencjału produkcyjnego polskiego gorzelnictwa było bowiem pozostałością stosunków zaborczych wypaczonych przez skutki zniszczeń wojennych, które w najmniejszym stopniu dotknęły zakłady Polski Za-

[31] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 1, 8, 82; tamże, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 95–100; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 56; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1938, nr 28, s. 7.

[32] BS, DKBS 1938/39, *Diariusz Nr 15 z posiedzenia Komisji...*, s. 566; DzURP 1932, nr 63, poz. 586; *Porównanie faktycznej produkcji gorzelń rolniczych w kampanii 1933/34 z ich maksymalną zdolnością produkcyjną*, „Prz. Rol." 1935, nr 9, s. 226; W.K., *Potrzeba budowy nowych gorzelń rolniczych*, „Polska Gosp." 1938, z. 46, s. 1665–1666; tenże, *Rozwój gorzelnictwa rolniczego*, tamże, z. 21, s. 820; Z. Kamień, *Zagadnienie gorzelnictwa rolniczego w Polsce*, „Życie Rolnicze" 1938, nr 53, s. 3–4; S. Szymonowicz, *Warunki rozwoju gorzelnictwa spółdzielczego na ziemiach północno-wschodnich*, tamże, 1939, nr 15, s. 1–3.

chodniej, w największym zaś – fabryki Kresów Wschodnich oraz Królestwa Polskiego. Zasady ustaw monopolowych nakładały zaś na PMS obowiązek przydziału kontyngentów wszystkim czynnym lub zdolnym do ruchu gorzelniom, a ich rozmiary uzależnione były od warunków gospodarczych majątków gorzelniczych oraz możliwości produkcyjnych znajdujących się w nich zakładów. W ten sposób do kampanii 1932/33 włącznie, gdy rozmiary produkcji były z reguły bezpośrednim odzwierciedleniem przyznawanych kontyngentów, gorzelnie województw zachodnich dawały monopolowi ponad 40% surówki, a nieco ponad 1/4 produkcji przynosiły zakłady byłej Kongresówki. Kilka procent mniej, mimo liczebnej przewagi, wytwarzały gorzelnie Małopolski, zaś udział w produkcji nadal odczuwających skutki spustoszeń wojennych producentów z województw wschodnich mieścił się w granicach kilku punktów procentowych. W okresie pewnej liberalizacji i większych możliwości rozwoju produkcji taniego spirytusu niekonsumpcyjnego nastąpiło w strukturze produkcji symptomatyczne przesunięcie na korzyść gorzelni położonych w województwach zachodnich, które korzystając z dogodnych uwarunkowań gospodarczych (najlepsze warunki surowcowe i komunikacyjne), przekroczyły już w połowie lat trzydziestych 50-procentowy udział w krajowej produkcji spirytusu[33].

W nieco większy stopniu skutkiem działania państwa był zakres produkcji spirytusu w gorzelniach rolniczych i przemysłowych. Zapisane bowiem w ustawach monopolowych bezwzględne poparcie dla zakładów połączonych z gospodarstwami rolnymi przekładało się do 1932 roku na przyznane im *a priori* prawo do 95% rozdzielanych przez Dyrekcję PMS kontyngentów zakupu, a w myśl rozporządzenia z 11 lipca 1932 roku przyniosło całkowite odebranie tego kontyngentu gorzelniom przemysłowym. Stąd też w całym okresie istnienia PMS gorzelnie rolnicze wytwarzały około 90% produkowanego w kraju spirytusu, a pewne, minimalne jednak, zmniejszenie tego udziału nastąpiło dopiero w II połowie lat trzydziestych, gdy gorzelnie melasowe mimo odebrania im kontyngentu zakupu uzyskały nieco większe możliwości dostarczania alkoholu na cele przemysłowe[34].

Tak duże uzależnienie działalności prywatnych producentów od poczynań PMS oznaczało także zupełnie inne niż w przypadku PMT umocowanie prowadzonej w jego ramach „polityki gospodarczej". Polski Monopol Tytoniowy od-

---

[33] AAN, PMS, sygn. 545, *Opracowania i zestawienia...*, k. 131–132; MRS 1937, s. 123; RS 1930, s. 118; M. Eckert, *Przemysł rolno-spożywczy w Polsce 1918–1939*, Poznań 1974, s. 25–26, 218–220; M. Chilczuk, *Stan i rozmieszczenie przemysłu rolno-spożywczego w województwie Białostockiem*, Warszawa 1962, s. 45–47; A. Czuchryta, *Przemysł rolno-spożywczy w województwie lubelskim w latach 1918–1939*, Lublin 2008, s. 31, 65–66; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 123–126; o skali zniszczeń wojennych w gorzelnictwie por. M. Bocheński, *Stan gorzelnictwa...*, s. 2–5.

[34] AAN, PMS, sygn. 547, *Opracowania i zestawienia...*, k. 134–137; DzURP 1932, nr 63, poz. 586; MRS 1938, s. 129; *Gorzelnie przemysłowe*, „Dz. Pozn." 1922, nr 80, s. 3.

działywał na procesy wytwórcze w rolnictwie z założenia pozytywnie – drogą celowych posunięć mających na celu sukcesywny wzrost zasięgu upraw i zakupu krajowego surowca tytoniowego, a zanotowany w omawianym okresie postęp był dowodem słuszności prowadzonych w tej dziedzinie działań. Tymczasem wpływ Państwowego Monopolu Spirytusowego na zachodzące w przemyśle gorzelniczym zjawiska był nie tylko znacznie większy, ale również poprzez niezmienność przyznawanej kolejnymi ustawami monopolowymi omnipotencji wręcz determinujący.

Uzależnienie rozmiarów produkcji spirytusu od zamówień monopolu oraz ustalanie przez władze skarbowe cen zakupu spirytusu nie tylko określało poziom rentowności przemysłu gorzelniczego oraz rektyfikacyjnego, ale również warunkowało funkcjonowanie ponad tysiąca połączonych z gorzelniami rolniczymi gospodarstw rolnych, dla których zakłady te były najczęściej głównymi wyznacznikami opłacalności produkcji rolnej. Z jednej strony kolejne akty prawne gwarantowały, właśnie ze względu na związki z produkcją rolną, uprzywilejowanie oraz zatrudnienie wszystkich gorzelni rolniczych, z drugiej jednak sposób ustalania cen za spirytus z góry zakładający brak zysku pieniężnego niósł ze sobą poważne zagrożenia związane z ewentualną rentownością ich działalności (dochodem miał być otrzymywany w wyniku odpędu wywar gorzelniczy). Już w okresie prac nad ustawą monopolową w 1924 roku obawy z tym związane artykułowali zresztą przedstawiciele producentów, których nie do końca uspokajały składane przez zwolenników tej formy opodatkowania zapewnienia bezwzględnego poparcia dla gorzelnictwa rolniczego, obietnice możliwości wzrostu produkcji oraz odpowiednio wysokich z niej wpływów[35].

Rzeczywistość pierwszych lat monopolowych potwierdziła wszystkie te obawy, gdyż ustalone rozmiary produkcji oznaczały poważne jej cofnięcie w stosunku do okresu wcześniejszego, a poziom otrzymywanych za surówkę kwot także nie mógł satysfakcjonować właścicieli gorzelni. Niewłaściwe ustalenie przysługujących im dodatków do ceny zakupu z tytułu zbyt niskich w stosunku do modelowych 700 hl rocznie rozmiarów odpędu skutkowało bowiem notowaniem przez co najmniej część zakładów strat z działalności produkcyjnej, których nie mogła pokryć nawet wyrażona w wartości wywaru premia. Szybko, bo już w roku 1927, nastąpiła zatem modyfikacja przysługujących gorzelniom stawek za dostarczany spirytus, zaś kolejne lata dobrej koniunktury upływały pod znakiem korzystnych dla wytwórców spirytusu warunków działania, podjęli oni nawet w końcu dekady produkcję eksportową na szerszą skalę[36].

---

[35] DzURP 1924, nr 78, poz. 756; *Memoriał Naczelnej Organizacji…*, s. 108–109; S.K. Drewnowski, *Uwagi krytyczne o monopolu spirytusowym*, „Tyg. Hand." 1924, nr 39, s. 4; J. Podkomorski, *Zasadnicze zadania…*, s. 3–4; T. Prażmowski, *Jeszcze o monopolu…*, s. 3; J. Siennicki, *Monopol spirytusowy…*, s. 11.

[36] Dz. Urz. Min. Skarbu 1927, nr 21, poz. 232; DzURP 1927, nr 32, poz. 289; SIPH we Lwowie 1925, s. 53; 1926, s. 119–120; 1927, s. 128–129; 1929, s. 71–72; SIPH w Poznaniu 1929,

Gospodarcza rola Państwowego Monopolu Spirytusowego względem polskiego gorzelnictwa rolniczego ujawniła się dopiero w okresie Wielkiego Kryzysu. Załamanie produkcji na początku lat trzydziestych oraz nagromadzenie olbrzymich, wystarczających na dwa lata działalności monopolu, zapasów spirytusu oznaczać bowiem mogło rezygnację z rozpisywania jakichkolwiek kontyngentów zakupu. Tak się jednak nie stało, a władze skarbowe, które już na początku kryzysu zmodyfikowały w sposób korzystny dla gorzelni zasady ustalania cen zakupu spirytusu, podjęły w roku 1932 decyzję o przyznaniu kolejnych kontyngentów. Równolegle zaś poprzez zapisy nowej ustawy monopolowej nie tylko zagwarantowały gorzelniom majątkowym wyłączność na dostawy konsumpcyjne, ale wprowadziły również trwałe możliwości zwiększania produkcji gorzelniczej. Miało temu służyć wyodrębnienie puli gospodarki spirytusem niekonsumpcyjnym, który od roku 1933/34, mimo że był niedochodowy dla PMS, to jednak stał się kołem zamachowym ekspansji produkcyjnej gorzelni rolniczych. Najlepszym zaś dowodem na protekcyjny charakter prowadzonej już od początku lat trzydziestych wobec gorzelnictwa polityki była zapisana prawnie i nosząca znamiona szantażu możliwość wprowadzenia przymusu sporządzania spirytusowych mieszanek napędowych. Pojawiła się ona w rozporządzeniu monopolowym z lipca 1932 roku i zaowocowała szerokim otwarciem rynku paliwowego na wytwarzany w gorzelniach alkohol (w II połowie dekady prowadzona przez PMS wobec gorzelnictwa polityka stanowiła jeden z ważnych elementów „urolniczania" monopoli skarbowych)[37].

Pozostałe, poza gorzelniczym, aspekty produkcji spirytusowej w Polsce uwzględniały częściową (rektyfikacje) bądź wyłączną (rozlewnie wódek) rolę etatystycznego przedsiębiorstwa monopolowego. Same rozmiary przetwórczości rafinerii spirytusu, będące dosyć wiernym odbiciem poziomu produkcji gorzelniczej, niewiele się od niej różniły. Spirytus surowy, czyli nieczyszczony, stanowił

---

s. 220; SIPH w Wilnie 1929, s. 56–57; 1930, s. 229; *Z Rady Naczelnej Przemysłu Gorzelń Rolniczych w Polsce*, „Prz. Rol." 1925, nr 10–11, s. 327–329; E. Jastrzębski, *Produkcja gorzelni w kampanii 1929/30*, tamże, 1931, nr 1, s. 5–6; K. Dziewanowski, *Wpływ Monopolu Spirytusowego na produkcję gorzelni rolniczych w Polsce*, „Gaz. Rol." 1926, nr 42, s. 957–958; J.E. Kowerski, *Gospodarstwa gorzelnicze a monopol spirytusowy*, tamże, nr 37, s. 815–816; *Państwowa Rada Spirytusowa a producenci i fabrykanci*, „Dz. Pozn." 1925, nr 6, s. 5.

[37] AAN, PRM KE, sygn. 1233, *Min. Skarbu – wnioski na KEM...*, k. 7–8; tamże, Protokoły posiedzeń..., t. 49, *Posiedzenie Rady Ministrów z 20 stycznia 1930 r.*, k. 27; Załącznik nr 20, k. 213–215; DzURP 1932, nr 63, poz. 586; P. Grata, *Polityka protekcyjna...*, s. 101–106; B. Wałukiewicz, *Nowy sposób ustalania ceny zakupu spirytusu z gorzelń rolniczych*, „Roln. Ekonom." 1930, nr 2, s. 49–51; nt. skomplikowanych kwestii rentowności produkcji gorzelniczej zob. P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 251–279, a także J. Łoziński, *Próba oceny wpływu gorzelni na rentowność gospodarstw*, „Rolnictwo" 1935, t. 4, z. 1, s. 112–118; J. Orczyk, *Wpływ przemysłu rolno-spożywczego...*, s. 53–59; S. Werner, *Przemysł rolny na Pomorzu* [w:] *Stosunki rolnicze na Pomorzu*, Gdynia 1937, s. 222; M. Węgliński, *Państwowy Monopol Spirytusowy* [w:] *Księga Pamiątkowa na 75-lecie „Gazety Rolniczej" 1861–1935*, Warszawa 1938, s. 342.

bowiem margines sprzedaży monopolowej, a eksport również opierał się na rektyfikacie (same rozmiary przerobu były zawsze nieco mniejsze od wysokości odpędu, ale odpowiadały jego dynamice). Stąd też ważniejszym, zwłaszcza z punktu widzenia analizy działalności wytwórczej PMS, aspektem funkcjonowania przemysłu rektyfikacyjnego była skala udziału w nim zakładów państwowych.

Zaledwie kilka czynnych w całym omawianym okresie rektyfikacji monopolowych uczestniczyło w procesie oczyszczania spirytusu na poziomie 25–30%, a wyjątkiem od tej reguły były jedynie lata załamania na polu produkcji, gdy w okresie 1932/33–1933/34 udział ten spadł do kilkunastu procent (władze monopolu chciały zagwarantować pewne minimum zakładom prywatnym). Najwyższe rozmiary przerób państwowych rafinerii przybrał w kampanii 1930/31, gdy oczyściły one 20 mln l 100° spirytusu, w II połowie lat trzydziestych ustabilizował się zaś na poziomie kilkunastu mln litrów (w roku 1933/34 osiągnął tylko 2,4 mln l). Zróżnicowany, choć na ogół wysoki, był także stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych tych uzależnionych od przydziałów monopolowej surówki zakładów. W latach największego załamania produkcji spadł wprawdzie w jedynej czynnej rektyfikacji państwowej poniżej 20%, jednak później szybko wzrastał, przekraczając w II połowie lat trzydziestych poziom 90%. Wyraźnie lepsze pod tym względem wyniki w porównaniu z zakładami prywatnym (około 70-procentowe wykorzystanie zdolności wytwórczych w 1938/39 roku) dobitnie dowodziły niezmiennie podnoszonej przez przeciwników etatyzmu w gospodarce nierówności szans między zakładami państwowymi a prywatnymi[38].

Jedynym elementem produkcji w pełni należącym do struktur Państwowego Monopolu Spirytusowego były państwowe wytwórnie wódek. Rozlewano w nich spirytus skażony oraz wyroby konsumpcyjne, najważniejsze z punktu widzenia interesów zarówno Skarbu, jak i konsumentów. W przypadku wódek czystych pełnię kontroli nad ich wyrobem w całym kraju PMS przejął dopiero od okresu budżetowego 1927/28 i stąd cezurą początkową analizy rozmiarów działalności wytwórczej prowadzonej w państwowych bądź komisowych rozlewniach musi być właśnie ten rok.

---

[38] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 14–19, 20; tamże PMS, sygn. 135, *Komisja Rewizyjna...*, k. 8, 13; sygn. 137, *Sprawy Komisji Rewizyjnej...*, k. 105–108, 110; sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 108; sygn. 479, *Odwadnianie spirytusu 1931*, b.k.; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna...*, k. 113–115, 118–122; SIPH w Poznaniu 1930, s. 194; SIPH w Warszawie 1929, s. 127; 1930, s. 135; R. Miodek, *Stan przemysłu rektyfikacyjnego w Polsce w okresie monopolu państwowego*, Warszawa 1929 (praca dypl. WSH), s. 154–155; *Żyrardowskie Zakłady Przemysłu Spirytusowego 1910–1995*, Żyrardów 1995, s. 42–44; obliczenia własne; w latach trzydziestych kilka zakładów uzyskało możliwość przerobu (odwadniania) coraz większych ilości spirytusu przeznaczanego na mieszanki napędowe – były to zakłady w Kutnie (od 1928), Żyrardowie (1931) i we Lwowie (1936), a plany na lata 1939–1940 obejmowały uruchomienie takiej produkcji w Lublinie i Łańcucie.

Tabela 22. Rozlew wyrobów konsumpcyjnych i denaturatu w wytwórniach państwowych w latach 1927/28–1938/39 (w mln l 100° alkoholu)

Rok	Wyroby konsumpcyjne	Denaturat	Razem	Rok	Wyroby konsumpcyjne	Denaturat	Razem
1927/28	33,4	4,4	37,8	1933/34	23,4	7,3	30,7
1928/29	42,4	6,2	48,6	1934/35	24,5	8,7	33,2
1929/30	42,6	7,1	49,7	1935/36	31,0	8,9	39,9
1930/31	31,5	6,9	38,4	1936/37	34,6	10,4	45,0
1931/32	23,4	5,4	28,8	1937/38	38,6	11,9	50,5
1932/33	21,6	6,0	27,6	1938/39	41,6	13,4	55,0

Źródło: AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza działalności...*, k. 36; tamże, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 138; PBRP 1938/39, s. 996; 1939/40, s. 1041.

Abstrahując od zachodzących w późniejszych latach zmian organizacyjnych, należy zauważyć, że produkcja wyrobów konsumpcyjnych i denaturatu była w sposób bardziej bezpośredni uzależniona od sytuacji na rynku niż działalność gorzelni czy rektyfikacji. Wskutek tego jej dynamika – mimo że też była stosunkowo duża – nie podlegała takim dramatycznym wahaniom jak dynamika produkcji gorzelniczej, a rozmiary zanotowanego w latach 1929/30–1932/33 spadku wyniosły „zaledwie" 50% poziomu z najlepszych pod tym względem lat dobrej koniunktury. Z drugiej strony na tak ukształtowanym minimum rozmiary produkcji konsumpcyjnej utrzymały się właściwie przez cztery lata, co potwierdzało bliską korelację dynamiki rozlewu z procesami rynkowymi. Systematyczny wzrost wytwórczości rozpoczął się zatem dopiero w połowie lat trzydziestych i doprowadził do osiągnięcia w ostatnim okresie budżetowym przed wybuchem wojny poziomu bardzo bliskiego przedkryzysowym rozmiarom produkcji.

W odniesieniu jednak do całości prowadzonego w państwowych rozlewniach przerobu nastąpił w całym omawianym okresie widoczny postęp będący skutkiem zmian zachodzących w sprzedaży, a więc i rozlewie spirytusu skażonego. Jego rozmiary – zależne nie tyle od koniunktury, ile od stosowanych cen sprzedażnych – dzięki zastosowanym obniżkom w zasadzie nie zostały uszczuplone za sprawą kryzysu, a od roku 1933/34, czyli wraz z wejściem w życie nowych zasad organizacyjnych puli niekonsumpcyjnej spirytusu, szybko zaczęły się zwiększać. Już wtedy rozlew denaturatu przekroczył poziom z roku 1929/30, pod koniec dekady zaś sięgnął aż 13,4 mln l 100° alkoholu, co oznaczało, że był wyższy od tego sprzed 10 lat aż o blisko 90% i stanowił już 1/4 przerobu państwowych fabryk (przed kryzysem było to tylko 14%).

Dzięki tak wysokiej progresji w produkcji denaturatu i pozytywnym zjawiskom w rozlewie wyrobów konsumpcyjnych także globalne wyniki uzyskiwane w II połowie lat trzydziestych przez rozlewnie monopolowe okazały się najlepsze w całym okresie międzywojennym, przekraczając poziom z roku 1929/30 już

w 1937/38. Wraz ze zwiększaniem się produkcji wzrastało także wykorzystanie możliwości wytwórczych poszczególnych zakładów. Szacowane w 1934 roku, po likwidacji zakładów w Kowlu i Białymstoku, na około 62 mln l 100° alkoholu, jeszcze w roku 1934/35 wyzyskiwane było wprawdzie w zaledwie połowie, później jednak odsetek ten szybko się zwiększał, przekraczając w roku 1936/37 poziom 70% i osiągając tuż przed wojną blisko 90%, co w kontekście dążeń władz monopolowych do dostosowania aparatu wytwórczego do produkcyjnych potrzeb oznaczało sukces polityki prowadzonej w tym zakresie przez Państwowy Monopol Spirytusowy[39].

Z produkcją własną Państwowego Monopolu Spirytusowego wiązało się w II połowie lat trzydziestych kolejne z szeroko rozumianych zadań ogólnogospodarczych tego przedsiębiorstwa, czyli organizacja dostaw opakowań szklanych, które stanowiły drugą najważniejszą po spirytusie pozycję w strukturze kosztów działania wytwórni. Od początku swego istnienia monopol, wzorem swego rosyjskiego poprzednika, prowadził skup butelek zwrotnych, których wykorzystanie w rozlewie ze zrozumiałych względów było tańsze od zakupu nowych opakowań. Do czasu utrzymywania się dobrej koniunktury w gospodarce nie stanowiło to przedmiotu większego zainteresowania opinii publicznej, a uznawany za wciąż niewystarczający udział butelek zwrotnych w całości gospodarki PMS sięgnął pod koniec lat dwudziestych około 1/3 (w 1927 zawieszono wcześniej istniejący obowiązek przyjmowania butelek zwrotnych przez sprzedawców wyrobów monopolowych)[40].

Wraz z nadejściem kryzysu pojawiły się jednak naciski ze strony producentów opakowań szklanych, by zaniechać skupu, co faktycznie nastąpiło w latach 1932–1934, gdy wskutek wprowadzenia pełnej dowolności w tym zakresie mieścił się on już tylko w granicach kilku procent zbytu. W roku 1934 ze względów ekonomicznych przywrócono obowiązkowy skup, co automatycznie zmniejszyło o kilkadziesiąt mln sztuk rocznie dostawy nowych butelek i spotkało się z protestami zarówno zainteresowanych środowisk producenckich i pracowniczych, jak i Ministerstwa Opieki Społecznej. Na skutek tych nacisków od lutego 1935 roku ponownie zawieszono obowiązkowy dla sprzedawców skup butelek o pojemności 1 l oraz 0,5 l, zaś od roku 1937 nastąpiła całkowita likwidacja skupu butelek używanych i powierzenie realizacji całości zapotrzebowania przedsiębiorstw monopolowych w tym względzie hutom szkła. Decyzje te okazały się jednak niekorzystne dla samego monopolu, gdyż szybko przyniosły podwyżki cen ze strony dostarczających butelki zakładów, na które jeszcze w roku 1938 władze

[39] AAN, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 57–58; sygn. 137, *Sprawy Komisji Rewizyjnej...*, k. 120–121; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna...*, k. 129; NIK 1934/35, s. 147–148; PBRP 1939/40, s. 1042; obliczenia własne.

[40] AAN, PMS, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 172; sygn. 583, *Okólniki zewnętrzne 1926*, *Ok. Nr 37/V z 16 października 1926 r.*, k. 49; Dz. Urz. Min. Skarbu 1927, nr 33–34, poz. 357; NIK 1928/29, s. 163–164.

PMS nie potrafiły w żaden sposób skutecznie zareagować (NIK pisała nawet o prawdopodobieństwie istnienia zmowy cenowej między producentami)[41].

O ile rozmiary produkcji gorzelniczej i wódczanej były stosunkowo wyraźnym odbiciem zachodzących w gospodarce zjawisk koniunkturalnych, o tyle w przypadku soli, stanowiącej jeden z podstawowych i niezbędnych do funkcjonowania gospodarstw domowych artykułów spożywczych, korelacja ta z założenia powinna być znacznie mniejsza, a biorąc poważnie idealistyczne zapowiedzi władz skarbowych deklarujących dążenie do jak najlepszego zaopatrzenia ludności w ten produkt, nawet nie powinna istnieć. Drugim ważnym wyznacznikiem analizy wytwórczości monopolowej soli jest zastrzeżenie, że produkcja ta odbywała się zarówno w salinach państwowych, jak i prywatnych. Z punktu widzenia monopolu do roku 1932 niewiele to zmieniało (w obu przypadkach BSS kupowało sól), jednak po przejęciu przez Polski Monopol Solny zarządu nad produkcją oznaczało, że część sprzedawanej soli pochodziła z zakładów własnych, zaś reszta była kupowana ze źródeł zewnętrznych.

Pojęcia rozmiarów, dynamiki czy struktury produkcji monopolowej dotyczyć muszą zatem w tym przypadku odpowiednich wartości odnoszących się do salin znajdujących się w rękach Skarbu Państwa. Wytwórczość zakładów prywatnych zaś, z kopalnią w Wapnie na czele, pozostawała poza zasięgiem oddziaływania monopolu, który jedynie nabywał na podstawie wcześniej podpisywanych umów część wytwarzanej w nich soli (reszta trafiała na eksport lub nieobjęte monopolem sprzedaży cele niekonsumpcyjne). Uzasadnieniem dokonywania zakupów w zakładach prywatnych, zwłaszcza w Wapnie, był niezmiennie znacznie niższy koszt otrzymania produkowanej tam soli, co w kontekście fiskalnych celów działania monopolu pozwalało na częściowe przynajmniej odstąpienie od zrozumiałej w warunkach konkurencji preferencji państwowych przedsiębiorstw nad prywatnymi[42].

Rozmiary produkcji przejętych przez państwo po zaborcach zakładów były w okresie obowiązywania realnego, obejmującego całe terytorium kraju, monopolu handlowego stosunkowo trwałe. Począwszy od roku 1926, regularnie przekraczały bowiem 250 tys. ton, stabilizując się od roku 1927/28 na poziomie około 300 tys. ton

---

[41] AAN, PMS, sygn. 517, *Okólniki Dyrekcji*..., teczka I, *Okólnik zewn. nr 1/5 z 28 stycznia 1937 r.*, k. 165; tamże, PRM Akta grupowe, sygn. 84–31, *Protest Ministra Pracy i Sp. Społ. przeciwko skupowi używanych butelek przez PM Spirytusowy powodującym bezrobocie w hutach szkła [21 II 1934 – 2 VII 1935]*, b.k.; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 8; Dz. Urz. Min. Skarbu 1935, nr 18, poz. 425; DzURP 1937, nr 7, poz. 60; *Memoriał w sprawie skupu starych używanych butelek przez Państwowy Monopol Spirytusowy*, Warszawa 1935, s. 3; NIK 1930/31, z. V, s. 183–187; 1933/34, z. V, s. 110–111; 1936/37, z. V-b, s. 80–81; 1937/38, z. V-b, s. 78–79; PBRP 1938/39, s. 994–995; *Monopol i butelki*, „Polit. Gosp." 1937, nr 11, s. 11.

[42] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, cz. 8, SKB MS 1924, s. 19–20; NIK 1925, s. 202; 1927, s. 143–144; 1929/30, z. VII, s. 118; K. Bukowski, *Kilka uwag o państwowym przemyśle*..., s. 5–6; C. Klarner, *Zagadnienie przemysłu solnego*..., s. 69–70; J. Michalski, *Gospodarka solna*..., s. 630–631.

i sięgając w ostatnich latach okresu międzywojennego nawet 350 tys. t. Wyraźny wyjątek stanowiły w tym względzie pierwsze lata niepodległości, gdy w roku 1919 z powodu zniszczeń oraz braku środków na odbudowę i remonty produkcja zakładów państwowych wyniosła zaledwie 160 tys. ton, natomiast w latach kolejnych ze względu na ograniczony terytorialnie zakres monopolu solnego, związane z tym przestępstwa oraz konkurencję prywatnej kopalni w Wapnie występowały liczne wahania w i tak niezbyt wysokich rozmiarach tej wytwórczości. Najlepszym ich przykładem była sytuacja z lat 1923 i 1924. Wobec zwiększonych w okresie inflacji zakupów i gromadzenia zapasów soli przez hurtowników nastąpił wtedy wyraźny wzrost produkcji, która w roku następnym uległa znacznemu spadkowi (aż o 26%) wynikającemu z wyprzedawania zapasów, wzrostu cen oraz utrzymującej się szarej strefy w nieobjętej monopolem byłej dzielnicy pruskiej[43].

Zgodnie z założeniem dotyczącym trwałości zapotrzebowania na sól produkcja państwowych salin była w okresie obowiązywania pełnego monopolu rzeczywiście bardzo stabilna i odporna na zjawiska rynkowe oraz prowadzoną przez władze skarbowe politykę cen sprzedażnych. Z punktu widzenia produkcji globalnej trudno byłoby się nawet dopatrzeć w dynamice produkcji – może za wyjątkiem lat 1932/33 i 1933/34 – wpływu załamania kryzysowego, tak dotkliwego dla wielu innych gałęzi gospodarki, a zastosowany w celach porównawczych wskaźnik produkcji roku 1929/30, a więc ostatniego zaliczanego do okresu dobrej koniunktury w wytwórczości pozostałych przedsiębiorstw monopolowych, był w tym przypadku bardziej wartością przeciętną dla większości całego omawianego okresu niż jakimś maksimum możliwości wytwórczych.

Widoczny pod koniec lat trzydziestych stosunkowo wyraźny wzrost produkcji globalnej wynikał z kolei wyłącznie ze zwiększenia wyrobu gatunków niekonsumpcyjnych, czyli soli przemysłowej i bydlęcej, podczas gdy wytwórczość soli jadalnej, utrzymująca się przez kilkanaście lat na poziomie około 250 tys. ton, była w roku 1938/39 zaledwie o 11% wyższa od zanotowanej w najgorszym dla produkcji salinarnej roku kryzysu (1933/34). Poważny, jak na stosunki solne, spadek wytwórczości w latach 1932/33–1933/34 bardziej był zaś skutkiem niespodziewanego, wynikającego z pojawienia się znaczących możliwości eksportowych jej wzrostu w roku 1931/32 niż wewnętrznych stosunków rynkowych. Te zresztą już rok wcześniej powstrzymały Państwowe Żupy Solne od wyprodukowania całej preliminowanej wtedy ilości soli (324 tys. t), redukując ich możliwości wytwórcze o ponad 10%. W roku 1931/32 produkcja wzrosła natomiast o kilkanaście procent, a prawie cały jej przyrost oparł się na wydobyciu 30 tys. ton więcej niż zwykle stanowiącej w pozostałych latach margines produkcji soli ka-

[43] *Ankieta solna...*, s. 16–17; NIK 1925, s. 203; Druki Sejmowe, SU, druk nr 1187, *Wniosek posłów Średniawskiego, Bednarczyka i tow. klubu PSL w sprawie podwyższenia produkcji* soli, s. 1; tamże, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 80; RS 1925/1926, s. 147–148; M.H., *Produkcja górnicza w Polsce*, „Dz. Pozn." 1924, nr 8, s. 5.

miennej białej. Z sytuacją na rynku nie miało to oczywiście nic wspólnego, gdyż sprzedaż wciąż utrzymywała tendencję spadkową, a przejęcie salin przez Polski Monopol Solny oznaczało ponowne ograniczenie ich produkcji do wewnętrznych potrzeb handlowych i niewielkich możliwości wywozowych[44].

Tabela 23. Produkcja soli w salinach państwowych w latach 1919–1938/39

Rok	Produkcja ogółem			w tym:			
	w tys. ton	Wskaźnik		Sól jadalna w tys. ton			Sól przemysłowa i bydlęca
		zmienny	1929/30=100	Warzona	Kamienna	Razem	
1919	162,1	–	56	45,9	107,5	153,4	8,7
1920	225,2	139	78	68,6	145,2	213,8	11,4
1921	255,9	114	89	83,6	164,4	248,0	7,9
1922	239,0	93	83	67,2	152,5	219,7	19,3
1923	263,7	110	91	83,6	157,7	241,3	22,4
1924	194,3	74	67	63,4	113,3	176,7	17,6
1925	225,1	116	78	87,3	122,5	209,8	15,3
1926	248,1	110	86	97,1	128,8	225,9	22,2
1927/28	287,7	116	100	112,0	140,5	252,5	35,2
1928/29	281,6	98	98	108,1	136,8	244,9	36,7
1929/30	288,5	102	100	125,0	128,8	253,8	34,7
1930/31	283,7	98	98	118,7	130,1	248,8	34,9
1931/32	324,2	114	112	121,9	166,3	288,2	36,0
1932/33	285,8	88	99	112,2	134,9	247,1	38,7
1933/34	282,3	99	98	98,4	139,0	237,4	44,9
1934/35	309,4	110	107	109,8	151,6	261,4	48,0
1935/36	299,2	97	104	99,9	149,3	249,2	50,0
1936/37	319,7	107	111	102,1	149,7	251,8	67,9
1937/38	341,2	107	118	110,4	152,5	262,9	78,3
1938/39	354,8	104	123	116,9	148,7	265,6	89,2

Źródło: APK, PM Solny, sygn. 2, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, k. 51; sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, tabl. 2; sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, tabl. 2; sygn. 30, *Produkcja soli w Polsce od roku 1919*, b.k.; obliczenia własne.

Mimo że globalne rozmiary wytwórczości salinarnej nie podlegały większym wahaniom koniunktury, jej wpływ na działalność żup solnych przejawiał się w przesunięciach w obrębie struktury wytwarzanych gatunków. W ramach stabilnej w całym omawianym okresie produkcji soli jadalnej istniał bowiem bardzo wyraźny podział na znacznie droższą sól warzoną (białą) oraz sprzeda-

[44] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, tabl. 2, 5; Druki Sejmu, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 4; Druki Senatu, Okres III, druk nr 46, Gr.B, cz. 4, 7, 8 i 10, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej...*, s. 2; M.G., *Przemysł solny w 1931 r...*, s. 279; tenże, *Produkcja i obrót solą w 1932 r.*, „Polska Gosp." 1933, z. 11, s. 347–348.

waną po cenach o około 1/3 niższych sól kamienną szarą. W latach lepszej sytuacji na rynku i wyższych dochodów ludności automatycznie niemal zwiększała się produkcja soli warzonej kosztem uszczuplenia produkcji tańszej i gorszej jakościowo soli szarej, natomiast w latach załamania koniunktury tendencja ta się odwracała – wytwórczość warzonki zmniejszała się o około 20%, a wraz z tym następował wzrost produkcji soli kamiennej szarej. Udział soli warzonej zbliżał się w latach dobrej sytuacji gospodarczej do połowy wyrobu puli konsumpcyjnej, natomiast w okresie gorszej koniunktury ulegał redukcji do poziomu około 40% wartości globalnej, a wskaźnik ten dużo mówił o rzeczywistej sytuacji całego państwowego przemysłu solnego w poszczególnych okresach.

Najlepiej przedstawiała się ona zatem na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, gdy udział warzonki w produkcji sięgał nawet 49% wytwórczości soli jadalnej. W latach kryzysu obniżył się jednak do 40% i na tym poziomie utrzymał się aż do roku 1936/37. Pewna poprawa sytuacji nastąpiła dopiero pod koniec dekady, gdy w roku 1938/39 udział ten osiągnął poziom 44%, a więc i tak był znacznie niższy od tego sprzed prawie dziesięciu lat. Także w liczbach bezwzględnych nie udało się przekroczyć przed wybuchem wojny rozmiarów produkcji soli warzonej uzyskanych przed załamaniem kryzysowym, co potwierdzało raczej błędny kierunek prowadzonej przez władze skarbowe polityki cen soli. Wybitnie przypadkowe było maksimum produkcji soli kamiennej, które wskutek wspomnianej możliwości wywozu kilkudziesięciu tys. ton do Jugosławii przypadło na rok 1931/32. Generalnie jednak produkcja soli jadalnej ze względu na swoją stosunkowo wysoką stabilność i wewnętrzne zależności utrzymywała się w całym omawianym okresie na podobnym poziomie, a w przypadku tańszej soli kamiennej podobne wyniki osiągano zarówno na początku lat dwudziestych, jak i tuż przed wojną[45].

Struktura produkcji Państwowych Żup Solnych była bardzo zróżnicowana i wyraźnie potwierdzała słuszność pojawiających się w całym okresie międzywojennym postulatów likwidacji większości z tych zakładów. Zdecydowanie dominowała bowiem w rozmiarach wytwórczości kopalnia i warzelnia soli w Wieliczce, która z reguły uczestniczyła w produkcji państwowych salin aż w 60%, uzyskując regularnie w latach dwudziestych poziom 150 tys. ton rocznej wytwórczości, pod koniec dekady następnej przekroczyła zaś nieosiągalną wcześniej granicę 200 tys. ton. Następna pod względem rozmiarów działalności kopalnia w Bochni dawała już tylko niespełna 20% soli (40–50 tys. t rocznie w latach dwudziestych, 50–60 tys. od 1935/36 roku), a warzelnia w Inowrocławiu osiągała z reguły ok. 15% całości produkcji. Wytwórczość pozostałych zakładów nie przekraczała na ogół poziomu kilku tysięcy ton soli rocznie, co łącznie dawało salinom Małopolski Wschodniej w latach

[45] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 1; sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 35–37; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKSB Monopole 1934/35, s. 4–5.

dwudziestych maksymalnie kilkanaście procent udziału w produkcji, w dekadzie następnej zaś było to już tylko niespełna 10%. Łącznie saliny wschodnie dostarczały w okresie ustabilizowanej gospodarki monopolowej mniej soli niż jedyna działająca w Wielkopolsce warzelnia soli w Inowrocławiu[46].

Tabela 24. Rozmieszczenie przestrzenne produkcji Państwowych Żup Solnych w latach 1920–1938/39 (w %)

Zakłady	Rok				
	1920	1925	1929	1934/35	1938/39
Wieliczka	63	52	59	60	60
Bochnia	13	18	12	15	18
Inowrocław	10	17	15	16	14
Lacko	3	3	3	2	1
Dolina	3	2	3	2	2
Bolechów	3	2	2	2	3
Drohobycz	2	2	2	2	2
Kosów	2	2	2	1	–
Łanczyn	1	2	2	–	–
Razem	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Źródło: APK PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, tabl. 1; sygn. 29, *Produkcja soli...*, b.k.; obliczenia własne.

Struktura rodzajowa produkcji salinarnej w zakładach państwowych opierała się na trwałym podziale wynikającym z posiadanych zasobów złóż tej kopaliny. Kopalnie w Bochni i Wieliczce (z wyraźną przewagą tej drugiej) dostarczały soli kamiennej, natomiast sól warzoną otrzymywano w zakładach (warzelniach) w Wieliczce, Inowrocławiu oraz w Małopolsce Wschodniej. Podsumowując zachodzące w strukturze produkcji zmiany, należy stwierdzić, iż wciąż jeszcze w II połowie lat trzydziestych pomimo widocznego zmniejszenia znaczenia salin wschodnich udział w produkcji zakładów w Wieliczce i Inowrocławiu – uznawanych za najbardziej rentowne i traktowanych w formułowanych wcześniej programach naprawczych jako jedyne opłacalne – był identyczny z osiągniętym na początku lat dwudziestych[47].

[46] APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, tabl. 1; sygn. 29, *Produkcja soli w Polsce 1926–1933/34*, b.k.; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 2, s. 60; A. Jackiewicz, *Przemysł solny w roku 1927*, „PiH" 1928, z. 14, s. 565–566; M.G., *Przemysł solny w 1929 r.*, „Polska Gosp." 1930, z. 8, s. 336; E. Windakiewicz, *Solnictwo...*, s. 141–142.

[47] RS 1920/1922, s. 144; C. Klarner, *Zagadnienie przemysłu solnego...*, s. 68; P. Nieczuja, *Rozwój przemysłu polskiego w Polsce odrodzonej*, „Dz. Pozn." 1924, nr 184, s. 6; *Przemysł solny*,

Pewien wpływ na rozmiary produkcji w salinach państwowych miała w całym okresie międzywojennym polityka zakupów soli w zakładach prywatnych. Wspomniany już aspekt ekonomiczny warunkował stosunkowo wysoki udział w dostawach na potrzeby monopolu solnego kopalni w Wapnie, i to zarówno przed 1932 rokiem, jak i później, chociaż cezura ta okazała się bardzo znacząca dla rozmiarów transakcji. Do tego czasu skupiające się na działalności handlowej Biuro Sprzedaży Soli starało się kupować maksymalnie dużo soli w zakładach prywatnych, a do dostawców należała zarówno kopalnia w Wapnie, jak i inne nieprowadzone przez państwo zakłady (Stebnik i Kałusz), które także sprzedawały przedsiębiorstwu monopolowemu po kilka tysięcy ton rocznie. Udział soli kupowanej z zewnątrz kształtował się więc w tym okresie w granicach 30% rozmiarów produkcji Państwowych Żup Solnych, a w roku 1925, czyli pierwszym upływającym pod znakiem pełnego monopolu sprzedaży, przekroczył nawet poziom 40%[48].

Generalnie jednak rozmiary zakupów poza salinami należącymi wtedy do Ministerstwa Przemysłu i Handlu podlegały wyraźnym ograniczeniom zmierzającym do zagwarantowania odpowiedniego poziomu produkcji kopalniom państwowym. Biuro Sprzedaży Soli musiało zatem lawirować między koniecznością jak najlepszej realizacji celów ekonomicznych a respektowaniem częściowo sprzecznych z nimi interesów państwowych zakładów kopalnianych. Stąd też udział w całości dostaw na rzecz BSS najistotniejszej w gospodarce monopolowej kopalni w Wapnie osiągał w II połowie lat dwudziestych zaledwie około 20%. Komisja Rewizyjna dla BSS, zwracając uwagę na niekorzystne dla salin państwowych skutki zbyt dużych zakupów w zakładach prywatnych, proponowała nawet w roku 1929 nabycie kopalni w Wapnie i wyeliminowanie w ten sposób konkurencji między państwowym a prywatnym właścicielem. Z drugiej strony przeciwnicy wzrostu znaczenia soli pochodzącej z zakładu Solvay uznawali go za *anormalny*, podnosząc cały zestaw wspomnianych już argumentów na rzecz podtrzymania produkcji w nierentownych nawet salinach wschodnich będących, ich zdaniem, *przewodnikami polskości we Wschodniej Małopolsce*[49].

„Przegl. Gosp." 1921, nr 17, s. 630; przed I wojną światową łączna produkcja salin należących w latach 1918–1939 do państwa polskiego wahała się w granicach 180–200 tys. t rocznie.

[48] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6855, *Bilans Biura...*, b.k.; NIK 1926, s. 155–156; S.K. Drewnowski, *Nasze monopole...*, s. 2.

[49] APK, PM Solny, sygn. 29, *Produkcja soli...*, b.k.; BS, DKSBS 1930/31, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 27 lutego 1930 r.*, s. 4; NIK 1930/31, z. V, s. 106–107; A. Jackiewicz, *Ankieta solna*, „PiH" 1927, z. 23, s. 767–768; *Koncern „Solvay" w Polsce*, „Dz. Pozn." 1928, nr 1, s. 13; *Tajemnica wielkich podziemi...*, s. 3; jeszcze w 1936 roku przeciwny monopolowym zasadom gospodarki solnej senator Aleksander Heiman-Jarecki w kontekście różnic w kosztach produkcji pytał: *czy nie byłoby wskazanem przerzucenie całej produkcji na kopalnię, która potrafi produkować tanio i dobrze?*, por. BS, DKBS 1936/37, *Komunikat nr 48 z posiedzenia Komisji...*, s. 7.

Tabela 25. Zakup soli z zakładów prywatnych na potrzeby Polskiego Monopolu Solnego w latach 1925–1938/39

Rok	Zakup			Rok	Zakup		
	ogółem w tys. t	w % produkcji salin państwowych	w tym z kopalni w Wapnie w tys. t		Ogółem w tys. t	w % produkcji salin państwowych	w tym z kopalni w Wapnie w tys. t
1925	95,0	42,2	75,5	1932/33	58,8	20,6	54,6
1926/27	96,6	38,9*	70,7	1933/34	55,8	19,8	52,0
1927/28	86,3	30,0	67,3	1934/35	57,5	18,6	54,2
1928/29	93,2	33,0	70,1	1935/36	52,8	17,6	49,5
1929/30	84,3	29,2	69,1	1936/37	61,8	19,3	54,5
1930/31	78,1	27,5	63,5	1937/38	59,4	17,4	55,3
1931/32	86,8	26,8	72,3	1938/39	59,5	16,8	55,0

* w stosunku do produkcji salin państwowych w roku kalendarzowym 1926.

Źródło: APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, tabl. 2; sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, tabl. 2; sygn. 29, *Produkcja soli...*, b.k.; obliczenia własne.

Sytuację zmieniło diametralnie przejęcie przez władze skarbowe zarządu nad kopalniami. Polski Monopol Solny, jako faktyczny właściciel, w większym stopniu niż Biuro Sprzedaży Soli musiał troszczyć się o możliwości zbytu dla państwowych salin, ograniczając w sposób drastyczny zakupy zewnętrzne. Zrezygnowano ze współpracy z zajmującymi się głównie produkcją soli potasowych zakładami w Kałuszu i Stebniku, a prawie cała pula soli obcej oparta była na dostawach z Wapna (kupowano także niewielkie ilości soli warzonej z państwowej, ale prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych żupy w Ciechocinku). Skutkiem przejęcia produkcji przez monopol stało się zatem 30-procentowe zmniejszenie rozmiarów zakupu, który od tej pory stanowił już mniej niż 20% wytwórczości żup monopolowych, a w całokształcie gospodarki solnej ograniczony został do zaledwie 14–15%.

Oczywistym efektem ograniczenia zakupów stały się większe możliwości wytwórcze salin państwowych, które mogły odtąd wytwarzać rocznie około 20–30 tys. ton soli więcej, co stało się jednym ze źródeł stabilności wydobycia w zakładach monopolowych w tym okresie. Utrzymano ją kosztem prywatnej kopalni w Wapnie, która wskutek nowej polityki zakupów Polskiego Monopolu Solnego nie mogła w latach trzydziestych wykorzystywać nawet połowy swych szacowanych na 150 tys. ton rocznie możliwości produkcyjnych. Rozmiary produkcji soli w Wapnie zmniejszyły się z osiągniętego w roku 1931 poziomu 100 tys. ton do zaledwie 50–60 tys. w latach następnych. Zbyt niskie przydziały zakupów dla tej

kopalni stały się w roku 1938 przyczyną strajku głodowego pracujących w niej górników, w roku następnym zaś problem ten podjęto nawet w trakcie obrad sejmowych[50].

Znacznie lepiej przedstawiała się w omawianym okresie kwestia wykorzystania zdolności produkcyjnych w zakładach państwowych prowadzonych przez Polski Monopol Solny. Pewne nieścisłości wprowadziło wprawdzie w tym wypadku wspomniane przeszacowanie teoretycznych możliwości wytwórczych dokonane tuż przed wojną, a wynikające ze specyfiki produkcji salin, których moce przerobowe w sytuacji dużej dostępności zasobów zależały wyłącznie od stopnia rozbudowy aparatu wydobywczego (złoża szacowano na kilka miliardów ton soli). Do końca roku 1937/38 możliwości wytwórcze salin monopolowych oceniano na 394 tys. ton i w oparciu o taki punkt odniesienia stopień ich wykorzystania kształtował się w granicach 70–85%. Można go więc było uznać za stosunkowo wysoki, chociaż fakt, że niektóre zakłady (Inowrocław, Drohobycz) przekraczały w ten sposób określane maksimum już w pierwszej połowie lat trzydziestych, niezbyt korzystnie świadczył o jego prawidłowym oszacowaniu[51].

Od roku 1938/39 zdolności wytwórcze monopolowych zakładów wynosiły oficjalnie 550 tys. ton, a porównanie z nimi faktycznych rozmiarów produkcji nie dawało już takich pozytywnych rezultatów, gdyż w najlepszym przecież w całym okresie międzywojennym roku 1938/39 moce przerobowe wykorzystane zostały zaledwie w 64,5%, wcześniej zaś realizowano nieco tylko ponad połowę tej normy. Ten globalny obraz nie do końca odzwierciedlał jednak rzeczywiście zachodzące w salinach zjawiska, gdyż był poważnie zniekształcony przez zaledwie 47% wykorzystania zdolności produkcyjnych w posiadającej ponad połowę wszystkich możliwości wydobywczych kopalni w Wieliczce. Pozostałe zakłady, włącznie z wielicką warzelnią, wykorzystały w roku 1938/39 swoje możliwości wytwórcze w 85%, w większości przekraczając poziom 90%, co w porównaniu z sytuacją w zakładach „Solvay"

---

[50] APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, tabl. 2; sygn. 29, *Produkcja soli...*, b.k.; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, SS Sejm, Okres V, pos. 18 z 25 lutego 1939 r., szp. 136–139; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 2; Druki Senatu, Okres IV, druk 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 6; NIK 1929/30, z. VII, s. 118; 1933/34, z. V, s. 94, 99; *Debata szczegółowa nad budżetem...*, s. 6; *Kartele i unarodowienie handlu...*, s. 3; M. Lisiecki, *Kopalnia wczoraj i dziś...*, s. 33; w latach 1936/37 i 1937/38 Polski Monopol Solny kupił także łącznie kilka tysięcy ton soli warzonej oraz kąpielowej z dzierżawionej przez Towarzystwo „Real" saliny w Łanczynie.

[51] Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s, 2–3; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 2, s. 79; obliczenia własne; o zasobach soli, por. Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1200, cz. 10, SKB MPiH 1924, s. 11–12; Z. Kamiński, *Nowa warzelnia soli w Wieliczce*, „Przegląd Techniczny" 1914, nr 2, s. 18; S. Olszewski, *Sól i sole potasowe...*, s. 2–17; B. Starnawski, *W sprawie wykorzystania zdolności wytwórczej salin*, „Polska Gosp." 1930, z. 20, s. 887.

w Wapnie było wartością wprost nieporównywalną i po raz kolejny dowodzącą nierówności szans w konkurencji między państwowym a wciąż taniej pracującym prywatnym przedsiębiorstwem produkcyjnym[52].

Polski Monopol Solny, podobnie jak oba wielkie przedsiębiorstwa monopolowe, również podjął się w latach trzydziestych realizacji szeroko rozumianych zadań ogólnogospodarczych. Podobnie jak w przypadku monopolowych rozlewni wódek zostały one oparte na zmianach w strukturze wykorzystywanych w produkcji i sprzedaży opakowań, tym razem jednak podejmowane od roku 1932/33 działania ukierunkowane zostały na podniesienie rentowności produkcji rolniczej. Wpisywały się także wyraźnie w prowadzoną przez właściwie wszystkie państwa w tym okresie politykę dążenia do samowystarczalności w zakresie wykorzystywanych w gospodarce surowców. Celem podejmowanych zmian było bowiem zgodne z zaleceniem Komitetu Ekonomicznego Ministrów z 19 marca 1932 r. zwiększenie możliwości uprawy i sprzedaży lnu, który z czasem miał się stać podstawowym surowcem do produkcji wykorzystywanych przez Polski Monopol Solny opakowań. Wcześniej zdecydowana większość kupowanych worków wytwarzana była z tańszego, ale mniej trwałego i co ważne, importowanego płótna jutowego, jednak kryzys i potencjalne możliwości zwiększenia zatrudnienia przy uprawie lnu ubogiej ludności Kresów wymusiły zmiany w tej kwestii[53].

Stanowiące element procesu „urolniczania" monopoli skarbowych zastępowanie worków jutowych lnianymi przynosiło także wymierne korzyści w działalności bieżącej monopolu mimo wyższych – choć spadających – cen tego produktu. Worki lniane mogły być bowiem, podobnie jak opakowania szklane, wielokrotnie wykorzystywane, a przygotowaniu ich do ponownej sprzedaży służyć miała wybudowana i uruchomiona w połowie lat trzydziestych pralnia. Dzięki nowej organizacji zakupu i wykorzystywania opakowań lnianych Polski Monopol Solny nie tylko wspierał krajową produkcję lnianą, ale również osiągał realne, liczone w milionach złotych, oszczędności w kosztach sprzedaży. W ostatnim roku dominacji opakowań jutowych zapłacono za nie 5 mln zł, zaś w połowie dekady, gdy przewaga worków lnianych była już wyraźna, ta pozycja wydatków zmniejszyła się do około 2 mln zł (realne oszczędności w porównywalnych cenach szacowano w końcu lat trzydziestych na 2,5 mln zł rocznie). Ostateczna rezygnacja z worków jutowych nastąpiła na rynku wewnętrznym w roku 1936, natomiast w eksporcie utrzymywały się one ze względów ekonomicznych nieco dłużej, a prowadzona przez Polski Monopol Solny polityka zakupu opa-

---

[52] APK PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, k. 1.

[53] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 1000, cz. 8, SKB Monopole 1935/36, s. 4–5; tamże, Okres IV, druk nr 55, SKB Monopole 1936/37, s. 5; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 44; NIK 1932/33, z. V, s. 105–106; W. Bratkowski, *Len jako przedmiot gospodarki państwowej*, „Gaz. Warsz." 1932, nr 98, s. 7; *Przymus używania surowców krajowych*, „Dz. Pozn." 1932, nr 76, s. 8.

kowań zakończyła się, w przeciwieństwie do wymuszonych działań w tym względzie Państwowego Monopolu Spirytusowego, pełnym powodzeniem (niezadowoleni z niej byli jedynie narzekający na nowe worki kupcy spożywczy)[54].

Ostatnim z prowadzących działalność produkcyjną monopoli skarbowych był Państwowy Monopol Zapałczany. Chociaż pozostawał poza zasięgiem wpływów władz skarbowych i trudno było fabryki zapałczane uznać za rzeczywiście etatystyczne (*de iure* takimi były), to stanowił znakomity przykład wykorzystywania monopolistycznej pozycji na rynku do maksymalizacji zysków drogą zarówno przedstawionej wyżej polityki cen, jak i koncentracji produkcji fabrycznej. Co więcej, postępowanie w tym względzie spółki dzierżawiącej monopol zapałczany pokazywało – abstrahując od kwestii politycznych, społecznych, a nawet moralnych – jak mogła wyglądać działalność nastawionego na zysk monopolisty, uzmysławiało również różnicę między monopolami wykonywanymi bezpośrednio przez państwo a zachowaniem w podobnych sytuacjach przedsiębiorcy prywatnego.

Sam monopol zapałczany powstawał w podobnym okresie co Państwowy Monopol Spirytusowy i stąd rozmiary prowadzonej przez niego produkcji mogą podlegać analogicznym porównaniom. Naturalnym punktem odniesienia dla rozmiarów wytwórczości monopolowej stał się, rzecz jasna, z góry wartościujący ewentualne oceny poziom produkcji przed wprowadzeniem monopolu. Ze względu na niewielką wytwórczość zapałek na ziemiach polskich na początku XX w. trudno było natomiast o odpowiednie porównania z okresem zaborczym. W roku 1914 produkcja wyniosła bowiem zaledwie 37 tys. skrzyń zapałek i dopiero szybki rozwój przemysłu zapałczanego na początku lat dwudziestych przyniósł osiągnięcie w 1922 roku poziomu znacznie przekraczającego sto tysięcy skrzyń zapałek rocznie[55].

W roku następnym za sprawą dobrych możliwości eksportowych nastąpił znaczący wzrost wytwórczości, która przekroczyła 170 tys. skrzyń po 5 tys. pudełek zapałek każda (wywieziono ponad 20 tys. skrzyń). Część tej produkcji nie znalazła jednak nabywców, zapałki z roku 1923 sprzedawano więc także w następnym okresie, a zanotowane wtedy ponownie wysokie rozmiary eksportu oparte były na wywozie zapasów. Skutkiem nadmiernej produkcji roku 1923 stał się jej drastyczny spadek w 1924 r. oraz wspomniane już początki procesów koncentracyjnych w samym przemyśle zapałczanym. Przejęcie zakładów wytwórczych przez monopol nastąpiło natomiast w warunkach ponownego wyraźnego wzrostu produkcji w roku 1925, a z wejściem w życie zasad ustawy monopolowej wiązano wyraźne nadzieje

---

[54] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 32–33; sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 18; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 6; druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 5; Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 3; *Działalność Polskiego Monopolu Solnego. Rozmowa z Dyrektorem...*, s. 83; NIK 1934/35, s. 88–89; *Czy sport zachwieje...*, s. 11; udział zakupu worków nowych w całości gospodarki monopolowej sięgał w połowie lat trzydziestych zaledwie kilkunastu procent, koszt prania był zaś ponadpięciokrotnie niższy od ceny nowego opakowania.

[55] RS 1923, s. 53; RSKP 1913, s. 166; *Polski przemysł zapałczany...*, s. 3.

na jej dalszą ekspansję. Miał ją wspierać zapisany w umowie dzierżawczej obowiązek eksportu co najmniej 1/3 krajowego zapotrzebowania na zapałki[56].

Rozmiary produkcji w pierwszych latach istnienia monopolu systematycznie rosły, korzystając z dobrej koniunktury oraz tylko częściowej realizacji zobowiązań eksportowych koncernu Kreugera. W roku 1929 zbliżyły się do najwyższego do tej pory poziomu z roku 1923, w 1930 zaś go przekroczyły, osiągając maksimum dla całego okresu międzywojennego. Załamanie przyszło wraz z nadejściem kryzysu oraz podpisaniem nowej umowy o dzierżawie monopolu, zgodnie z którą nastąpiła drastyczna podwyżka cen sprzedażnych, a koncesjonariusz został zwolniony z obowiązku wywozu polskich zapałek, od którego zresztą już wcześniej w dużej mierze się uchylał. W ciągu trzech lat wytwórczość pozostałych w ruchu kilku zaledwie fabryk zmniejszyła się trzykrotnie, a spadek produkcji, która ustabilizowała się na poziomie zaledwie 15–16 mld sztuk, zakończył się dopiero w roku 1934. W dodatku jeszcze w roku 1937 po raz kolejny zmniejszyła się ona zaledwie do 15 mld sztuk zapałek, czyli do niespełna 30% rozmiarów z roku 1930. Pewien postęp nastąpił dopiero w roku 1938, gdy wytwórczość zapałek w Polsce wzrosła o blisko 1/4, ale wciąż stanowiła niewiele ponad 1/3 stanu sprzed kryzysu i zaledwie 45% poziomu z ostatniego roku przed wprowadzeniem monopolu[57].

Tabela 26. Produkcja zapałek w Polsce w latach 1923–1938[58]

Rok	Produkcja w mld szt.	Wskaźnik zmienny	Wskaźnik stały 1923=100	Rok	Produkcja w mld szt.	Wskaźnik zmienny	Wskaźnik stały 1923=100
1923	51,2	127	100	1931	36,1	69	71
1924	33,4	65	65	1932	26,0	72	51
1925	40,3	121	79	1933	17,5	67	34
1926	48,7	121	95	1934	14,6	83	29
1927	39,9	82	78	1935	15,9	109	31
1928	44,7	112	87	1936	15,9	100	31
1929	50,5	113	99	1937	15,0	94	29
1930	52,6	104	103	1938	18,5	123	36

Źródło: MRS 1939, s. 144; H. Rewkiewicz, *Obecne położenie*..., s. 788; obliczenia własne.

[56] AAN, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 93, *Państwowy Monopol*..., k. 133; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, cz. b., *Projekt ustawy o zaciągnięciu*..., s. 12; MRS 1931, s. 41; 1935, s. 80; 1937, s. 124; RMS 1924, s. 240–241; RS 1925/1926, s. 156; *Błędna polityka monopolu zapałczanego*, „Tyg. Handl." 1932, nr 6, s. 11; *Gospodarka monopoli państwowych w świetle dyskusji*..., s. 2; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów*..., s. 327; *Ustalenie gatunków i nazw zapałek*, „Dz. Pozn." 1933, nr 17, s. 9.

[57] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 1000, cz. 8, SKB Monopole 1935/36, s. 14; MRS 1934, s. 60; NIK 1928/29, s. 168; 1932/33, z. V, s. 96–97; *Sytuacja produkcji i zbytu zapałek*, „Polska Gosp." 1934, z. 29, s. 891; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek*..., s. 22.

[58] Ze względu na zmniejszenie przez dzierżawcę monopolu zapałczanego liczby zapałek w standardowym pudełku (z 60 do 50, a później, w myśl umowy z 1930 roku – do 48) w latach trzydziestych przestały być porównywalne dotychczasowe miary wielkości produkcji i najbardziej odpowiednim sposobem pomiaru stała się liczba wytwarzanych zapałek.

Działalność wyjątkowo umocowanego w polskim systemie skarbowym monopolu zapałczanego przyniosła zatem po pierwszym, względnie pozytywnym okresie bardzo poważną i co gorsza, trwałą redukcję rozmiarów produkcji polskiego przemysłu zapałczanego, a zachodzące w jego obrębie procesy stały się w latach trzydziestych spełnieniem najczarniejszych prognoz przeciwników przyjętego w połowie lat dwudziestych rozwiązania prawnego i gospodarczego w tej dziedzinie. Kontrolujący dużą część produkcji światowej koncern zapałczany Ivara Kreugera traktował polską część swego imperium jako środek do generowania zysków ze zmonopolizowanego i poddanego drakońskiej polityce cenowej rynku, zaś równie ważnym celem prowadzonych w tej mierze działań stało się wspomniane wyżej zmonopolizowanie produkcji i wywozu półfabrykatów i materiałów potrzebnych do wyrobu zapałek. Działalność gospodarcza koncesjonariusza przyniosła zatem nieprzysparzającą chwały podpisującym odpowiednie umowy dzierżawcze instytucjom państwa regresję gospodarczą, której symbolem stało się zastąpienie eksportu wyrobów gotowych wywozem surowców[59].

Podsumowując produkcyjną aktywność monopoli skarbowych, trzeba zaznaczyć, że wobec zasadniczych fiskalnych uwarunkowań ich istnienia produkcja zawsze stanowiła pomocniczą w stosunku do handlowej sferę ich działalności. Była także w ostatecznym rozrachunku skutkiem uzależnionej od sytuacji na rynku efektywności polityki sprzedażnej poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych. Wśród czterech prowadzących bezpośrednią działalność wytwórczą przedsiębiorstw łatwo zauważyć wyraźny podział na stosunkowo stabilne jej warunki i rozmiary w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego oraz Polskiego Monopolu Solnego oraz bardzo dynamicznie zmieniającą się sytuację w dziedzinie produkcji spirytusowej i zapałczanej. Zaistniałe różnice wynikały z wielu przesłanek przesądzających o ostatecznych rezultatach produkcyjnych poszczególnych przedsiębiorstw. Wpływ zjawisk koniunkturalnych był z założenia mniejszy w przypadku wytwórczości wyrobów tytoniowych oraz soli, a większy w odniesieniu do produkcji prowadzonej pod egidą Państwowego Monopolu Spirytusowego, która bardzo wyraźnie odzwierciedlała także podejmowane przez władze skarbowe decyzje cenowe. Te ostatnie stały się zresztą najważniejszym chyba uwarunkowaniem sytuacji panującej w produkcji zapałczanej, której dynamika po załamaniu roku 1931 nijak się już miała do procesów rynkowych i dopiero dokonana w połowie roku 1937 obniżka cen pozwoliła na niewielki i mało adekwatny do koniunktury wzrost jej rozmiarów.

---

[59] *Interpelacja posła S. Hermanowicza do ministra skarbu E. Kwiatkowskiego oraz ministra przemysłu i handlu A. Romana w sprawie działalności szwedzkiego koncernu zapałczanego w Polsce* [w:] *Kapitały obce w Polsce...*, s. 115–116; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, SS Senat, Okres V, pos. 13 z 17 marca 1939 r., szp. 17.

Mając na uwadze wyjątkowość Państwowego Monopolu Zapałczanego (prowadzonego przez dzierżawcę), trzeba jednak zauważyć, że także wśród zarządzanych przez władze skarbowe przedsiębiorstw występowały poważne różnice wynikające nie tylko ze zjawisk koniunkturalnych. Stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych świadczący o skuteczności działań racjonalizujących procesy wytwórcze był stosunkowo wysoki we własnych zakładach produkcyjnych Państwowego Monopolu Spirytusowego oraz w większości salin państwowych (mimo wciąż pojawiających się wezwań do zamykania niektórych tego typu przedsiębiorstw), a znacznie niższy –w fabrykach tytoniowych, gdzie koncentracja produkcji do końca okresu międzywojennego pozostawała nadal niezrealizowanym celem.

Pamiętać także należy, że na szeroko rozumianą produkcję wyrobów monopolowych w przypadku monopoli nieposiadających pełni uprawnień wytwórczych składała się również działalność wielu prywatnych przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego czy solnego podlegająca podobnym, poszerzonym o politykę zakupów prowadzoną przez władze monopolowe, uwarunkowaniom jak zakłady państwowe. W takich przypadkach jednak wyraźnie uwidaczniała się tendencja do preferencji podmiotów należących do państwa. Niezłe wyniki produkcyjne monopolowych zakładów salinarnych częściowo wynikały właśnie z uprzywilejowanego ich traktowania przez dominujący na rynku Polski Monopol Solny, podobne zjawisko dawało się zauważyć w przypadku przemysłu rektyfikacji spirytusu, gdzie nieliczne zakłady państwowe mogły korzystać pod koniec lat trzydziestych ze znacznie szerszych niż podmioty prywatne możliwości produkcyjnych.

Z drugiej strony wszystkie trzy „wytwórcze" monopole państwowe odgrywały ważną rolę gospodarczą ukierunkowaną na wspieranie pracujących na ich potrzeby niektórych działów produkcji rolnej i przemysłowej. Bezwzględnie pozytywnymi przykładami w tym względzie był znaczący wkład Polskiego Monopolu Tytoniowego w rozwój krajowej uprawy tytoniu oraz polityka zakupów worków lnianych prowadzona przez Polski Monopol Solny. Bardziej niejednoznaczne były natomiast skutki tego typu działań podejmowanych przez Państwowy Monopol Spirytusowy, który dopiero w okresie kryzysu zaczął realnie wspierać swymi posunięciami dostarczające spirytusu i związane z rolnictwem gorzelnie. Podjęte w II połowie lat trzydziestych działania na rzecz wzmocnienia przemysłu hut szklanych okazały się natomiast korzystne tylko dla jednej strony, przynosząc wymierny wzrost kosztów produkcji monopolu spirytusowego.

Same rozmiary produkcji monopolowej, mimo poważnych różnic w jej dynamice, podlegały podobnym, wynikającym ze zjawisk koniunkturalnych tendencjom. Generalnie zwiększały się w II połowie lat dwudziestych, później, w latach kryzysu, zanotowały widoczne, choć bardzo różne co do wielkości obniżenie poziomu, by od połowy dekady (za wyjątkiem monopolu zapałczanego) sukcesywnie się zwiększać aż do osiągnięcia pod koniec lat trzydziestych

w przypadku monopoli solnego oraz spirytusowego maksymalnych dla całego okresu międzywojennego rozmiarów. Warto podkreślić, że szybsze zwiększanie wytwórczości odbywało się tam, gdzie rosły możliwości zbytu podlegających monopolom wyrobów na cele niekonsumpcyjne, sama zaś produkcja artykułów spożywczych w żadnym z przedsiębiorstw monopolowych nie zanotowała pod koniec lat trzydziestych swego najwyższego poziomu. W kontekście prowadzonej przez władze skarbowe polityki cenowej nie powinno to raczej dziwić[60].

2. Sprzedaż artykułów monopolowych

Absorbująca tysiące ludzi oraz dziesiątki, a w przypadku przemysłu gorzelniczego – setki zakładów produkcja wyrobów monopolowych odgrywała wprawdzie bardzo ważną rolę w całokształcie działalności gospodarczej przedsiębiorstw monopolowych, jednak prawdziwe *clou* ich istnienia stanowiła bezsprzecznie sprzedaż poddanych ich władzy wyrobów będąca symbolem realizacji przywilejów skarbowych. O ile bowiem wytwórczość podlegała bardzo różnym, choć z reguły oddającym monopolom częściowe przynajmniej uprawnienia regulacjom, o tyle handel artykułami zmonopolizowanymi był już w pełni poddany kontroli poszczególnych przedsiębiorstw, a jego bezpośrednie wyniki przekładały się zarówno na rozmiary sum wpłacanych do budżetu, jak i na ocenę społeczną funkcjonowania monopoli. W sposób oczywisty wyniki sprzedaży warunkowały także całą wyżej omówioną sferę produkcyjną.

Najistotniejsze w problematyce sprzedaży monopolowej były oczywiście jej rozmiary, jednak w kontekście wspomnianego już zróżnicowania oferowanych w handlu produktów bardzo ważną rolę w ostatecznym rozrachunku odgrywały także struktura zbytu poszczególnych wyrobów oraz kwestia ich jakości. W tym aspekcie analizy zawsze – za wyjątkiem najmniej ważnych z punktu widzenia budżetu monopoli loteryjnego i zapałczanego – pojawiały się problemy związane z podziałem sprzedaży na wyroby tańsze i droższe oraz na pulę wyrobów przeznaczonych do spożycia i tzw. produkty niekonsumpcyjne.

Sprzedaż na cele niekonsumpcyjne była wciąż aktualnym problemem funkcjonowania Państwowego Monopolu Spirytusowego, ale także działalność

[60] Produkcja spirytusu niekonsumpcyjnego już od lat dwudziestych traktowana była jako niezbędne wręcz remedium na powszechnie dostrzegany spadek możliwości produkcyjnych polskiego przemysłu gorzelniczego, zob. np. AAN, PRM KE, sygn. 84, *Minister Skarbu – wniosek na KEM w sprawie zapoczątkowania produkcji spirytusu bezwodnego 1927*, k. 12–15; sygn. 98, *Prezes Rady Ministrów – zawiadomienie o przesłaniu Ministrowi Skarbu memoriału w sprawie warunków rozwoju technicznego spożycia spirytusu 1927*, k. 2–3; *Aleksander Adelman w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1925*, SS Senat, Okres I, poz. 98 z 15 czerwca 1925 r., szp. 7–8; *tenże w debacie nad preliminarzem Ministerstwa Skarbu na rok 1927/28*, tamże, pos. 147 z 4 marca 1927 r. szp. 63-64; Druki Sejmowe, Okres II, druk nr 80, cz. 8, SKB MS 1928/29, s. 13.

sprzedażna Polskiego Monopolu Solnego z biegiem czasu w coraz większym stopniu opierała się na zbycie soli na cele inne niż spożywcze. Z rozwojem, czy też dążeniem do rozwoju, sprzedaży na cele niekonsumpcyjne związane były jednak ważne uwarunkowania mimowolnie nieraz ją hamujące. Z założenia bowiem była ona zdecydowanie mniej rentowna niż handel wyrobami konsumpcyjnymi, a więc w małym stopniu wspomagała realizację zadań fiskalnych monopoli. Poza tym sprzedaż po niskich cenach niekonsumpcyjnych produktów monopolowych niewiele różniących się jakościowo od drogich wyrobów przeznaczonych do spożycia (i odpowiednio opodatkowanych) generowała wiele problemów dotyczących nielegalnego konsumowania spirytusu czy soli kierowanych na cele przemysłowe, techniczne czy rolne. Związane z rozwojem sprzedaży wyrobów niekonsumpcyjnych zagrożenia potencjalnie mogły zatem wpływać na rozmiary przestępczości monopolowej, co z kolei wymuszało na władzach monopolowych nieraz skomplikowane technologicznie, ale i podrażające koszty działania skażanie przeznaczonych na cele niekonsumpcyjne artykułów.

Wolna od kwestii wynikających ze sprzedaży na cele niekonsumpcyjne była wprawdzie działalność handlowa Polskiego Monopolu Tytoniowego, jednak jak już zaznaczono, przez cały okres jego istnienia bezsprzecznie szkodliwym dla Skarbu zjawiskiem był nielegalny handel tytoniem i jego przetworami, który zwłaszcza do połowy lat dwudziestych uznawano za istotną przeszkodę w rozwoju zbytu wyrobów monopolowych. Prowadzona przez PMT sprzedaż oficjalna opierała się w pierwszych latach niepodległości na wyrobach własnych, sprowadzanych z zagranicy (głównie w okresie 1919–1920) oraz wytwarzanych w fabrykach prywatnych. Jesienią 1921 roku dyrekcja monopolu zrezygnowała z handlu wyrobami pochodzącymi z prywatnych przedsiębiorstw ze względu na niską jakość tych artykułów i pozostawiła handel nimi w rękach samych fabryk monopolowych. Po uchwaleniu ustawy z 1 czerwca 1922 roku następowała wprawdzie systematyczna rozbudowa monopolowego aparatu dystrybucji, jednak do czasu przejęcia prywatnego przemysłu tytoniowego etatystyczny system sprzedaży nie objął kluczowych ze względu na rozmieszczenie produkcji województw poznańskiego i pomorskiego. Tamtejsze fabryki mimo zapisanego w umowach z PMT jego prawa do poboru całej produkcji korzystały z możliwości własnej dystrybucji wyrobów za pośrednictwem koncesjonowanych przez PMT sprzedawców. W efekcie pełną kontrolę nad handlem tytoniowym w kraju władze skarbowe przejęły dopiero w roku 1925 i od tej pory efekty legalnej sprzedaży podległych im wyrobów były już w całości skutkiem prowadzonej przez Polski Monopol Tytoniowy polityki[61].

Podstawowymi wskaźnikami obrazującymi rozmiary sprzedaży wyrobów tytoniowych były wielkość zbytu wyrażona wagą gotowych produktów oraz

[61] Dz. Urz. Min. Skarbu 1920, nr 20, poz. 620; DzURP 1923, nr 100, poz. 916; 1925, nr 88, poz. 841; „MP" 1919, nr 145, s. 2; nr 165, s. 2; „Przegl. Kup." 1919, nr 18, s. 5; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 9–18; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce...*, s. 57–58.

ich łączna wartość. Trzeba jednak przypomnieć, że oba te wyznaczniki, choć przydatne, nie do końca były miarodajne, trudno przecież porównywać ciężary różnych rodzajów wyrobów, a z drugiej strony prowadzenie analogii z uwzględnieniem wartości utrudniała dynamika zmieniających się cen. Oba te zasadnicze wskaźniki uzupełniały przybliżające sytuację na rynku dane na temat rozmiarów sprzedaży przypadającej na jednego mieszkańca, a także przeciętna cena sprzedażna jednego kilograma gotowych wyrobów. Ze względu na wspomnianą już specyfikę oraz zasadnicze różnice pomiędzy poszczególnymi grupami oferowanych przez PMT produktów niezmiernie ważną rolę we wszelkich analizach jego efektywności handlowej musiały odgrywać porównania struktury sprzedaży, jej dynamiki oraz zachodzących wewnątrz poszczególnych grup przesunięć ilościowych i jakościowych. Nie tylko odzwierciedlały one zainteresowania konsumentów, ale także sytuację na rynku tytoniowym warunkowanym zarówno procesami rynkowymi, jak i polityką cen monopolowych, jakością oferowanych wyrobów czy konkurencją handlu nielegalnego.

W przeciwieństwie do monopolu spirytusowego trudno było w przypadku sprzedaży wyrobów PMT o odniesienia do rozmiarów konsumpcji przedwojennej, o której wiarygodne informacje zachowały się jedynie w statystykach monopolu austriackiego, natomiast w pozostałych zaborach można było mówić tylko o bardzo ogólnych szacunkach. Do roku 1923 sprzedaż wyrobów tytoniowych oparta była w zdecydowanej większości na produkcji fabryk prywatnych, która uczestniczyła w globalnej konsumpcji cygar w ponad 80%, tytoni w 3/4 i tylko w przypadku papierosów odsetek ten przekraczający w 1922 roku 80% zmniejszył się w 1923 do 70%. Jeszcze nawet w roku 1924 – mimo przejęcia przez władze PMT od sierpnia wyłączności produkcji – na rynku wciąż przeważały pochodzące z zakładów prywatnych cygara, a udział wprowadzanych na rynek z tego źródła papierosów i tytoni przekroczył jeszcze w skali roku 40%, co częściowo wynikało z oczywistej w takiej sytuacji wyprzedaży zapasów pochodzących z przejmowanych lub likwidowanych fabryk. Generalnie poziom sprzedaży w okresie częściowego tylko monopolu nie był, podobnie jak rozmiary produkcji, zbyt wysoki, chociaż w roku 1919 dzięki skierowaniu na rynek zapasów pozostawionych przez zaborców okazał się wyższy od rozmiarów wytwórczości fabryk monopolowych. Później, zwłaszcza po przejęciu monopolu produkcji przez Skarb, związek między obiema wartościami był już znacznie bliższy. Pewną rolę na rynku odegrały także w roku 1919 wyroby przywożone z zagranicy, jednak ze względu na brak informacji źródłowych na temat rozmiarów konsumpcji globalnej wyrobów tytoniowych (trudne do oszacowania wyniki sprzedaży zakładów prywatnych) niemożliwe było określenie ich rzeczywistego znaczenia, w kolejnych zaś latach stosunkowo

niewielki import oparty na niektórych gatunkach cygar nie odgrywał już większej roli[62].

Tabela 27. Dynamika sprzedaży wyrobów PMT w latach 1925–1938/39[63]

Rok	Sprzedaż ogółem				Sprzedaż *per capita*		Przeciętna cena sprzedaży w zł/kg
	w tys. t	Wskaźnik 1929/30=100	w mln zł	Wskaźnik 1929/30=100	w gramach	w zł	
1924	11,2	53	160,6	22	390	5,61	14,34
1925	17,3	82	371,1	52	596	12,78	21,45
1926	17,2	82	475,0	66	583	16,09	27,62
1927/28	19,0	90	582,6	81	636	18,38*	30,66
1928/29	20,4	97	654,9	91	673	21,35	32,10
1929/30	21,1	100	718,8	100	692	22,93	34,07
1930/31	20,6	98	687,7	96	667	21,65	33,38
1931/32	19,2	91	619,9	86	596	19,25	32,31
1932/33	17,3	82	527,7	73	532	16,19	30,29
1933/34	17,9	85	489,2	68	542	14,82	27,33
1934/35	17,8	84	467,9	65	533	14,05	26,34
1935/36	17,9	85	473,0	66	531	14,03	26,42
1936/37	18,3	87	480,5	67	537	14,09	26,24
1937/38	19,4	92	511,0	71	565	14,83	26,26
1938/39	19,3	91	512,1	71	550	14,59	26,53

* rok 1927.

Źródło: AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 17; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 9–11; NIK 1933/34, z. V, s. 161; 1937/38, z. V-b, s. 45; Polski *Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 60–61; RMS 1927–1930, s. 287; RS 1929, s. 291; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprzedaż...*, s. 2–3; obliczenia własne.

Wszystkie podstawowe, wyrażane ilościowo, wskaźniki sprzedaży wyrobów monopolowych sugerowały wyraźnie, że swoje apogeum osiągnęła ona w ostatnim przedkryzysowym roku budżetowym 1929/30, a jedynym, minimalnym zresztą, odstępstwem od tej zasady były niewiele niższe wtedy niż rok wcześniej rozmiary zbytu tytoni. Ich sprzedaż podlegała jednak, jak już zaznaczono, procesom koniunkturalnym w sposób nieco odmienny od pozostałych produktów Polskiego Monopolu Tytoniowego i to drobne odstępstwo można potraktować jako wyjątek potwierdzający regułę.

---

[62] *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 115–118; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy* [w:] *Skarb...*, s. 156.

[63] Minimalnie odmienne wielkości dotyczące sprzedaży *per capita* w latach 1928/29–1930/31 podają sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli, zob. np. NIK 1932/33, z. V, s. 180; 1934/35, s. 125.

Bardzo wyraźnie zaznaczyła się także w wynikach PMT cezura roku 1925, gdy przejęcie pełnej kontroli nad sprzedażą przyniosło ponad 50-procentowy wzrost zbytu w stosunku do roku 1924 i poziom sprzedaży przewyższający nieco 17 tys. ton. Rozmiary te utrzymały się już do końca okresu międzywojennego. Podobne wartości przybrała sprzedaż w najgorszym okresie kryzysu, a generalnie należy stwierdzić, że dynamika konsumpcji wyrobów tytoniowych była w najbardziej ogólnym wymiarze stosunkowo łagodna. Najlepszy wynik z końca lat dwudziestych był tylko o 20% wyższy od tego z połowy dekady oraz z roku 1932/33, co w kontekście innych zjawisk zachodzących w tym czasie na rynku potwierdzało prawdziwość tezy o stabilności ilościowych rozmiarów sprzedaży i względnie niewielkim stopniu jej uzależnienia od koniunktury.

Z drugiej jednak strony przeczyła jej odzwierciedlająca w większym stopniu sytuację na rynku dynamika rozmiarów sprzedaży analizowanej od strony jej wartości. Tutaj wahania były znacznie większe. Ich przyczyn należałoby szukać zarówno w zasobność portfeli konsumentów kupujących w okresach lepszej koniunktury droższe wyroby, jak i w polityce cen PMT przekładającej się w II połowie lat dwudziestych na szybkie wzrosty wskaźników sprzedaży według wartości, później zaś wyraźnie ograniczającej poziom zbytu. Spadek sprzedaży był zatem pod względem jej wartości dużo wyższy i doprowadził w I połowie lat trzydziestych do osiągnięcia zaledwie 2/3 wyników z końca poprzedniej dekady. Znamienne, że wpływ dokonanej obniżki cen nie był w tym wypadku zbyt duży – zmniejszyła się wprawdzie w roku 1933/34 o około 10% średnia cena sprzedawanego kilograma wyrobów gotowych, jednak sam dochód brutto ze sprzedaży spadł tylko o 4%, co przy niewielkim wzroście zbytu w wymiarze ilościowym potwierdzało słuszność regulacji stawek handlowych.

Obniżenie wartości sprzedaży monopolowej przybrało w latach trzydziestych postać zjawiska trwałego, jej rozmiary sięgnęły 30% poziomu sprzed kryzysu i znacznie przekroczyły skalę dokonanej obniżki cen, stanowiąc w połączeniu z wyraźnie wyższymi wskaźnikami sprzedaży ilościowej dowód na stabilność zachodzących wskutek kryzysu zmian strukturalnych w konsumpcji wyrobów tytoniowych. Z drugiej strony pamiętać należy, że zmniejszyły się jedynie dochody nominalne ze sprzedaży wyrobów tytoniowych. Wpływy mierzone w oparciu o zwiększającą się siłę nabywczą pieniądza w każdym kolejnym roku były wyższe niż w 1929/30, chociaż trzeba przyznać, że ich poziom był bardzo stabilny. Do połowy lat trzydziestych tak wyprowadzony wskaźnik przewyższał dochód ze sprzedaży osiągnięty w końcu dobrej koniunktury o około 10%, by później, wraz z pewnym wzrostem wpływów nominalnych, osiągnąć poziom wyższy o około 20% od tego z roku 1929/30[64].

Kryzys pozostawił także wyraźny, choć nieco słabszy ślad w działalności handlowej mierzonej wagowo, gdyż osiągnięte pod koniec lat trzydziestych

[64] Obliczenia własne na podstawie tab. 27 oraz wskaźników cen hurtowych, zob. MRS 1939, s. 3.

globalne rozmiary sprzedaży stanowiły niewiele ponad 90% poziomu sprzed kryzysu, co było zbieżne z tendencją widoczną w większości gałęzi gospodarki. Bardzo długo trwała zresztą stagnacja w sprzedaży tytoniowej. Dopiero w roku 1937/38 przekroczyła poziom z roku 1931/32, a systematyczny jej wzrost rozpoczął się od roku 1935/36 i trwał – mimo wynikającego z tabeli regresu – także w ostatnim pełnym okresie budżetowym przed wybuchem wojny (rzeczywista konsumpcja wyniosła w 1938/39 około 19,7 tys. t wyrobów, gdyż blisko 400 t handlujący nimi kupcy nabyli w końcu okresu poprzedniego, chcąc dokonać zakupów na korzystniejszych warunkach – później władze PMT obniżyły wysokość prowizji dla sprzedawców)[65].

Jeszcze wyraźniej zarysowują się wspomniane wyżej tendencje w kontekście rozmiarów i wartości konsumpcji przypadających na jednego mieszkańca oraz przeciętnej ceny sprzedażnej wyrobów Polskiego Monopolu Tytoniowego. Ten ostatni wskaźnik, mimo że niższy pod koniec lat trzydziestych o 20% od osiągniętego w okresie najlepszej koniunktury na rynku, utrzymywał się na znacznie wyższym poziomie, niż wynikałoby to z dynamiki sprzedaży mierzonej jej wartością. Średni wydatek *per capita* także wskazywał na trwałość zachodzących w konsumpcji przemian. Od roku 1933/34 utrzymywał się on na poziomie niewiele ponad 14 zł, był zatem nie tylko o ponad 1/3 niższy od tego z końca lat dwudziestych, ale również o około 10% mniejszy od osiągniętego w roku 1926, czyli przy znacznie niższym poziomie cen. Znamienne, że wyrażona wagowo sprzedaż na jednego mieszkańca kraju nie przekraczała nawet rozmiarów z pierwszego roku pełnego monopolu Skarbu, czyli roku 1925. Mogłoby to teoretycznie oznaczać, że Polski Monopol Tytoniowy powrócił w swej działalności handlowej do punktu wyjścia, jednak osiągane w latach trzydziestych dochody *per capita* liczone w oparciu o zmiany realnej siły nabywczej pieniądza niezmiennie przekraczały o kilka procent najlepsze pod tym względem wyniki z końca lat dwudziestych, co z kolei uzasadniało słuszność prowadzonej przez Polski Monopol Tytoniowy polityki handlowej.

Potwierdzeniem wszystkich zachodzących w konsumpcji produktów monopolowych zjawisk stały się przemiany w strukturze sprzedaży poszczególnych wyrobów, których najbardziej wymiernym wyznacznikiem były dynamika i podział sprzedaży papierosów oraz tytoni przednich i niższych (tabaka wagowo odgrywała marginalną rolę w całości handlu tytoniowego). Generalnie droższe papierosy cechowały się dużo większą zależnością od procesów rynkowych i znacznymi wahaniami w sprzedaży, która w połowie lat trzydziestych spadła nawet poniżej 60% ilości sprzedanej w roku 1929/30, a jeszcze w roku 1937/38 wyniosła zaledwie 75% tak sformułowanego maksimum.

[65] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 19.

Tabela 28. Rozmiary sprzedaży wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 1922–1938/39

Rok	Sprzedaż					
	Cygara		Papierosy		Tytonie i tabaka	
	w mln szt.	1929/30=100	w mld szt.	1929/30=100	w tys. t	1929/30=100
1922	99,5	126	5,1	49	6,2	46
1923	72,3	92	4,9	47	5,8	43
1924	55,2	70	5,5	53	7,1	53
1925	52,2	66	7,8	75	11,6	87
1926	56,2	71	7,1	68	12,2	94
1927/28	64,1	81	8,5	82	12,9	96
1928/29	72,5	92	9,6	92	13,5	101
1929/30	78,8	100	10,4	100	13,4	100
1930/31	66,1	84	9,6	92	13,3	99
1931/32	53,0	68	8,8	85	12,4	93
1932/33	40,0	51	7,9	76	10,8	81
1933/34	36,5	46	7,6	73	11,2	84
1934/35	33,5	43	6,5	63	12,0	90
1935/36	30,5	39	6,1	59	12,6	94
1936/37	28,7	36	6,3	61	12,8	96
1937/38	29,7	38	7,7	74	12,7	95
1938/39	31,0	39	8,8	85	11,6	87

Źródło: AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji...*, b.k.; PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 16, 19; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 17; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 8; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 11; NIK 1937/38, z. V-b, s. 45; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 60–61; RMS 1927–1930, s. 287; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprzedaż...*, s. 2; obliczenia własne.

Dużo mniejsze były wahania w zakresie konsumpcji tytoni do użytku własnego – spadła ona w latach kryzysu „tylko" o 20% w porównaniu z najlepszym wynikiem z roku 1928/29, natomiast już w roku 1934/35 osiągnęła 90% tego poziomu, zaś w 1937/38 – aż 95% swego wcześniejszego maksimum. W roku następnym przyszedł jednak regres, który, jak się wydaje, był skutkiem poprawy sytuacji materialnej ludności i wyraźnego wzrostu sprzedaży papierosów, a także potwierdzeniem, że dla części nabywców tytonie paczkowane, jak je czasem nazywano, stanowiły tylko towar zastępczy, kupowany raczej ze względów ekonomicznych niż smakowych[66]. Dowodem na to był fakt, że wraz z pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej nie tylko zwiększała się rola tytoni ogółem w strukturze zbytu wyrobów monopolowych, ale rosła także – zarówno w liczbach bez-

[66] AAN, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 38–39; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 19–20; NIK 1933/34, z. V, s. 162; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1938, nr 28, s. 7.

względnych jak i procentowo – sprzedaż tzw. tytoni niższych, od lat traktowanych jako cel zakupów uboższych grup konsumentów. O ile na przełomie dekad stanowiły one około 2/3 sprzedawanych tytoni, o tyle w miarę pogarszania się sytuacji i przesuwania zainteresowania nabywców ku tańszym produktom udział ten sięgnął w połowie lat trzydziestych 80% i przekraczał go jeszcze w roku 1938/39.

Tabela 29. Struktura sprzedaży wyrobów tytoniowych w latach 1925–1938/39 (w %)

Rok	Cygara	Papierosy			Tytonie			Tabaka	Wyroby obce	Razem
		bezustnikowe	ustnikowe	razem	przednie	niższe	razem			
	według wagi									
1925	2,00	12,22	18,84	31,06	26,93	37,77	64,70	2,24	0,00	100,0
1928	1,81	11,15	18,23	32,03	26,69	37,22	63,91	2,21	0,04	100,0
1931/32	1,38	16,61	17,16	33,77	17,06	45,26	62,32	2,02	0,51	100,0
1936/37	0,61	19,13	9,76	28,89	13,00	55,48	68,48	1,43	0,59	100,0
1938/39	0,60	26,37	12,30	38,67	9,54	49,45	58,99	1,25	0,49	100,0
	według wartości									
1925	3,08	17,26	37,34	54,60	29,37	12,53	41,90	0,40	0,02	100,0
1928	2,91	15,96	37,56	53,52	28,92	13,70	43,04	0,38	0,15	100,0
1931/32	2,19	19,50	36,26	55,76	23,12	18,14	41,26	0,36	0,43	100,0
1936/37	1,35	27,52	25,19	52,71	18,79	26,35	45,14	0,31	0,49	100,0
1938/39	1,34	32,57	27,83	60,40	13,96	23,56	37,52	0,27	0,47	100,0

Źródło: AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 17; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 11; PBRP 1937/38, s. 970; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, *Tablice statystyczne*, s. 5; obliczenia własne.

Rozmiary sprzedaży tej grupy wyrobów, mimo pewnego uszczuplenia na początku lat trzydziestych, od roku 1932/33, gdy osiągnęły 8 tys. ton, sukcesywnie się zwiększały aż do poziom 10 tys. t w roku 1936/37 (tuż przed wojną wyniosły jeszcze 9,5 tys. t). Konsumpcja tytoni przednich natomiast nie tylko ograniczana była przez ich tańsze odpowiedniki, ale to w nią w największym stopniu uderzała poprawa sytuacji na rynku papierosowym. Wskutek obu tych procesów w końcu lat trzydziestych ich sprzedaż spadła do zaledwie 1,8 tys. ton, czyli do swego najniższego od połowy lat dwudziestych poziomu (nawet w latach kryzysu z reguły przekraczała 2 tys. t, w II połowie lat dwudziestych była zaś ponaddwukrotnie wyższa i kształtowała się w granicach 4–5 tys. t, stanowiąc 40% zbytu całej grupy tytoni)[67].

[67] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 17; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 8; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 62; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, *Tablice statystyczne*, s. 6–7.

Mimo zwiększenia w latach kryzysu udziału tytoni w strukturze sprzedaży, wciąż przynosiły one mniejsze wpływy niż papierosy, a lekka poprawa sytuacji na rynku w II połowie lat trzydziestych nie tylko przyniosła zmniejszenie udziału tytoniu poniżej poziomu z II połowy lat dwudziestych, ale także pokazała, jak duże różnice dzieliły poziom cen sprzedażnych w obu tych grupach wyrobów. W ostatnim roku przed wybuchem wojny papierosy po raz pierwszy w całym omawianym okresie dały monopolowi ponad 60% wszystkich wpływów ze sprzedaży, a udział w nich niezmiennie wszak dominujących w wymiarze ilościowym tytoni spadł, również po raz pierwszy, poniżej 40%, co odzwierciedlało wspomniane przesuwanie konsumpcji w stronę tanich tytoni niższych.

Obserwowane w obrębie sprzedaży tytoni zjawiska współgrały w całym omawianym okresie z procesami zachodzącymi w konsumpcji papierosów w największym stopniu determinujących wynik finansowy monopolu. Tutaj jeszcze wyraźniej rysowało się przesuwanie spożycia z papierosów ustnikowych, stanowiących w połowie lat dwudziestych jeszcze 2/3 wszystkich sprzedawanych tego typu wyrobów, w stronę bezustnikowych, których popularność rosła już w pierwszych latach pełnego monopolu produkcji. U jej podstaw leżała wyraźnie większa zawartość tytoniu w produkcie (nawet o około 2/3), co przy porównywalnych cenach przeważyło ostatecznie szalę popularności na ich stronę w latach trzydziestych. Jeszcze w roku 1925 wyroby bezustnikowe stanowiły zaledwie 1/3 wszystkich sprzedawanych przez PMT papierosów oraz obejmowały tylko kilkanaście procent ogółu konsumpcji tytoniowej w kraju. Później jednak w związku z kryzysem i zachodzącymi w zachowaniach kupujących zmianami następował proces analogiczny do przetasowań w sprzedaży tytoni. Zmniejszała się dystrybucja papierosów ustnikowych, ich miejsce zajmowały bezustnikowe, których zbyt ustabilizował się na podobnym, osiągniętym już w roku 1928, poziomie nieco ponad 3 miliardów sztuk, a w ostatnich dwóch latach przed wojną osiągnął nawet 4 mld sztuk. Tymczasem liczba kupowanych przez konsumentów papierosów z ustnikiem, kształtująca się w II połowie lat dwudziestych w granicach nawet ponad 6 mld, zmniejszyła się o ponad połowę, do zaledwie 3 mld sztuk i dopiero w roku 1938/39 ponownie przekroczyła 4 miliardy. Papierosy bezustnikowe zdecydowanie dominowały w latach trzydziestych pod względem wagi sprzedawanych wyrobów, z czasem zaczęły także wyraźnie przeważać w wymiarze wartościowym[68].

W kontekście tak kształtujących się zasadniczych cech struktury sprzedaży wyrobów monopolowych nieuniknione było pozostawanie na jej marginesie cygar, które jedynie w roku 1929/30 zbliżyły się do rozmiarów konsumpcji sprzed roku 1924. Później jednak, wraz z pogarszaniem się sytuacji na rynku, ich sprzedaż sukcesywnie spadała, stabilizując się w końcu lat trzydziestych poniżej 40%

[68] NIK 1928/29, s. 147; 1934/35, s. 126–127; 1936/37, z. V-b, s. 47–48; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 38–44; tamże, *Tablice statystyczne*, s. 6–7.

poziomu sprzed kryzysu (wagowo stanowiły już w tym czasie tylko około 0,5% całości zbytu). Jeszcze mniejsze z punktu widzenia interesów PMT było znaczenie handlowe tabaki, która już w połowie lat dwudziestych przynosiła zaledwie 0,4% wszystkich wpływów ze sprzedaży, zaś z biegiem czasu udział ten nadal się zmniejszał i w latach trzydziestych ustępował nawet z założenia marginalnej w przypadku stosunków monopolowych sprzedaży wyrobów importowanych[69].

W pierwszych latach pełnej wyłączności produkcyjnej Polskiego Monopolu Tytoniowego rozmiary przywozu były wprawdzie śladowe i obejmowały w zasadzie tylko najbardziej *wykwintne i luksusowe* gatunki cygar i papierosów, jednak stosunkowo duże zmiany w tym zakresie przyniosło utworzenie w roku 1927 Monopolu Tytoniowego w Gdańsku, z którym PMT podpisał układ o wzajemnych kontaktach handlowych. Umowa miała obowiązywać do 1947 roku, a pierwsze gatunki gdańskich cygar, papierosów i tytoni wprowadzono do handlu w październiku 1928 r. W ten sposób do końca okresu międzywojennego import wyrobów opierał się na przywozie z Gdańska, który obejmował 80–90% jego wolumenu, nie wypełniał jednak w pełni kontyngentu zawartego w porozumieniu z 31 marca 1927 r.[70]

W połowie lat trzydziestych pojawiły się także na rynku polskim większe ilości wyrobów francuskiego monopolu tytoniowego, które PMT sprzedawał na podstawie niekorzystnej, zdaniem NIK, a teoretycznie opartej na zasadzie wzajemności umowy podpisanej 11 kwietnia 1930 roku. Mimo negatywnej o niej opinii wyrażanej także przez Dyrekcję PMT współpraca ta realizowana była aż do końca lat trzydziestych, a o jej trwałości decydowały nie tyle uwarunkowania gospodarcze, ile raczej forsowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych względy polityczne. Rozmiary importu z Francji były jednak stosunkowo skromne i zamykały się w kwocie kilkudziesięciu tysięcy złotych rocznie, podczas gdy z Wolnego Miasta Gdańska przywożono w pierwszych latach obowiązywania umowy z 1927 r. wyroby tytoniowe o wartości kilku milionów złotych, w końcu lat trzydziestych zaś import ten mieścił się w kilkuset tysiącach złotych[71].

---

[69] Redukcja sprzedaży cygar, artykułu, który najwyższe wartości sprzedaży osiągał na początku lat dwudziestych, następowała już od roku 1923, por. F. Dobkowicz, *Tytoń*, „Czasopismo Skarbowe" 1937, nr 19, s. 120; P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 140–143.

[70] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji...*, b.k.; tamże, PMT, sygn. 7, *Wprowadzenie monopolu tytoniowego na obszarze WM Gdańska 1926–1934*, b.k.; DzURP 1927, nr 56, poz. 492; NIK 1929/30, s. 140–141; 1930/31, s. 125–126; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 62–63; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 98–99; J.O., *Sprzedaż zagranicznych wyrobów tytoniowych*, „Tyg. Handl." 1924, nr 18, s. 2; E. Ochrymowicz, *Wyniki finansowe Polskiego Monopolu Tytoniowego*, „PiH" 1929, z. 31, s. 1339; monopol tytoniowy przynosił budżetowi Gdańska niespełna 10% wpływów z danin publicznych.

[71] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji...*, b.k.; tamże, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 18; Dz. Urz. Min. Skarbu 1930, nr 30, poz. 585; NIK 1932/33, z. V, s. 182–183; 1936/37, z. V-b, s. 56–57.

Gdańsk był także największym spośród odbiorców niewielkiego w sumie eksportu wyrobów PMT. Wartość eksportu sięgała łącznie na początku lat trzydziestych nieco powyżej jednego miliona złotych, by od roku 1932/33 ustabilizować się na poziomie zaledwie 0,5 mln zł. Rozmiary wywozu były regularnie niższe od determinowanego przez przywóz z Gdańska importu, a poprawa bilansu handlowego nastąpiła dopiero w roku 1938/39, gdy zmiana warunków sprzedaży do Francji pozwoliła na umieszczenie na tamtejszym rynku wyrobów o wartości blisko 700 tys. złotych oraz osiągnięcie dodatniego bilansu w obrotach międzynarodowych monopolu[72].

Analizując efekty prowadzonej przez Polski Monopol Tytoniowy działalności handlowej, warto porównać ją z rozmiarami sprzedaży wyrobów tytoniowych w innych krajach europejskich. Generalnie były one w latach dwudziestych stosunkowo ustabilizowane, a ludność Rzeczypospolitej kupowała względnie niewiele tytoniu. W II połowie dekady notowane w kraju, a wynoszące niespełna 700 gramów na jednego mieszkańca, spożycie było uznawane za jedno z najniższych w Europie (obok Litwy) i porównywalne jedynie jeszcze z niewiele przekraczającą poziom 700 gramów przeciętną konsumpcją kupujących bardzo drogie wyroby swojego monopolu Włochów. Nawet w Rumunii i Jugosławii rozmiary sprzedaży były już wyraźnie wyższe niż w Polsce, a w bardziej rozwiniętych państwach Europy Zachodniej zbliżały się do 2 kg przypadających na jednego mieszkańca lub nieznacznie przekraczały ten poziom (w krajach Beneluksu średnia wynosiła nawet 3,2 kg). Tak duże różnice wynikały przede wszystkim, choć nie tylko, z niskiego poziomu zamożności polskiego społeczeństwa, które w mniejszym stopniu niż mieszkańcy bogatszych i stojących na znacznie wyższym stopniu rozwoju cywilizacyjnego krajów Zachodu mogło sobie pozwalać na konsumpcję tego typu używek. Drugim ważnym ograniczeniem rozmiarów spożycia była mniejsza niż w tych bogatych w surowiec państwach popularność tytoniu na ziemiach polskich, wynikająca jednak także z różnic w cenach sprzedażnych (polscy nabywcy musieli znacznie drożej kupować kilogram wyrobów tytoniowych niż konsumenci z Rumunii czy Jugosławii)[73].

Znamienne, że wyższa od osiąganej w ramach gospodarki Polskiego Monopolu Tytoniowego w okresie dobrej koniunktury II połowy lat dwudziestych była także konsumpcja wyrobów tytoniowych w Galicji przed I wojną światową. W roku 1913 austriacki monopol sprzedał bowiem na tym obsza-

[72] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 21; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 15.

[73] Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 11; MRS 1937, s. 147; RS 1928, s. 593; K. Abłamowicz, *Komercjalizacja sprzedaży...*, s. 277–278; J. Dzierżyński, *Spożycie tytoniu...*, s. 102–104; Z. Grabski, *Polityka handlowa...*, s. 35; A. Repeczko, *Rozwój spożycia w* Polsce, „PiH" 1929, z. 39, s. 1634; w okresie kryzysu spożycie w Polsce, mimo wyraźnego spadku, kształtowało się od roku 1932/33 na poziomie wyższym niż w Jugosławii (na skutek jeszcze głębszego załamania na tamtejszym rynku).

rze 767 gramów na mieszkańca, co wprawdzie stanowiło zaledwie niespełna 60% poziomu przeciętnego dla całej monarchii, jednak było wielkością o 10% wyższą niż w roku 1929/30, czyli najlepszym pod tym względem dla Polskiego Monopolu Tytoniowego. Bardzo ogólne, pochodzące z początków lat dwudziestych szacunki dla innych zaborów określały podobne jak w Galicji rozmiary sprzedaży *per capita* na ziemiach zaboru rosyjskiego, zaś w dzielnicy pruskiej wartość ta miała wynosić znacznie ponad 1 kg tytoniu w gotowych wyrobach[74].

Pewnym odbiciem przedwojennych stosunków była struktura terytorialna sprzedaży w okresie istnienia PMT, gdy rozmiary zbytu przypadające na jednego mieszkańca w województwach południowych oraz centralnych były zbliżone do średniej krajowej, zaś w b. zaborze pruskim w latach dwudziestych przekraczały ją o około 40%, a w dekadzie następnej były wyższe od wskaźnika ogólnokrajowego aż o ponad 50% (kształtowały się na poziomie wyraźnie przekraczającym 800 gramów). Najgorzej wypadały pod względem sprzedaży Kresy Wschodnie, gdzie nie tylko kupowano głównie tańsze wyroby monopolowe, ale także spożywano ich zdecydowanie najmniej. Już w okresie dobrej koniunktury kwoty uzyskiwane ze sprzedaży na mieszkańca były tam blisko o połowę niższe niż średnio w kraju, a w dekadzie następnej wcale nie było pod tym względem lepiej. Dopiero pod koniec lat trzydziestych sprzedaż *per capita* przekroczyła tam ponownie poziom 400 gramów, wartościowo zaś wciąż kształtowała się o połowę niżej od przeciętnej w kraju i była ponadtrzykrotnie mniejsza od notowanej w województwach zachodnich[75].

Podsumowując wyniki działalności handlowej Polskiego Monopolu Tytoniowego – determinującej jego efekty fiskalne – należy zauważyć, że jej ocena musi być ambiwalentna. Dopóki bowiem utrzymywała się w gospodarce dobra koniunktura, a władze monopolu trzymały się względnie umiarkowanego kursu w polityce cenowej, rozmiary sprzedaży stosunkowo szybko się zwiększały, przynosząc coraz większe wpływy brutto. Pewnym cieniem na tych pozornie znakomitych wynikach kładły się jednak próby porównań wielkości zbytu z in-

---

[74] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji*..., b.k.; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925*..., s. 118–119; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy* [w:] *Skarb*..., s. 156; już w latach siedemdziesiątych XIX wieku sprzedaż tytoniu na jednego mieszkańca wynosiła w II Rzeszy 1,5 kg, w Austrii 1,2 kg i nawet w Rosji przekraczała wyraźnie poziom 800 gramów, czyli również była wyższa niż notowana pół wieku później w Rzeczypospolitej Polskiej, zob. J. Bloch, *Finanse Rosji*..., s. 56.

[75] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 16; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 300, cz. 8, SKB Monopole 1937/38, s. 9; MRS 1931, s. 68; 1937, s. 145; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi*..., s. 68; C.P., *Rynek spożycia krajowego*, „Polska Gosp." 1935, z. 45, s. 1381; obliczenia własne; zdecydowanie wyższa była sprzedaż wyrobów tytoniowych w miastach niż na wsi – spożycie na mieszkańca wsi wynosiło w roku 1937/38 zaledwie ok. 400 g, podczas gdy mieszkańcy miast kupowali przeciętnie około 900 g tytoniu, por. *Debata szczegółowa nad budżetem*..., s. 6; *Zużycie wyrobów przemysłowych na wsi*..., s. 46–47.

nymi, podobnymi do Polski pod wieloma względami, krajami Europy Środkowej, a także z bardzo ogólnymi, jednak wiele mówiącymi przekazami na temat konsumpcji przedwojennej. Wraz z nadejściem kryzysu nastąpiło stosunkowo niewielkie, ale trwałe zmniejszenie sprzedaży widoczne zwłaszcza w wyraźnym spadku dochodów nominalnych monopolu. Było ono skutkiem znaczących przesunięć w strukturze produkcji ukierunkowanej generalnie na zwiększanie spożycia wyrobów tańszych kosztem droższych gatunków tytoni i papierosów.

Proces ten w niewielkim tylko stopniu zahamowała zbyt skromna w stosunku do potrzeb obniżka cen monopolowych z 1932 roku, która wstrzymała wprawdzie spadek sprzedaży, ale nie była w stanie spowodować jej wyraźnego wzrostu ilościowego i jakościowego. Zaniechanie dalszych regulacji cen kosztowało Polski Monopol Tytoniowy bardzo długi okres stagnacji sprzedaży połączonej z utrwalaniem się i pogłębianiem wspomnianych niekorzystnych przemian strukturalnych. Mimo tego skutkiem prowadzonej przez przedsiębiorstwo monopolowe i nadzorujące je władze skarbowe polityki handlowej stały się w ostatecznym rozrachunku względnie korzystne wyniki produkcyjne i sprzedażne osiągane w II połowie lat trzydziestych. Połączone były wprawdzie z wyraźnym zmniejszeniem wpływów ze sprzedaży, jednak w warunkach panującej w kraju deflacji i związanych z tym relatywnie wysokich dochodów z handlu monopolowego i tak potwierdzały, nie tylko w przekonaniu jej twórców, słuszność prowadzonej polityki sprzedażnej[76].

Abstrahując już nawet od trwałego w skutkach odwrócenia się konsumentów od nabywania droższych gatunków wyrobów tytoniowych, należy zauważyć wyraźnie przesuniętą cezurę zakończenia okresu kryzysu w handlu tytoniowym. Wyrażające się zwiększaniem znaczenia tytoni niższych oraz papierosów bezustnikowych kosztem swych droższych odpowiedników przesunięcia w strukturze sprzedaży wyznaczają przełom w negatywnych tendencjach dopiero na ostatnie lata całego omawianego okresu. Jeszcze bowiem w roku 1936/37 określana udziałem poszczególnych gatunków w sprzedaży sytuacja na rynku była zdecydowanie gorsza niż w roku 1931/32. Wyraźna poprawa pod tym względem nastąpiła dopiero w roku 1937/38, gdy zwiększył się udział w spożyciu papierosów ustnikowych, a z drugiej strony po raz pierwszy od lat doszło do niewielkiej redukcji odsetka sprzedaży tytoni niższych. Można więc z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że w działalności handlowej PMT mimo stosunkowo dobrych wyników globalnych i minimalnego wzrostu sprzedaży *per capita* zjawiska kryzysowe obecne były aż do końca roku 1936/37[77].

---

[76] BS, DKBS 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dn. 9 lutego 1937 r.*, s. 19; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 7; *Czy sport zachwieje dochodami…*, s. 11; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1937, nr 30, s. 4; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, tamże, 1938, nr 28, s. 7.

[77] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności…*, k. 16; NIK 1936/37, z. V-b, s. 44; PBRP 1937/38, s. 972.

Problematyka sprzedaży wyrobów drugiego z wielkich monopoli stanowiła, jak się wydaje, znacznie bardziej skomplikowaną materię, a na formułowanie takiej tezy pozwalało obok wszystkich niuansów prowadzonej polityki cen oraz wciąż aktualnej kwestii nielegalnej konsumpcji zróżnicowanie kierunków i rodzajów sprzedawanego przez PMS spirytusu. Przywołany już zasadniczy podział handlu monopolowego na alkohol spożywczy i przeznaczony na cele niekonsumpcyjne przez cały okres istnienia warunkował w sposób równie ważny jak inne podstawowe czynniki efekty działalności handlowej Państwowego Monopolu Spirytusowego. Dynamika struktury zbytu obu tych głównych grup wyrobów oddziaływała zaś wielokierunkowo na wyniki finansowe monopolu – przesuwanie środka ciężkości w stronę spirytusu niekonsumpcyjnego pozwalało wprawdzie na wzrost sprzedaży w wymiarze ilościowym, nie oznaczało jednak zwiększania dochodów Skarbu. Generalnie trzeba stwierdzić, że sprzedaż spirytusu w większym stopniu niż tytoniu podlegała zarówno zjawiskom koniunkturalnym, jak i oddziaływaniu polityki handlowej władz PMS.

Dynamika sprzedaży spirytusu przechodziła w okresie istnienia monopolu nieprawdopodobne wprost w kontekście zjawisk zachodzących w handlu wyrobami tytoniowymi zmiany. Dotyczyły one zarówno rozmiarów globalnych sprzedaży, jak i struktury zbytu uwzględniającej dwie zasadnicze grupy celów. Co więcej, mimo wspomnianego większego uzależnienia spożycia tego artykułu monopolowego od koniunktury, paradoksalnie, okres końca lat dwudziestych, czyli najlepszej sytuacji na rynku, nie był w tym przypadku czasem maksymalnych wyników sprzedaży. Nawet bowiem zbyt spirytusu na cele konsumpcyjne nie uzyskał wtedy swego absolutnego maksimum dla całego okresu międzywojennego, rozmiary zaś globalne były wyższe zarówno przed wejściem w życie przepisów monopolowych, jak i pod koniec lat trzydziestych, co od razu zwraca uwagę na dwie zasadnicze kwestie związane ze skutecznością handlową PMS. Pierwszą, z góry determinującą negatywną ocenę prowadzonej przez monopol działalności sprzedażnej w zakresie puli konsumpcyjnej, był fakt, że przez cały okres istnienia monopol nie potrafił przekroczyć poziomu sprzedaży osiągniętego w warunkach wolnego handlu i akcyzowego opodatkowania spirytusu (wyniki roku 1923 były prawie identyczne jak te z 1924). Drugim spostrzeżeniem ogólnym wyprowadzonym z analizy rozmiarów i struktury sprzedaży spirytusu był systematyczny, a w latach trzydziestych skokowy jej wzrost w przypadku alkoholu kierowanego na cele niekonsumpcyjne, którego tuż przed wojną sprzedawano ponadtrzykrotnie więcej niż w końcu lat dwudziestych. Dzięki temu także globalne wyniki sprzedaży przekroczyły w roku 1938/39 o blisko połowę poziom z roku 1929/30 i były również o 25% wyższe niż przed wprowadzeniem zasad monopolowych (już zresztą w roku 1937/38 dorównały sprzedaży z roku 1924). Ten pozytywny, zwłaszcza ze względów gospodarczych, aspekt działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego pozwalał zatem na bardzo pochlebną jej ocenę, co z góry przesądza o braku możliwości jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o skutki prowadzonej w ramach gospodarki monopolowej działalności produkcyjno-handlowej.

Tabela 30. Dynamika sprzedaży spirytusu w latach 1923–1938/39

Rok	Sprzedaż							
	Ogółem		Na cele konsumpcyjne			Na cele niekonsumpcyjne		
	w mln l 100°	Wskaźnik 1929/30=100	w mln l 100°	Wskaźnik 1929/30=100	w % ogólnego zbytu	w mln l 100°	Wskaźnik 1929/30=100	w % ogólnego zbytu
1923	65,2	108	56,9	123	87,3	8,2	59	12,7
1924	68,8	114	57,4	124	83,6	11,3	82	16,4
1925	49,9	83	41,0	89	82,2	8,9	64	17,8
1926	57,3	95	44,7	97	78,0	12,6	91	22,0
1927/28	53,2	89	42,6	92	80,1	10,6	77	19,9
1928/29	60,7	101	49,0	106	80,8	11,7	85	19,2
1929/30	60,1	100	46,3	100	77,1	13,8	100	22,9
1930/31	49,8	83	34,2	74	68,7	15,6	113	31,3
1931/32	36,7	61	25,8	56	70,3	10,9	79	29,7
1932/33	43,6	73	22,8	49	66,0	11,8	86	34,0
1933/34	46,4	77	25,8	56	55,6	20,6	149	44,4
1934/35	47,0	78	26,0	56	55,5	20,9	151	44,5
1935/36	54,2	90	31,6	68	58,3	22,6	164	41,7
1936/37	60,7	101	36,3	78	59,9	24,3	276	40,1
1937/38	68,2	113	39,3	85	57,7	28,9	209	42,3
1938/39	85,6	142	43,2	93	50,4	42,5	308	49,6

Źródło: AAN, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn*..., k. 117; sygn. 559, *Miesięczny biuletyn statystyczny 1936–1937*, k. 22; sygn. 581, *Sprzedaż spirytusu*..., k. 102; W. Miszewski, *Tendencje rozwojowe zbytu i produkcji spirytusu*, „Prz. Rol." 1939, nr 7–8, s. 371; K. Dziewanowski, *Gorzelnictwo w Polsce*, Warszawa 1928 (praca dyplomowa WSH), s. 58; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy*..., s. 194; obliczenia własne.

Zachodzące na zmonopolizowanym rynku spirytusowym przeciwstawne nieraz procesy były, jak już zaznaczono, pochodną polityki władz skarbowych oraz zjawisk koniunkturalnych i dynamiki szarej strefy, która w żadnym chyba innym monopolu tak dużej roli nie odgrywała. Wyrażające się licznymi i drastycznymi podwyżkami cen fiskalne nastawienie z lat dwudziestych znalazło swoje odzwierciedlenie w szybkim spadku sprzedaży, która w pierwszym roku obowiązywania pełnego monopolu na całym terytorium kraju wyniosła zaledwie 3/4 poziomu sprzed jego wprowadzenia. Dobra koniunktura pozwoliła wprawdzie przełamać ten niekorzystny trend, ale już w roku 1929/30 nastąpiła minimalna obniżka sprzedaży, a kolejna podwyżka cen z roku 1930 wyraźnie wzmocniła i tak przecież silne tendencje kryzysowe początku lat trzydziestych[78].

[78] Sprzedaż spirytusu jeszcze w roku kalendarzowym 1929 odnotowała wzrost z 59,6 mln l w roku 1928 do poziomu 61,3 mln l, by w roku 1930 obniżyć się o blisko 14% (do 53 mln l 100° alkoholu), 25-procentowe załamanie przyszło zaś w roku 1931, gdy sprzedano już tylko 39,9 mln litrów spirytusu, por. MRS 1932, s. 66.

Rozmiary spadku sprzedaży sięgnęły w ciągu dwóch lat 40%, a zbyt na cele konsumpcyjne zmniejszył się do roku 1932/33 o ponad połowę. Przełamanie negatywnych tendencji przyszło wprawdzie wraz z dokonaną w roku 1932 obniżką cen, jednak dopiero następna redukcja, w roku 1935, połączona z wyraźną poprawą koniunktury na rynku pozwoliła na osiągnięcie 70% poziomu sprzedaży konsumpcyjnej sprzed kryzysu. Ostatecznie tuż przed wojną rozmiary spożycia przekroczyły 90% poziomu z końca lat dwudziestych, czyli były zbliżone do wyników osiąganych przez PMT, jednak wciąż stanowiły zaledwie 3/4 zbytu z okresu przedmonopolowego. Stale niższa od tej z lat 1923–1924 konsumpcja wyrobów spirytusowych w okresie istnienia PMS bezwzględnie zaś potwierdzała stanowisko przeciwników monopolu twierdzących, że nigdy nie będzie on bardziej operatywnym sprzedawcą niż prywatni, działający w oparciu o zasady rynkowe przedsiębiorcy[79].

Podobnie jak w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego, także i dla Państwowego Monopolu Spirytusowego wskazać można swoiste „okoliczności łagodzące", do których należały wspomniane już postępy w szczególnie ważnej dla podtrzymywania i rozwoju produkcji gorzelniczej sprzedaży spirytusu na cele niekonsumpcyjne. Abstrahując bowiem od błędów w polityce handlowej popełnionych przez polskie władze skarbowe, trzeba przyznać, że spożycie alkoholu już na przełomie XIX i XX wieku zmniejszało się wskutek zmian cywilizacyjnych na całym świecie i nawet najlepsza w tym względzie polityka nie mogła tego ze wszech miar pożytecznego i społecznie uwarunkowanego procesu odwrócić. Jedynym sposobem zwiększania czy też utrzymywania dawnych wyników produkcji stało się zatem kierowanie coraz większej jej części na cele techniczne i przemysłowe. Dość powiedzieć, że przeciętna konsumpcja na jednego mieszkańca Europy zmniejszyła się w ciągu półwiecza 1885–1935 aż czterokrotnie i z 4 litrów spadła do mniej niż 1 litra, a z drugiej strony właśnie zbyt na cele niekonsumpcyjne zwiększył się w tym czasie siedmiokrotnie (z 0,5 l do 3,5 l 100° alkoholu *per capita*). Dlatego też to ta część gospodarki monopolowej uznawana była za bardziej perspektywiczną, chociaż z punktu widzenia fiskusa niezbędne było także utrzymywanie odpowiedniego poziomu sprzedaży na cele spożywcze[80].

---

[79] J. Jaskólski, *Budżet Rzeczypospolitej...*, s. 223; A. Krzyżanowski, *Konstytucja a waluta...*, s. 374; J. Michalski, *Czy utrzymać monopol spirytusowy?*, „Polit. Gosp." 1936, nr 9, s. 8–9; *Pięcioletni bilans pracy monopolu spirytusowego*, „Dz. Pozn." 1930, nr 18, s. 6; na początku roku 1932 poseł Koła Żydowskiego Henryk Rosmarin podsumowywał, że *eksperyment z monopolem spirytusowym nie udał się, mimo to trzyma się tego błędu, choć przy akcyzie dochód Skarbu byłby większy*, cyt. za: *Wielka dyskusja finansowo-skarbowa w komisji budżetowej Sejmu*, „Dz. Pozn." 1932, nr 24, s. 2.

[80] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 13; *Memoriał ZPOR w sprawie zbytu spirytusu technicznego*, „Roln. Ekonom." 1927, t. 2, s. 165–171; H. Grabiański, *Nowe*

Sama zaś gospodarka spirytusem niekonsumpcyjnym w latach dwudziestych podlegała podobnym uwarunkowaniom jak alkohol spożywczy, a stosowane wtedy ceny raczej nie zachęcały do zwiększania zakupów przez przemysł i ludność na cele niekonsumpcyjne. Sprzedaż wprawdzie powoli się zwiększała, jednak najlepsze wyniki osiągnięto w roku 1924, gdy przedsiębiorcy w obawie przed pojawieniem się monopolu zwiększyli swe zakupy o blisko 40%, oraz w 1926, gdy początki pełnego monopolu na Kresach Wschodnich przyniosły znakomite wręcz, sięgające kilkuset procent, wzrosty sprzedaży denaturatu konsumowanego masowo przez tamtejszą ludność. Brak większego zainteresowania w tym okresie sprawami sprzedaży na cele niekonsumpcyjne potwierdzał nawet w roku 1932 wiceminister Jastrzębski, który stwierdził wprost, że *w pierwszych założeniach polityki naszego monopolu spirytusowego nie doceniało się znaczenia tych właśnie nowych działów*[81].

Pewnym odstępstwem od przebiegu procesów koniunkturalnych był także widoczny wzrost sprzedaży na cele niekonsumpcyjne w roku 1930/31, gdy po raz pierwszy obniżono ceny spirytusu technicznego, a na stałe sytuację w tym segmencie rynku zmieniło nowe rozporządzenie monopolowe z lipca 1932 roku i wydzielenie od roku 1933/34 gospodarki puli niekonsumpcyjnej, która od tej pory dzięki znacznej obniżce kosztu nabycia surowca mogła szybko się rozwijać. Już w pierwszym roku obowiązywania nowych zasad funkcjonowania monopolu sprzedaż na cele inne niż spożywcze wzrosła aż o 75%, w ciągu kolejnych pięciu lat uległa dalszemu podwojeniu, a jej udział w całości zbytu spirytusu sięgnął tuż przed wojną 50% (w latach dwudziestych nie przekraczał, za wyjątkiem wspomnianego roku 1926, poziomu 20%). Warto w tym miejscu jednak zaznaczyć, że tak znakomite wyniki sprzedaży spirytusu niekonsumpcyjnego nie przekładały się w żaden sposób na dochodowość Państwowego Monopolu Spirytusowego, gdyż cała ta część jego gospodarki oddana była w ręce reprezentującego środowiska gospodarcze Zrzeszenia Producentów Spirytusu, a zyski z niej płynące miały być przeznaczane, zgodnie z art. 6 rozporządzenia z 11 lipca 1932 r., na cele promocji i poszukiwania nowych możliwości sprzedaży alkoholu niekonsumpcyjnego[82].

---

kierunki gospodarcze w polityce spirytusowej, tamże, s. 399–406; W. Grabowski, *Sprawa spirytusu przemysłowego a interesy rolnictwa*, „Polska Gosp." 1930, z. 15, s. 663–666; K. Hryniewicz, *Przyczyny nadprodukcji spirytusu i sposoby jej zwalczania*, „Gaz. Rol." 1925, nr 4, s. 68–73; A. Iwański, *Widoki rozwoju gorzelnictwa w Polsce*, „PiH" 1927, z. 27, s. 913–916; B. Missala, *Rozwój zbytu spirytusu niekonsumpcyjnego w Polsce*, „Prz. Rol." 1939, nr 7–8, s. 385–387.

[81] AAN, PMS, sygn. 581, *Sprzedaż spirytusu...*, k. 103; BS, DKSBS 1932/33, *Diariusz Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu z 17 lutego 1932 r.*, s. 12; T. Chrząszcz, *Surowce i przetwory przemysłu rolnego w cyfrach*, „Roczniki Nauk Rolniczych i Leśnych" t. 23, Poznań 1930, s. 456; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, s. 174; Załączniki, s. 90; *W sprawie zbytu spirytusu technicznego*, „Gaz. Handl." 1927, nr 39, s. 1; w „najlepszym" pod tym względem województwie wołyńskim wzrost sprzedaży denaturatu wyniósł w roku 1926 blisko 600%.

[82] DzURP 1932, nr 63, poz. 586; „Stat. Pol.", seria C, z. 28, *Statystyka karteli w Polsce,* Warszawa 1935, s. 72; B. Missala, *Rozwój zbytu...*, s. 394–396; W. Miszewski, *Tendencje rozwojo-*

Już zresztą w latach dwudziestych udział sprzedaży na cele niekonsumpcyjne, która przekraczała w tym czasie regularnie 20 mln zł, stanowił zaledwie 4–5% całości wpływów ze sprzedaży monopolowej, później zaś dochody z puli niekonsumpcyjnej mimo szybkiego zwiększania jej rozmiarów dopiero w ostatnim roku przed wybuchem wojny przekroczyły poziom z końca poprzedniej dekady. Nie mogło to jednak dziwić, skoro przeciętna cena sprzedażna takiego alkoholu zmniejszyła się wskutek działań zmierzających do zwiększania jego zbytu do niewiele ponad 1/3 poziomu z II połowy lat dwudziestych. Marginalne znaczenie rosnącej w szybkim tempie puli niekonsumpcyjnej dla wyników finansowych Państwowego Monopolu Spirytusowego – a później jego brak – przesądzało także o globalnych dochodach z handlu spirytusem, które prezentowały się znacznie gorzej, niż wynikałoby to tylko z analizy rozmiarów ilościowych sprzedaży.

Tabela 31. Dochody ze sprzedaży spirytusu w latach 1925–1938/39

Rok	Dochód ze sprzedaży				Przeciętna cena uzyskana ze sprzedaży 1 l 100° spirytusu	
	Ogółem w mln zł	Wskaźnik 1929/30=100	Spirytus konsumpcyjny w mln zł	Spirytus niekonsumpcyjny w mln zł	Spirytus konsumpcyjny w zł/l	Spirytus niekonsumpcyjnego w zł/l
1925	258,4	44	252,3	6,1	6,15	0,69
1926	391,2	60	382,6	9,6	8,56	0,76
1927/28	564,3	87	541,7	22,6	12,72	2,13
1928/29	670,3	103	645,1	25,2	13,16	2,16
1929/30	650,7	100	622,2	28,5	13,44	2,07
1930/31	547,6	84	521,0	26,6	15,23	1,71
1931/32	421,7	65	401,1	20,6	15,52	1,89
1932/33	310,7	48	292,3	18,5	12,80	1,57
1933/34	321,7	49	300,8	20,9	11,94	1,02
1934/35	317,9	49	296,6	21,3	11,38	1,01
1935/36	330,7	51	307,6	23,1	9,73	1,02
1936/37	377,8	58	353,9	23,9	9,75	0,98
1937/38	410,1	63	383,0	27,1	9,89	0,94
1938/39	454,7	70	421,3	33,4	9,92	0,79

Źródło: AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 86; PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 86, 91, 97; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej...*, k. 71; NIK 1926, s. 183; PBRP 1938/39, s. 999; 1939/40, s. 1044; RS 1928, s. 512; tab. 13; obliczenia własne.

we..., s. 371–372; *Spirytus napędowy uszlachetnia paliwo motorowe. Zbyt jego szybko rośnie*, „Codz. Gaz. Handl." 1939, nr 62, s. 2; *Zrzeszenie Producentów Spirytusu*, „Prz. Rol." 1939, nr 7–8, s. 483–485.

Skala regresu była jednak, tradycyjnie już w kontekście Państwowego Monopolu Spirytusowego, znacznie większa, a załamanie koniunktury oznaczało zmniejszenie przychodów ze sprzedaży aż o ponad połowę i mimo coraz lepszych wyników produkcyjnych w gorzelniach i rektyfikacjach wartość sprzedaży wyrobów PMS zdołała do końca okresu międzywojennego sięgnąć zaledwie 70% poziomu sprzed kryzysu. Była to wprawdzie tuż przed wojną wielkość zbliżona do uzyskiwanej w tym czasie przez Polski Monopol Tytoniowy, jednak dochody ze sprzedaży wyrobów PMS obliczane z uwzględnieniem wzrostu siły nabywczej pieniądza bardzo długo, bo aż do roku 1935/36 włącznie, były wyraźnie niższe niż w roku 1929/30, zaś ich spadek wyniósł do roku 1932/33 blisko 1/3. Poziom sprzed kryzysu realne wpływy ze sprzedaży osiągnęły dopiero, w kontekście doświadczeń PMT, w roku 1936/37, wyraźnie je natomiast przekroczyły jedynie w roku 1938/39.

Widoczny w latach trzydziestych rozdźwięk między dynamiką rozmiarów sprzedaży a wielkością przychodów wynikał przede wszystkim ze zmian obowiązujących cenników. W działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego znacznie więcej zależało bowiem w tej mierze od polityki taryfowej niż od dokonywanych przez konsumentów wyborów. W przypadku oferty wyrobów spirytusowych nie mieli oni bowiem możliwości nabywania tańszych produktów, gdyż ceny poszczególnych gatunków wódek monopolowych różniły się minimalnie. Bardzo łatwo można zresztą wyznaczyć w tabeli 31 daty dokonywanych przez PMS obniżek cen skutkujących znaczącym zmniejszeniem przeciętnego kosztu zakupu spirytusu przez konsumentów w roku 1932/33 oraz 1935/36. Wcześniej pojawiało się zjawisko odwrotne, co szczególnie raziło w roku 1930/31, gdy mimo kryzysu przeciętna cena wzrosła wskutek podwyżki stawek o kilkanaście procent. W pozostałych latach koszt nabycia był bardzo stabilny, a poprawa koniunktury oznaczała ewentualne jego zwiększanie o kilka bądź kilkanaście groszy na litrze[83].

Jeśli chodzi o kierunki zbytu spirytusu, to w przypadku wyrobów spożywczych zdecydowanie dominowała sprzedaż monopolowych wódek czystych i spirytusu na tzw. cele domowo-lecznicze. W II połowie lat dwudziestych, po przejęciu ich rozlewu przez PMS, przekroczyły 80% puli konsumpcyjnej, by w okresie kryzysu i zubożenia ludności zagospodarowywać niezmiennie od roku 1931/32 około 95% tego najważniejszego segmentu rynku. Sprzyjał temu swymi poczynaniami monopol, który wprowadzając na rynek spirytus i wódki czyste w butelkach o pojemności 0,1 l, ułatwiał konsumentom względnie tanie zakupy niewielkich ilości surowca do wyrobu wódek

[83] Różnica w koszcie spirytusu w wyrobach gotowych PMS wśród najpopularniejszych wódek czystych zawierających 40 i 45% alkoholu wynosiła w latach trzydziestych dokładnie 14 groszy (odpowiednio 9,25 zł/l 100° oraz 9,11 zł/l 100°) na korzyść popularniejszej, także ze względu na wyższą moc, wódki 45-procentowej, por. P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 203–205.

smakowych czy nalewek we własnym zakresie, odbierając tym samym klientów fabrykom prywatnym (na marginesie puli konsumpcyjnej znajdowała się niewielka, stanowiąca zaledwie 0,1–0,3% jej całości, sprzedaż alkoholu do wyrobu artykułów spożywczych)[84].

Znacznie bardziej zróżnicowana, a zarazem bardziej dynamiczna, była opierająca się na trzech zasadniczych rodzajach sprzedaży struktura zbytu spirytusu na cele niekonsumpcyjne. W latach dwudziestych była ona jeszcze stosunkowo stabilna, za wyjątkiem wspomnianego skoku w sprzedaży denaturatu w roku 1926, i koncentrowała się na dwóch tradycyjnych kierunkach sprzedaży. Zbyt na cele przemysłowe kształtował się na poziomie kilku milionów litrów rocznie, a jego poziom w największym stopniu zależał od zakupów octowni oraz od koniunktury w wykorzystujących spirytus gałęziach przemysłu chemicznego. Z kolei denaturat wyraźnie bardziej uzależniony był od polityki cenowej PMS i stąd bardzo długo nie mógł osiągnąć uzyskanego w roku 1926 „apogeum" konsumpcji (w ścisłym tego słowa znaczeniu). Dopiero seria obniżek cen na początku lat trzydziestych wsparta intensywną akcją promowania kuchenek spirytusowych przyniosła szybki wzrost jego sprzedaży, która pod koniec dekady przekroczyła wyraźnie poziom 10 milionów litrów 100° alkoholu[85].

W latach trzydziestych wraz z rozwojem tradycyjnych kierunków zbytu spirytusu niekonsumpcyjnego pojawiły się także możliwości szerokiej sprzedaży odwodnionego alkoholu na cele napędowe. Próby działalności w tym kierunku zainspirowane doświadczeniami bardziej rozwiniętych krajów europejskich podjęto już pod koniec lat dwudziestych, a ich pozytywne efekty przyniosło podpisanie pierwszych umów na sprzedaż niewielkich ilości mieszanek spirytusowych. Wykorzystując pozycję rynkową państwowego „Polminu", władze monopolu wprowadziły wprawdzie spirytus napędowy na rynek, jednak sprzeciw prywatnych firm naftowych skutecz-

---

[84] AAN, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 86; sygn. 491, *Prywatny przemysł...*, k. 313; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 255; W. Baranowski, *Przemysł wódek gatunkowych...*, s. 82–83; sprzedaż tzw. „dziesiątek" spotykała się ze sprzeciwem zarówno prywatnych producentów, jak i środowisk związanych z ruchem antyalkoholowym, które dążyły do jej zaprzestania, do czego wreszcie w roku 1939 władze skarbowe się zobowiązały, por. *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, SS Sejm, Okres V, pos. 18 z 25 lutego 1939 r., szp. 135; *Rola gospodarcza monopolów...*, s. 5.

[85] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn., 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 57, 87; tamże, PMS, sygn. 499, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 64, 73–74; sygn. 543, *Zużycie spirytusu na cele przemysłowe w latach 1924–1928*, k. 5; sygn. 581, *Sprzedaż spirytusu...*, k. 182; NIK 1929/30, z. VII, s. 193–195; 1933/34, z. V, s. 119–122; B. Missala, *Kuchenki spirytusowe*, „Przegl. Rol." 1935, nr 6, s. 91; tenże, *Rozwój zbytu...*, s. 392–393; Z. Wudarski, *Przemysłowe zużycie spirytusu w Polsce,* Warszawa 1935 (praca dyplomowa WSH), s. 75, o początkach produkcji sztucznego kauczuku w Dębicy na bazie spirytusu niekonsumpcyjnego pisał nawet w swych znanych szkicach Melchior Wańkowicz, por. M. Wańkowicz, *Sztafeta. Książka o polskim pochodzie gospodarczym*, Warszawa 1939, s. 139–144.

nie zahamował rozwój tej formy sprzedaży na kilka lat, uniemożliwiając faktycznie jej poszerzanie[86].

Tabela 32. Struktura sprzedaży spirytusu na cele niekonsumpcyjne w latach 1924–1938/39

Rok	Sprzedaż na:					
	cele przemysłowe i lecznicze		denaturat		cele napędowe	
	w mln l 100°	w %	w mln l 100°	w %	w mln l 100°	w %
1924	5,9	52,6	5,3	47,4	–	–
1926	3,8	30,1	8,8	69,9	–	–
1928/29	5,1	44,1	6,5	55,9	0,0	0,0
1930/31	5,5	35,1	7,1	45,6	3,0	19,3
1932/33	3,6	30,2	6,1	51,9	2,1	17,9
1934/35	4,0	19,0	9,5	45,5	7,4	35,3
1936/37	5,4	22,4	10,4	42,7	8,5	34,9
1938/39	6,5	15,3	13,4	31,5	22,6	53,2

Źródło: AAN, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 119; sygn. 559, *Miesięczny biuletyn...*, k. 4–5; sygn. 581, *Sprzedaż spirytusu...*, k. 102; K. Dziewanowski, *Gorzelnictwo w Polsce...*, s. 58; W. Miszewski, *Tendencje rozwojowe...*, s. 372; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, Załączniki, s. 89; obliczenia własne.

Prawdziwa ekspansja mieszanek paliwowych zawierających spirytus nastąpiła, podobnie jak w przypadku pozostałych form zbytu na cele niekonsumpcyjne, pod rządami nowego rozporządzenia monopolowego z lipca 1932 roku. Zawarta w nim groźba wprowadzenia przymusu stosowania spirytusu w takich mieszankach stała się jednym z koronnych argumentów w negocjacjach PMS z broniącym się przed takim rozwiązaniem przemysłem naftowym. Wskutek nowej sytuacji prawnej jego reprezentanci podpisali na początku roku 1933 odpowiednią umowę z monopolem, na mocy której firmy naftowe zobowiązały się do zakupu spirytusu w ilości 9% sprzedawanej w kraju benzyny, co na stałe otwarło nowy, rozległy rynek zbytu dla sprzedawanego w ramach puli niekonsumpcyjnej alkoholu. Wejście w życie umowy podniosło czterokrotnie jego rozmiary, a zwiększone pod koniec dekady zakupy wojska, poprawa koniunktury oraz kolejne porozumienie, które

[86] AAN, PMS, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 263–264; tamże, PRM BE, sygn. 781, *Materiały do kwestii wprowadzenia mieszanki spirytusowej do celów napędowych 1928–1931*, passim; sygn. 1233, Minister Skarbu..., k. 114; H. Grabiański, *Rola spirytusu w polityce płynnego paliwa* [w:] *Spirytusowe mieszanki napędowe w Polsce*, Warszawa 1931, s. 14; W. Iwanowski, *W sprawie produkcji spirytusu na mieszanki napędowe*, „Roln. Ekonom." 1928, t. 5, s. 462–466; A. Iwański, *Przemysł rolny w Polsce* [w:] *Bilans gospodarczy...*, t. 1, s. 269; J.Z., *Mieszanki spirytusowe a benzyna*, tamże, 1932, nr 23, s. 541–543.

zwiększało od początku roku 1939 ilość spirytusu w mieszankach paliwowych do 15% globalnego zbytu benzyny, doprowadziły sprzedaż alkoholu bezwodnego na cele napędowe do poziomu ponad 20 mln l w roku 1938/39 (w stosunku do roku poprzedniego uległa podwojeniu), zaś jego udział w puli niekonsumpcyjnej przekroczył połowę całości zbytu (jednym z ważniejszych odbiorców spirytusu napędowego było wojsko)[87].

Szybki rozwój sprzedaży spirytusu na cele niekonsumpcyjne nie przekładał się wprawdzie na zwiększanie wpływów budżetowych z PMS, jednak wyraźnie wpływał na ważne ze względów gospodarczych podniesienie możliwości produkcyjnych przemysłu gorzelniczego, realizując w ten sposób sformułowane przed kilkunastu laty obietnice wspierania przez monopol rozwoju wytwórczości spirytusu w gorzelniach rolniczych. Potwierdzeniem tego nowego kierunku w polityce Państwowego Monopolu Spirytusowego były zarówno wspomniane słowa wiceministra Morawskiego o zaplanowanym „urolniczeniu" działalności monopoli skarbowych, jak i fakt, że aż do końca okresu międzywojennego coraz bardziej rozbudowana sprzedaż spirytusu na cele napędowe wciąż była deficytowa, gdyż jego cena musiała być adekwatna do kosztu benzyny i stąd gospodarka całej puli niekonsumpcyjnej oparta była na dążeniu do równoważenia ponoszonych strat zyskami z bardziej dochodowych kierunków zbytu. Mimo deficytu sprzedaży na cele napędowe cała pula niekonsumpcyjna przynosiła od roku 1934/35 niewielki zysk przekraczający pod koniec lat trzydziestych poziom miliona złotych[88].

Dużo o efektach prowadzonej przez Państwowy Monopol Spirytusowy polityki handlowej mówiły statystyki sprzedaży *per capita* obrazujące zarówno dy-

---

[87] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 19, 44–45; tamże, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 38; sygn. 479, *Odwadnianie spirytusu...*, b.k.; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 263–266; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna...*, k. 133–138; tamże, PRM KE, sygn. 1372, *Komitet Ekonomiczny Ministrów – porządki obrad, wnioski, uchwały 3 III – 13 VII 1939*, k. 69–76; *Bezpośrednia groźba przymusu stosowania mieszanek spirytusowych*, „Przemysł Naftowy" 1932, z. 21, s. 529–530; T. Mikucki, *Mieszanki spirytusowe a przemysł naftowy*, tamże z. 22, s. 554–556; S. Schätzel, *Obecna sytuacja przemysłu naftowego*, tamże, 1933, z. 7, s. 188; tenże, *Przymus mieszanek a przemysł naftowy*, tamże, 1932, z. 23, s. 578–580; M. Jabłonowski, *Wobec zagrożenia wojną. Wojsko a gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935–1939*, Warszawa 2001, s. 121–122; A. Ringman, *Uprzemysłowienie i obrona państwa*, Warszawa 1937, s. 14–16; w ramach walki ze spirytusowymi mieszankami napędowymi pojawiały się nawet w prasie fachowej informacje o przeciwwskazaniach medycznych stosowania tego typu paliw, por. „Czasopismo Techniczne" 1932, nr 18, s. 278.

[88] AAN, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 69–70; sygn. 464, *Finanse Monopolu...*, b.k.; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna...*, k. 135–137; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy...*, s. 153; PBRP 1939/40, s. 1046; *Rola gospodarcza monopolów...*, s. 5; już w 1935 roku podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Edward Werner deklarował, że *monopol ponosi na spirytusie napędowym straty, ale gotów jest ponosić je i dalej, jeżeli ma się to przyczynić do propagandy spirytusu do celów napędowych*, zob. BS, DKSBS 1935/36, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dn. 12 lutego 1935 r.*, s. 8.

namikę spożycia wyrobów monopolowych, jak i proces zwiększania zakupów na cele niekonsumpcyjne. Generalnie rozmiary sprzedaży przypadającej na jednego mieszkańca w całym okresie istnienia PMS były, rzecz jasna, zbieżne z dynamiką zbytu ogółem, jednak ze względu na przyrost ludności nie udało się przekroczyć w całym tym omawianym okresie osiągniętego jeszcze w roku 1924 poziomu 2,54 l 100° alkoholu na mieszkańca (przed wojną szacowano go na 2,72 l). Już samo wprowadzenie w życie przepisów monopolowych i polityka cenowa PMS zredukowały opartą prawie wyłącznie na konsumpcji sprzedaż poniżej poziomu dwóch litrów, a w okresie kryzysu zmniejszyła się ona – przynajmniej w wymiarze legalnym – nawet do około 1 litra na mieszkańca. Konsumpcja zaś, która przed wprowadzeniem monopolu wynosiła 2,12 l, w pierwszej połowie lat trzydziestych kształtowała się w granicach zaledwie 0,7 l i dopiero w roku 1936/37 przekroczyła poziom jednego litra, osiągając w roku 1938/39 wciąż tylko 1,24 l *per capita*[89].

Teoretycznie można było to zjawisko uznać za korzystne, gdyby nie wspomniany już fakt lawinowego wprost wzrostu przestępczości związanej z nielegalnym spożywaniem alkoholu. Wraz ze zmniejszaniem się spożycia wyrobów monopolowych zwiększały się rozmiary sprzedaży na cele niekonsumpcyjne, która tuż przed wojną osiągnęła poziom 1,22 l na mieszkańca, czyli nie tylko była czterokrotnie wyższa niż przed wprowadzeniem monopolu, ale także zrównała się z poziomem zbytu napojów spirytusowych. O ile jednak wyniki spożycia napojów spirytusowych nie odbiegały od osiąganych w innych europejskich krajach, a nawet je przewyższały, o tyle już zbyt na cele niekonsumpcyjne wciąż był, mimo dokonanego postępu, niewielki nie tylko w porównaniu z ekonomicznymi potęgami, które sprzedawały już w połowie lat trzydziestych po 5–7 litrów na mieszkańca, ale także w stosunku do niektórych państw Europy Środkowej (np. na Węgrzech zbyt na cele niekonsumpcyjne był trzykrotnie wyższy niż w Polsce)[90].

Bardzo podobnie jak w przypadku wyrobów tytoniowych kształtowała się oparta na dominacji województw zachodnich struktura terytorialna sprzedaży wyrobów PMS. Jedyną wyraźną różnicą były w tym względzie bardzo słabe wyniki notowane w województwach południowych, gdzie w latach trzydziestych kupowano przeciętnie – oficjalnie, rzecz jasna – zaledwie 1/3 ilości konsumowanych w Polsce Zachodniej. W roku 1932/33 sprzedaż napojów alkoholowych wynosiła w Małopolsce zaledwie 0,37 l 100° na mieszkań-

[89] AAN, PMS, sygn. 581, *Sprzedaż spirytusu...*, k. 104; MRS 1931, s. 68; 1938, s. 147; S.K. Drewnowski, *Państwowa gospodarka spirytusowa w Polsce*, Warszawa 1922, s. 7; K. Dziewanowski, *Gorzelnictwo w Polsce...*, s. 58.

[90] Druki Sejmu, Okres IV, druk nr 55, cz. 8, SKB Monopole 1936/37, s. 13–14; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38, s. 10; A. Krahelski, *Monopol spirytusowy a życie gospodarcze* [w:] *Pięć lat na froncie...*, t. 2, s. 250–252; B. Missala, *Rozwój zbytu...*, s. 385–387; *Produkcja spirytusu w Polsce*, „Codz. Gaz. Handl." 1936, nr 174, s. 3.

ca, a ważnym czynnikiem wpływającym na takie właśnie wyniki działalności handlowej PMS były wspomniane już trudności w dystrybucji alkoholu monopolowego na obszarach zamieszkanych przez ludność ukraińską. W centralnej Polsce sprzedaż *per capita* była stosunkowo wysoka (80% poziomu uzyskiwanego w województwach zachodnich), co potwierdzało z kolei inną ważną prawidłowość w handlu wyrobami PMS. Podobnie jak w przypadku wyrobów tytoniowych sprzedaż alkoholu była zdecydowanie wyższa w miastach, których ludność w połowie lat trzydziestych kupowała blisko 60% ogółu wyrobów monopolowych (województwo warszawskie włącznie ze stolicą charakteryzowało się najwyższą konsumpcją w kraju)[91].

Z reguły na marginesie gospodarki monopolowej pozostawała, podobnie jak w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego, wymiana handlowa z zagranicą. Import opierał się na śladowych ilościach przywożonych do kraju drogich gatunków alkoholi zagranicznych stanowiących w latach trzydziestych kilka procent produkcji krajowych fabryk wódek gatunkowych. Na jeszcze niższym poziomie zaledwie kilku tys. litrów rocznie utrzymywał się wywóz wyrobów monopolowych. Sam eksport spirytusu pozostawał poza wpływami PMS i w latach dwudziestych był domeną wyspecjalizowanych organizacji prywatnych, zaś w dekadzie następnej wywożony alkohol zaliczano do puli niekonsumpcyjnej i w większości przypadków podlegał działaniom Zrzeszenia Producentów Spirytusu. Rozmiary eksportu ze względu na małą chłonność rynków były w stosunku do wyników przedwojennych na ogół niewielkie i mieściły się w granicach kilku mln litrów. Wyjątkiem potwierdzającym tę regułę był wywóz w latach 1933–1934 bezpośrednio przez monopol ponad 23 mln litrów spirytusu pochodzącego z nagromadzonych wskutek załamania sprzedaży zapasów. Przeprowadzone wtedy transakcje przyniosły jednak pokaźne, sięgające 20 mln zł, straty, które władze PMS zaksięgowały na rachunek gospodarki spirytusem niekonsumpcyjnym i stąd pula ta pierwsze dwa lata istnienia zamknęła ujemnym wynikiem finansowym (w II połowie lat trzydziestych prowadzony przez ZPS eksport opierał się przede wszystkim na kompensacyjnym handlu z Niemcami)[92].

---

[91] AAN, PMS, sygn. 481, *Analiza sprzedaży spirytusu 1939*, k. 7; sygn., 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 121–122; MRS 1932, s. 68; 1937, s. 145; 1939, s. 159; W. Baranowski, *Sprzedaż spirytusu jako zagadnienie gospodarcze w Polsce*, „Prz. Rol." 1939, nr 2, s. 34–35; P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 208–209.

[92] AAN, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 94–96; sygn. 461, *Spółka Spirytus 1928–1935*, k. 153; sygn. 491, *Prywatny przemysł...*, k. 5; sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji...*, k. 152; *Spirytus, Spółka Akcyjna. Sprawozdanie za rok gospodarczy 1928/29*, s. 7; *Zrzeszenie Producentów Spirytusu...*, s. 484; B. Wałukiewicz, *W sprawie organizacji wywozu spirytusu*, „Roln. Ekonom." 1927, t. 2, s. 68–69; szerzej zob. P. Grata, *Przemysł gorzelniczy...*, s. 229–237; nieudaną próbą zdobycia nowych możliwości zbytu spirytusu stało się przejęcie w roku 1926 przez polskie organizacje gorzelnicze prowadzenia monopolu spirytu-

Podsumowując efekty działalności handlowej Państwowego Monopolu Spirytusowego, należy stwierdzić, że jej ocena zawsze będzie relatywna. W porównaniu z okresem przedmonopolowym – nie wspominając już o czasach sprzed I wojny światowej, gdy spożycie na ziemiach polskich szacowano na blisko 3 l 100° *per capita* – skuteczność monopolu była niewielka i jego wprowadzenie przyniosło trwałe zmniejszenie konsumpcji, które w kontekście rozległości szarej strefy alkoholowej trudno uznać za zjawisko pozytywne nawet ze względów społecznych. Śledząc rozwój puli niekonsumpcyjnej, trzeba jednak przyznać, że dzięki podjętym w latach trzydziestych działaniom w tym kierunku udało się uzyskać wysoką progresję sprzedaży w drugiej połowie tej dekady i zdecydowanie przekroczyć przedkryzysowe wartości zarówno produkcji, jak i rozmiarów sprzedaży globalnej spirytusu.

Mimo że na tle wielu innych państw europejskich osiągnięte wyniki zbytu alkoholu na cele techniczne prezentowały się co najwyżej skromnie, można uznać, że gospodarcze cele istnienia monopolu były realizowane wyraźnie lepiej niż cele skarbowe, ale wniosek taki może być prawdziwy tylko dla okresu po roku 1932. Wcześniej bowiem cała działalność handlowa PMS podporządkowana była ograniczeniom wynikającym ze zdecydowanie fiskalnego nastawienia monopolu, które w sferze spożycia przełożyło się na jego katastrofalne wręcz i bardzo trwałe załamanie w latach trzydziestych. W sprzedaży na cele niekonsumpcyjne wyraźny fiskalizm skutkował zaś zbyt późnym podjęciem działań ukierunkowanych na jej zwiększanie, które już w połowie lat dwudziestych powszechnie uznawane było za przyszłość produkcji i handlu spirytusem.

Specyfika sprzedaży wyrobów Polskiego Monopolu Solnego bardziej była podobna do zjawisk zachodzących na rynku tytoniowym niż spirytusowym, chociaż z Państwowym Monopolem Spirytusowym łączyły Polski Monopol Solny zwiększające się możliwości sprzedaży na cele niekonsumpcyjnej, która w ostatecznym rozrachunku mogła w poważny sposób rzutować na dynamikę zbytu monopolowego. Stosunkowo stabilne potrzeby konsumpcyjne ludności determinowały natomiast widoczną już w dynamice produkcji dużą odporność rozmiarów sprzedaży soli spożywczej na zjawiska koniunkturalne. Ich wpływ przejawiał się, jak w działalności Polskiego Monopolu Tytoniowego, w odpowiedniej strukturze zbytu, a nie w jego wielkości.

---

sowego w Turcji, zob. P. Grata, *Problem tzw. „długu tureckiego" w polityce spirytusowej władz polskich w latach 1926–1939* [w:] *Polska – Europa – Świat XX wieku. Studia i szkice ofiarowane Profesorowi Włodzimierzowi Bonusiakowi w czterdziestolecie Jego pracy twórczej* pod red. W. Wierzbieńca, Rzeszów 2005, s. 649–653.

Tabela 33. Dynamika sprzedaży soli monopolowej w latach 1925–1938/39

Rok	Sprzedaż w tys. t							Wartość sprzedaży w mln zł
	Ogółem	Na rynku wewnętrznym					Eksport	
		Ogółem	Wskaźnik 1929/30 =100	Sól jadalna	Sól przemysłowa	Sól bydlęca		
1925	313,4	305,9	90	283,0	18,8	4,1	7,5	50,9
1926	328,5	321,7	94	290,0	24,7	7,0	6,8	·
1927/28	365,7	351,5	103	304,8	29,8	16,9	14,2	73,2
1928/29	364,3	348,3	102	297,3	33,1	17,9	16,0	89,8
1929/30	358,5	341,1	100	291,7	31,9	17,5	17,4	89,4
1930/31	370,3	353,7	104	304,6	32,3	16,8	16,6	97,0
1931/32	385,3	340,9	100	287,0	36,7	17,2	44,4	93,1
1932/33	347,0	335,2	98	279,5	36,9	18,8	11,8	89,2
1933/34	353,5	339,8	100	273,8	44,1	21,9	13,7	89,2
1934/35	352,7	343,1	101	275,2	44,8	23,1	9,6	86,4
1935/36	354,0	346,1	102	274,8	47,8	23,5	7,9	80,9
1936/37	377,0	366,9	108	283,0	52,6	31,3	10,1	77,9
1937/38	395,2	381,1	112	289,3	59,2	32,6	14,1	79,7
1938/39	411,1	395,7	116	296,0	64,4	35,3	15,4	82,7

Źródło: APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarcza...*, tabl. 5; sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, k. 23–26, tabl. 8; sygn. 63, *Sprzedaż soli według województw 1936–1939*, b.k.; NIK 1927, s. 146; PBRP 1938/39, s. 952–953; K. Bukowski, A. Jackiewicz, *Sól i saliny...*, s. 100; obliczenia własne.

Same rozmiary sprzedaży soli na rynku wewnętrznym uzyskały w pierwszych latach pełnego monopolu poziom około 350 tys. ton sprzedanej soli i utrzymywały się na nim niezmiennie aż do II połowy lat trzydziestych, gdy korzystając z poprawy koniunktury, obniżki cen oraz wyraźnego wzrostu zbytu na cele niekonsumpcyjne zaczęły zbliżać się do granicy 400 tys. ton. Ta niespotykana w działalności innych monopoli skarbowych stabilizacja wynikała ze specyfiki soli jako niezbędnego artykułu pierwszej potrzeby, ale także właśnie ze wspomnianego wzrostu sprzedaży na cele niekonsumpcyjne, zwłaszcza przemysłowe, która w latach trzydziestych zwiększyła się blisko dwukrotnie i zniwelowała 10-procentowy spadek, jaki nastąpił w okresie kryzysu w segmencie soli spożywczej. Nie był to regres zbyt duży, jednak zmniejszenie konsumpcji mimo poprawy sytuacji gospodarczej okazało się zjawiskiem trwałym, będącym ewidentnym skutkiem prowadzonej przez władze Polskiego Monopolu Solnego polityki cen. W efekcie najlepszym dla puli konsumpcyjnej okresem okazały się lata 1927/28 oraz 1930/31, gdy sprzedawano do spożycia nieco powyżej 300 tys. ton soli, co wraz z niewielkimi rozmiarami zmniejszenia zbytu w latach kryzysu

po raz kolejny potwierdzało tezę o stabilności popytu na ten artykuł monopolowej sprzedaży.

Ważniejsze zmiany zachodziły, podobnie jak w sprzedaży wyrobów tytoniowych, w strukturze kupowanych przez konsumentów produktów Polskiego Monopolu Solnego. Mimo że oferowany asortyment monopolowej soli składał się z dwóch tylko zasadniczych grup wyrobów, czyli droższej soli białej oraz tańszej soli szarej, bardzo wyraźnie w dynamice sprzedaży obu tych rodzajów soli odbijały się zarówno zjawiska rynkowe, jak i skutki prowadzonej przez władze skarbowe polityki cen. W normalnych warunkach gospodarczych sprzedaż opierała się w 56–57% na znacznie lepszych jakościowo, choć nieco droższych warzonce i soli kamiennej białej, wśród których zdecydowanie dominowała ta pierwsza, natomiast udział soli szarej utrzymywał się na poziomie 43–44%.

Tabela 34. Struktura sprzedaży soli jadalnej w latach 1926–1938/39

Rok	Sprzedaż			
	Sól warzona i kamienna biała		Sól kamienna szara	
	w tys. t	w %	w tys. t	w %
1926	161,5	56	128,5	44
1928/29	169,4	57	127,9	43
1930/31	172,7	57	131,9	43
1932/33	145,1	52	134,5	48
1934/35	133,4	48	141,8	52
1936/37	135,5	48	147,5	52
1938/39	147,6	50	148,4	50

Źródło: APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarcza...*, k. 28; tabl. 5; sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, k. 23; sygn. 63, *Sprzedaż soli według województw 1936–1939*, b.k.; obliczenia własne.

Skutkiem załamania koniunktury i spadku dochodów ludności stała się natomiast wyraźna reorientacja struktury sprzedaży, która od roku 1933/34 aż do końca okresu międzywojennego cechowała się już przewagą sprzedaży soli szarej – w nowych warunkach gospodarczych zdecydowanie bardziej przystępnej dla większości konsumentów. Podobnie jak w przypadku PMT pojawiło się także zjawisko odwrotnych trendów w dynamice sprzedaży w okresie kryzysu, gdyż wraz ze zmniejszaniem się o ponad 1/4 zbytu soli białej nastąpił blisko 20-procentowy wzrost sprzedaży soli szarej, który uległ zahamowaniu dopiero w roku 1938/39, co wraz ze zwiększeniem spożycia soli białej było oznaką zauważalnej od roku 1936/37 stopniowej poprawy koniunktury.

Bardzo stabilna struktura sprzedaży poszczególnych grup wyrobów oraz aprowizacyjny w dużej mierze charakter działalności Polskiego Monopolu Sol-

nego przekładały się na stosunkowo nikłą i uzależnioną do końca lat dwudziestych tylko od obowiązujących cen soli dynamikę dochodów płynących z jej sprzedaży. Wyznaczana rytmem zmian cennika, swoje apogeum osiągnęła w roku 1930/31, gdy dochody ze sprzedaży przyniosły blisko 100 mln złotych, były zatem kilkakrotnie niższe od uzyskiwanych ze sprzedaży tytoniu czy spirytusu. Później, wraz z niewielkim zmniejszeniem zbytu oraz wyraźnym przesuwaniem się jego struktury w kierunku tańszych gatunków soli, nastąpił blisko 10-procentowy spadek wpływów pogłębiony jeszcze przez obniżkę cen w połowie dekady. Ostatecznie poziom dochodów handlowych Polskiego Monopolu Solnego zmniejszył się w ciągu kilku lat kryzysu do niespełna 80 mln zł. Od roku 1937/38 ponownie minimalnie zaczął się zwiększać, przekraczając tę granicę tuż przed wojną. Podobnie jak w przypadku Państwowego Monopolu Spirytusowego w strukturze wpływów niezmiennie dominowała sprzedaż na cele spożywcze obejmująca zwykle około 95% całości dochodu, natomiast w samej puli konsumpcyjnej przeważały zyski ze sprzedaży soli białej, która nawet w latach, gdy ilościowo ustępowała miejsca soli szarej, przynosiła blisko 60% wpływów, w okresach lepszej koniunktury zaś wyraźnie ten poziom przekraczała[93].

Pewne analogie do sytuacji Państwowego Monopolu Spirytusowego można było także znaleźć w kształtowaniu się dynamiki sprzedaży soli kierowanej na cele niekonsumpcyjne. Rozmiary zbytu zarówno na cele przemysłowe, jak i rolne (sól bydlęca) systematycznie rosły, osiągając w końcu lat trzydziestych poziom kilkakrotnie wyższy niż w połowie lat dwudziestych, a zdecydowanie ważniejsza w tej części rynku solnego była sprzedaż na różne cele przemysłowe, która z reguły obejmowała około 2/3 całej puli niekonsumpcyjnej. Blisko połowa sprzedawanej przez monopol soli przemysłowej trafiała do zakładów chemicznych, innymi poważnymi odbiorcami były zaś zakłady garbarskie, konserwacji jelit, regeneracji filtrów oraz fabryki mydła. W przeciwieństwie jednak do soli jadalnej, która od roku 1925 podlegała pełnej dominacji Biura Sprzedaży Soli, a później Polskiego Monopolu Solnego, sprzedaż na cele przemysłowe prowadzona była również przez podmioty prywatne, wśród których dominowała kopalnia w Wapnie zaopatrująca w sól własne fabryki sody w Podgórzu i Mątwach[94].

---

[93] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6855, *Bilans Biura*..., b.k.; sygn. 6857, *Bilans Biura Sprzedaży Soli [Komisja Rewizyjna] 1930–1931*, b.k.; sygn. 6858, *Bilans Biura*..., b.k.; sygn. 6860, *Wykazy i sprawozdania finansowe Biura Sprzedaży Soli 1931–1932*, b.k.; APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza*..., k. 23; Zamknięcie rachunków... 1925, s. 249; 1927/28, s. 237; 1932/33, s. 173; 1933/34, s. 152; 1934/35, s. 153; 1935/36, s. 155; 1936/37, s. 167; PBRP 1939/40, s. 1003; stosunkowo niewielka skala spadku wpływów nominalnych ze sprzedaży oznaczała, rzecz jasna, ich wysoki wzrost w wymiarze realnym – w roku 1932/33 były one, uwzględniając siłę nabywczą pieniądza, już o 45% wyższe niż w roku 1929/30, zaś w latach kolejnych regularnie przekraczały o co najmniej połowę wskaźniki sprzed kryzysu (obliczenia własne na podstawie tab. 33 oraz MRS 1939, s. 3).

[94] APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza*..., k. 13; NIK 1927, s. 146; K. Bukowski, A. Jackiewicz, *Sól i saliny*..., s. 100; *Sól przemysłowa*, „Tyg. Handl." 1927, nr 33, s. 5; na począt-

Sól przemysłowa stanowiła wprawdzie większość sprzedaży niekonsumpcyjnej, jednak rozmiary jej zbytu ograniczone były chłonnością generalnie słabo rozwiniętego w Polsce przemysłu chemicznego zaopatrywanego na dodatek w większości przez kopalnię w Wapnie. Stąd też znacznie większe nadzieje władze Polskiego Monopolu Solnego wiązały z rozwojem zbytu używanej w hodowli i do konserwacji pasz soli bydlęcej. Mimo zagrożeń związanych z jej odkażaniem i konsumpcją nieustannie podejmowano działania zmierzające do osiągnięcia zadowalających efektów skażania takiej soli oraz poszerzenia jej zbytu (ułatwienia w sprzedaży, niskie ceny, produkcja brykietów solnych). Możliwości tego rynku szacowano w oparciu o niemieckie normy zużycia soli bydlęcej w połowie lat dwudziestych na 75 tys. ton rocznie, jednak ze względu na niski poziom kultury rolnej osiągane faktycznie rezultaty były jeszcze w końcu lat trzydziestych niższe o połowę od postulowanych, a kwestia zbytu na cele rolnicze wciąż stanowiła najbardziej rozwojowy aspekt działań handlowych Polskiego Monopolu Solnego[95].

Nieco większe niż w przypadku pozostałych prowadzonych przez Skarb monopoli było znaczenie eksportu w gospodarce Polskiego Monopolu Solnego. Wywóz soli, głównie spożywczej, obejmował bowiem regularnie kilka procent sprzedawanych przezeń ilości, a we wspomnianym już roku 1931/32 przekroczył nawet poziom 11% całości zbytu (z reguły wynosił kilkanaście tys. t rocznie). Generalnie jednak rozmiary wywozu soli w kontekście posiadanych zasobów i potencjalnych możliwości produkcyjnych przemysłu solnego uznawane były za niezadowalające, a przyczyn takiego stanu rzeczy dopatrywano się w sytuacji na rynkach obcych i konkurencji rywalizujących ze sobą dostawców, ale także w niekorzystnym z punktu widzenia kosztów transportu położeniu zakładów w Wieliczce i Bochni, z których wywóz morski był nieopłacalny[96].

Ważnym ograniczeniem rozmiarów eksportu były także niskie ceny, które pod koniec lat trzydziestych kształtowały się na poziomie zaledwie 7% kwot uzyskiwanych z jej sprzedaży na rynku wewnętrznym, a władze monopolu, dążąc do rentowności tej części swej działalności, wywoziły między innymi… sól kupowaną w kopalni w Wapnie. Podobnie jak w sprzedaży na cele niekonsumpcyjne, także w transakcjach eksportowych uczestniczył obok Polskiego Monopo-

---

ku lat dwudziestych sprzedaż monopolowa na cele niekonsumpcyjne obejmowała łącznie zaledwie kilkanaście tys. ton soli.

[95] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarcza…*, k. 13–14; BS, DKBS 1938/39, *Diariusz Nr 15 z posiedzenia Komisji…*, s. 568; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 3; Druki Senatu, Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 5–6; K. Bukowski, *Kilka uwag o państwowym…*, s. 2–3; J. Michalski, *Reorganizacja monopolu soli…*, s. 180–184; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1937, nr 30, s. 4.

[96] APK, PM Solny, sygn. 63, *Sprzedaż soli…*, b.k.; Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 3; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 3.

lu Solnego reprezentowany przez kopalnię w Wapnie sektor prywatny. Prowadzące ją Towarzystwo Solvay, dysponując tańszym produktem, wywoziło nawet znacznie większe ilości soli, sięgające w II połowie lat dwudziestych nawet kilkudziesięciu tys. ton. W dekadzie następnej, gdy możliwości eksportowe z oczywistych względów gospodarczych się zmniejszyły, wywóz z Wapna obniżył się do zaledwie kilku tys. t rocznie kierowanych głównie do krajów skandynawskich. Najważniejszymi odbiorcami pochodzącej z Wieliczki soli monopolowej były Czechosłowacja i do połowy lat trzydziestych Jugosławia, natomiast na rynki północne wywożono warzonkę pochodzącą z saliny w Inowrocławiu oraz kupowaną w Wapnie[97].

Mimo dużych, acz wciąż niespełnionych, nadziei wiązanych z rozszerzeniem sprzedaży soli na cele niekonsumpcyjne i zintensyfikowaniem eksportu do końca okresu międzywojennego o rozmiarach zbytu decydowały zakupy konsumpcyjne ludności, których najlepszą miarą było spożycie przypadające na jednego mieszkańca. Kształtowanie się tego, *sui generis*, bardzo stabilnego wskaźnika okazało się jednak nadspodziewanie wyraźnym wyznacznikiem oceny działalności handlowej Polskiego Monopolu Solnego. Zapotrzebowanie określane na początku lat dwudziestych na około 9 kg soli jadalnej rocznie już w połowie dekady zostało osiągnięte i sprzedaż w granicach 9–10 kg na mieszkańca utrzymywała się do początku lat trzydziestych[98].

W roku 1932 jednak wskutek kryzysu oraz wielokrotnie już przywoływanej polityki cen monopolowych sprzedaż na mieszkańca spadła poniżej poziomu 9 kg, a w roku 1935 wyniosła już tylko 8,3 kg, co oznaczało, że była aż o 15% niższa od konsumpcji z końca lat dwudziestych. Sytuacja nie poprawiła się wiele w II połowie lat trzydziestych i jeszcze w roku 1938/39 spożycie wyniosło zaledwie 8,5 kg na jednego mieszkańca. Wydaje się, że mimo przesunięć strukturalnych oraz podobnych wyników uzyskiwanych za granicą właśnie ten kilkunastoprocentowy spadek konsumpcji soli był najbardziej miarodajnym wskaźnikiem zjawisk zachodzących w obrębie jej spożycia w latach trzydziestych, a także potwierdzeniem szkodliwej społecznie polityki władz Polskiego Monopolu Solnego w tym okresie. Zwiększała się wprawdzie sprzedaż na cele niekonsumpcyjne (z 1,6 do 2,8 kg w ciągu

[97] APK, PM Solny, sygn. 65, *Wywóz soli do poszczególnych krajów 1936/37–1938/39*, b.k.; Druki Senatu, Okres II, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1930/31, s. 9; *Działalność Polskiego Monopolu Solnego...*, s. 83; NIK 1928/29, s. 142–143; M. Niesiołowski, *Polski Monopol Solny...*, s. 50–59; *Przemysł solny w 1926 r.*, „PiH" 1927, z. 25, s. 849; mimo zmniejszenia rozmiarów eksportu w latach trzydziestych wywóz odgrywał w tym czasie niezmiernie ważną rolę w funkcjonowaniu kopalni w Wapnie ze względu na ograniczone możliwości dostaw na rzecz monopolu, zob. BS, DKBS 1938/39, *Diariusz Nr 15 z posiedzenia Komisji...*, s. 558; *Rola gospodarcza monopolów...*, s. 5.

[98] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 80; K. Bukowski, A. Jackiewicz, *Sól i saliny...*, s. 100.

10 lat), jednak jej wpływ na konsumpcję mógł być jedynie marginalny i związany z nielegalnym odkażaniem i spożywaniem soli bydlęcej, a więc ze wszech miar niepożądany[99].

Generalnie można by uznać, że skuteczna w okresie dobrej koniunktury działalność handlowa Polskiego Monopolu Solnego przyniosła w latach trzydziestych podobne efekty jak Państwowy Monopol Spirytusowy mimo znacznie mniejszej skali zachodzących zmian. Zmniejszał się zbyt konsumpcyjny, rosła sprzedaż na inne cele, jednak zasadnicze różnice między stanowiącą podstawowy środek spożycia solą a alkoholem musiały determinować surowszą ocenę polityki handlowej Polskiego Monopolu Solnego. Ograniczenie sprzedaży monopolowej wódki przekładało się bowiem na poziom wpływów budżetowych oraz ewentualny wzrost konsumpcji nielegalnej, natomiast kilkunastoprocentowy spadek spożycia soli stawał się poważnym problemem wielu mieszkańców kraju. Stąd też na generalnie pozytywny obraz globalnych rozmiarów sprzedaży i jej dynamiki, zwłaszcza w sferze niekonsumpcyjnej, cieniem kładły się dane na temat struktury sprzedawanej soli, a zdecydowanie najgorzej wypadał monopol w najważniejszych z punktu widzenia konsumentów statystykach spożycia soli jadalnej, której zakupy w latach trzydziestych nie tylko stały się znacznie droższe niż przed nadejściem kryzysu, ale nawet musiały zostać poważnie w tym czasie ograniczone w stosunku do wcześniejszych potrzeb.

Dynamika sprzedaży artykułów podległych oddziaływaniu dwóch najmniejszych monopoli skarbowych, a więc Polskiego Monopolu Loteryjnego oraz Państwowego Monopolu Zapałczanego, stanowiła czytelny przykład wpływu prowadzonej polityki handlowej na efekty sprzedaży. W przekonaniu takim utwierdzał fakt, że sprzedający niekoniecznie potrzebne do życia losy loterii PML osiągał do końca lat trzydziestych znakomite wręcz rezultaty sprzedaży, podczas gdy oferujący towar pierwszej potrzeby, jakim były wtedy zapałki, dzierżawca monopolu zapałczanego doprowadził ich zbyt do skrajnego załamania.

---

[99] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 35; sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, k. 23; sygn. 75, *Uzasadnienia i wyjaśnienia...*, b.k.; BS, DKBS 1936/37, *Komunikat Nr 48 z posiedzenia Komisji...*, s. 2; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 11–12; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 6; Lassotówna Z., *Opodatkowanie rodziny...*, s. 21; specyficznie kształtowała się w całym omawianym okresie struktura terytorialna sprzedaży soli – wskutek wciąż utrzymującego się w uboższych dzielnicach kraju tradycyjnego wykorzystywania tego produktu do konserwacji żywności była odwrotnie proporcjonalna do stopnia rozwoju, na wschodzie kraju sprzedawano wyraźnie więcej soli niż w województwach zachodnich, a najwyższy zbyt na mieszkańca notowano w warunkach dobrej koniunktury w województwie poleskim, gdzie zbliżał się on na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych nawet do poziomu 12 kg, podczas gdy w województwach poznańskim czy śląskim oscylował wtedy wokół zaledwie 7–8 kilogramów (analogicznie wyższa była sprzedaż soli na wsi niż w miastach).

W przeciwieństwie do wszystkich pozostałych przedsiębiorstw monopolowych podstawowym wyznacznikiem analizy działalności handlowej Polskiego Monopolu Loteryjnego były nie tyle rozmiary sprzedaży, ile raczej jej skuteczność. Liczbę oferowanych graczom losów określał bowiem układany przez władze monopolu i zatwierdzany przez Ministra Skarbu plan kolejnych loterii klasowych, zaś celem działań monopolu była efektywna sprzedaż wszystkich losów. W przeciwnym wypadku w ciągnieniach uczestniczyły także te pozostające w rękach Skarbu i ich ewentualna wygrana nie przynosiła żadnych dochodów budżetowych, które pochodziły wszak z prowizji od wypłat wygranych. Pierwsze, organizowane na początku lat dwudziestych edycje loterii klasowej opiewały na sto kilkadziesiąt tysięcy losów, od 1922 roku ich liczba przekroczyła 200 tys., w 1923 sięgnęła 255 tys., a w całym okresie przed stabilizacją waluty sprzedawano wszystkie oferowane losy. Trudności pojawiły się jednak wraz z drastyczną podwyżką ceny losów w rozpoczętej w roku 1924 loterii IX, której skutkiem stało się wykonanie planu sprzedaży w zaledwie 84% i mniejszy, niż zakładano dochód z loterii[100].

Później problemów takich już nie było, nieliczne niesprzedane losy odnotowano już tylko w pełnym trudności gospodarczych roku 1925, a zwiększaniu sprzedaży nie zaszkodziły nawet kolejne podwyżki ich ceny. W roku 1925 liczba oferowanych przez monopol szans na wygraną przekroczyła poziom 300 tys., w 1927 sięgnęła pół miliona, zaś w rozpoczętej jesienią roku 1929 XX edycji loterii doszła do miliona – podzielonych na ćwiartki – losów. Wszystkie znajdowały nabywców, a wraz ze wzrostem sprzedaży zwiększały się również płynące z poszczególnych edycji loterii wpływy brutto (po odjęciu kosztów dystrybucji). Jeszcze w latach 1925–1926 wahały się one w granicach 10 mln złotych, zaś pod koniec lat dwudziestych, po wypuszczeniu miliona losów w jednej loterii, sięgnęły poziomu 32 mln złotych[101].

Załamanie sprzedaży przyszło wraz z kryzysem, gdy nierozważne, jak się okazało, wypuszczenie w loterii XXIII w roku budżetowym 1931/32 identycznej jak w okresie znakomitej koniunktury liczby losów doprowadziło do sytuacji, w której monopol nie sprzedał wszystkich oferowanych szans na wygrane. Niewiele lepiej, mimo zmniejszenia z 210 tys. do 160 tys. liczby losów w pierw-

[100] NIK 1921, s. 383–384; 1923, s. 203; 1924, s. 303; PBRP 1922, cz. 8, *Ministerstwo Skarbu*, s. 27–28; 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu. C. Monopole*, s. 15–16; *Przegląd skarbowy Polski…*, s. 59.

[101] NIK 1925, s. 223; RMS 1924–1927, s. 472; 1927–1930, s. 302; P. Grata, *Miejsce monopoli…*, s. 186–187; podawane liczby oznaczają sumę losów sprzedawanych na poszczególne klasy loterii; część źródeł (np. niektóre sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli) podaje jako liczbę losów ich ofertę w pierwszej tylko klasie, traktując pozostałe, zgodnie z formalnym wymogiem kupna losu na wszystkie klasy w przypadku chęci udziału w ostatnim, najbardziej popularnym losowaniu, jako dalsze części tego samego losu; w takiej sytuacji łączna cena jednego losu wynosiłaby aż 200 zł (z drugiej strony numery losów wygrywających we wcześniejszych stadiach gry nie uczestniczyły już w kolejnych losowaniach), zob. np. NIK 1926, s. 193; 1929/30, z. VII, s. 224–225.

szym ciągnieniu, było w roku 1932/33 (zwroty ponownie sięgnęły 10%) i dopiero przeprowadzona w roku 1933 kolejna redukcja liczby losów do 148 tysięcy połączona ze wspomnianymi już zmianami organizacyjnymi pozwoliła na poprawę sytuacji. Losy loterii ponownie zaczęły być rozprowadzane właściwie w całości, zaś dzięki zmniejszeniu do czterech liczby klas w poszczególnych edycjach loterii możliwe stało się dokonywanie dwunastu, zamiast dotychczasowych dziesięciu, losowań rocznie. Stopniowo zwiększała się także pula sprzedawanych w kolejnych loteriach losów – w roku budżetowym 1935/36 doszła do poziomu 165 tys. w pierwszej klasie, zaś tuż przed wojną osiągnęła 195 tys., czyli była zbliżona do tej z końca lat dwudziestych, gdy w I klasie sprzedawano 210 tys. biletów, zaś w ostatniej – 190 tys.)[102].

Tabela 35. Dynamika sprzedaży losów loterii klasowej w latach 1924/25–1937/38

Rok	Sprzedaż w mln	Wskaźnik 1929/30=100	Rok	Sprzedaż w mln	Wskaźnik 1929/30=100
1924/25	0,43	23	1931/32	1,69	90
1925/26	0,54	29	1932/33	1,43	76
1926/27	0,69	37	1933/34	1,78	95
1927/28	1,12	60	1934/35	2,11	112
1928/29	1,57	84	1935/36	2,28	121
1929/30	1,88	100	1936/37	2,34	124
1930/31	2,00	106	1937/38	2,27	121

Źródło: RMS 1927–1930, s. 302; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów...*, s. 364; obliczenia własne.

Liczba losów sprzedawanych w poszczególnych ciągnieniach kolejnych edycji loterii klasowej składała się na globalny wynik handlowy Polskiego Monopolu Loteryjnego w skali kolejnych lat budżetowych. Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych łączna sprzedaż osiągnęła poziom dwóch milionów sztuk całych losów rocznie i przez następnych kilka lat wydawało się, że podobnie jak w przypadku innych przedsiębiorstw monopolowych nie uda się już przekroczyć przedkryzysowego poziomu sprzedaży. Jednak wspomniane zmiany organizacyjne, zwłaszcza wprowadzenie systemu loterii czteroklasowych, przyniosły najpierw trzydziestoprocentowy wzrost zbytu w roku 1933/34, a później trwałe przekroczenie w II połowie dekady poziomu 2 mln sprzedawanych losów (2 340 tys. w roku 1936/37). Następnie wraz z wprowadzeniem podziału losu na

[102] AAN, PML, sygn. 3, *Sprawozdania roczne Polskiego Monopolu Loteryjnego 1937/1938*, k. 33; Druki Senatu, Okres III, druk nr 24, cz. 8-C, SKSB Monopole 1931/32, s. 10; druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1932/33, s. 7; druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 14–16; NIK 1932/33, z. V, s. 92–93; PBRP 1935/36, s. 647; 1939/40, s. 1062; co ciekawe, jeszcze w roku 1930/31 sprzedano wszystkie oferowane losy loterii, zob. NIK 1930/31, z. V, s. 202.

pięć części ich liczba wprawdzie od roku 1938/39 zmniejszyła się do 1,9 mln, ale był to spadek tylko pozorny. Zwiększyła się bowiem ilość oferowanych klientom i będących w całym omawianym okresie realnym przedmiotem handlu monopolowego pojedynczych szans na wygraną. Przy podziale losu na ćwiartki było ich bowiem niespełna 9,4 mln, zaś przy nowych zasadach sprzedawano już 9,6 mln części losów, czyli nie tylko więcej, niż miało to miejsce wcześniej, oznaczało to także wynik wyraźnie, bo aż o 20%, lepszy niż na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych[103].

Dynamika i skuteczność sprzedaży losów była jedynym właściwie miarodajnym kryterium analizy działalności handlowej Polskiego Monopolu Loteryjnego. Odmiennie bowiem niż w przypadku pozostałych przedsiębiorstw monopolowych trudno było wyciągać wnioski z kształtowania się struktury przestrzennej tej sprzedaży, gdyż ze względu na wspomnianą już jej organizację i możliwość działalności poszczególnych kolektur w zasadzie w całym kraju (wysyłka losów, otwieranie przedstawicielstw w innych miastach) uzyskiwane w tej mierze informacje były w pewnej części zwodnicze. Z drugiej jednak strony powszechnie uznawano prawdziwość zasadniczych wniosków ze struktury rozdziału losów płynących.

Przez cały okres ustabilizowanych stosunków pieniężnych w strukturze tej dominowały obszary działania dawnej „królewiackiej" loterii klasowej, których kolektury sprzedawały ponad 60% wszystkich szans na wygraną, a w samej Warszawie dystrybuowano regularnie około 40% losów loteryjnych. Generalnie w loterii uczestniczyli głównie mieszkańcy miast, począwszy od przedstawicieli różnych grup inteligencji, rzemieślników i kupców, po jak mówiono w latach kryzysu, *szerokie sfery robotników miejskich*, którzy bezsprzecznie dominowali wśród graczy. Sama dystrybucja większe rozmiary osiągała w województwach, w których znajdowały się duże ośrodki miejskie (śląskie, łódzkie, lwowskie, krakowskie). Zdecydowanie mniej popularna była loteria w województwach poznańskim i pomorskim, gdzie z jednej strony nie było takich tradycji, z drugiej zaś sytuacja ekonomiczna ludności, często skłaniająca do gry, była wyraźnie lepsza niż w innych częściach kraju. W obu tych województwach sprzedawano łącznie zaledwie kilka procent wszystkich losów, a o braku zainteresowania loterią najlepiej świadczył fakt, że większa sprzedaż niż na Pomorzu była w województwach wileńskim i wołyńskim, co w przypadku innych artykułów monopolowych było raczej nie do pomyślenia[104].

---

[103] AAN, PML, sygn. 2, *Sprawozdania roczne Polskiego Monopolu Loteryjnego 1936/1937*, k. 3; sygn. 5, *Regulaminy KLP 1931–1939*, k. 12–18; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 21; PBRP 1938/39, s. 1018; RMS 1927–1930, s. 302; obliczenia własne.

[104] Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 3, 21; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 15–16; NIK 1933/34, z. V, s. 85; *Tajemnica powodzenia loterii...*, s. 2; *Polski Monopol Loteryjny...*, s. 37; *Zdrowe i niezdrowe for-*

Loteria klasowa stanowiła najważniejszą, a w latach trzydziestych jedyną formę gry organizowaną przez monopol, zaś z punktu widzenia realizacji jego celów fiskalnych była w całym okresie międzywojennym wyłącznym, poza wydawaniem pozwoleń na loterie prywatne, źródłem dochodów budżetowych. Oprócz loterii klasowej organizowano także w latach dwudziestych loterię dobroczynną, z której zyski przeznaczano na różne cele społeczne, a o jej nikłym związku z głównym kierunkiem działań monopolu świadczył fakt, że nie wchodziła ona nawet do jego kolejnych planów finansowych. Loterie takie organizowano dwa razy do roku, dochody z ich przeprowadzenia sięgały kilkudziesięciu, a w najlepszym pod tym względem roku 1927 nawet blisko dwustu tysięcy złotych, jednak z powodu stosunkowo niskiego poziomu wygranych (maksymalnie 30 tys. zł) nie były zbyt popularnym rodzajem rozrywki. Z drugiej zaś strony ich uatrakcyjnianie mogło stanowić konkurencję dla samej loterii klasowej, taki też był powód likwidacji tej formy gry w końcu lat dwudziestych. Później Polski Monopol Loteryjny dwukrotnie dotował jeszcze najważniejszego wcześniej beneficjenta loterii dobroczynnej, czyli Polski Czerwony Krzyż, jednak sam więcej tej znanej z okresu I wojny światowej loterii już nie organizował[105].

Pewien wpływ na działalność handlową Polskiego Monopolu Loteryjnego, a zwłaszcza na wyraźnie zwiększoną aktywność w propagowaniu i zachęcaniu do nabywania losów, miały pojawiające się w latach trzydziestych zagrożenia ze strony ewentualnej konkurencji, do której zaliczano w tym czasie przede wszystkim totalizator sportowy, który w II połowie lat trzydziestych uzyskał możliwość sprzedaży swych zakładów poza terenem wyścigów konnych i wszedł w ten sposób między innymi na decydujący dla wyników monopolu rynek stolicy. Pewne obawy z punktu widzenia interesów loterii budził także rozwój różnych nielegalnych i na pewno bardziej emocjonujących dla uczestników gier hazardowych, a nawet pojawienie się na rynku pieniężnym państwowych pożyczek premiowych, które jak wówczas pisano, także pewne *momenty hazardowe* posiadały[106].

Generalnie zatem sytuacja loterii klasowej była w końcu lat trzydziestych dosyć specyficzna. Z jednej strony loteria uzyskiwała znakomite wyniki sprze-

---

my hazardu, „Gaz. Handl." 1931, nr 263, s. 5; przewagę ludności miejskiej wśród graczy potwierdzała także przedstawiana przez władze skarbowe struktura wygrywających główne nagrody, wśród których nie było mieszkańców wsi, por. P. Grata, *Monopol loteryjny*..., s. 135–136.

[105] NIK 1927, s. 177; 1928/29, s. 167; 1929/30, z. VII, s. 228–229; RMS 1924–1927, s. 473; W. Czechowicz, *Loteria i jej rozwój*..., s. 58–59; J. Dawidsohn, *Polskie monopole*..., s. 36–37; T. Jakubowski, *Monopol loteryjny*..., s. 302–303; *Loteria dobroczynna*, „Gaz. Handl." 1929, nr 135, s. 2; *Loteria państwowa na PWK*, tamże, nr 147, s. 9; *Polski Monopol Loteryjny*..., s. 40.

[106] AAN, PML, sygn. 2, *Sprawozdania roczne*..., k. 4; BS, DKBS 1938/39, *Diariusz Nr 15 z posiedzenia Komisji*..., s. 565; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38, s. 12; DzURP 1937, nr 8, poz. 65; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/*37, SS Sejm, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 15; *tenże w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, tamże, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 32.

daży, z drugiej zaś coraz bardziej widoczne obawy o utrzymanie jej znaczenia kazały znawcom tematu zauważać ograniczone możliwości dalszego rozwoju, a nawet formułować tezę o osiągnięciu szczytu jej możliwości sprzedaży. Wskutek takich przekonań troską Polskiego Monopolu Loteryjnego stało się w tym czasie raczej utrzymywanie dotychczasowego poziomu sprzedaży bądź czynienie ewentualnych minimalnych postępów drogą zabiegów czysto handlowych, a nie dalsze ryzykowne zwiększanie liczy sprzedawanych losów, co mogłoby skończyć się załamaniem podobnym do tego z początku dekady[107].

Pojawiła się natomiast w roku 1937 na forum parlamentu – najpierw w Komisji Budżetowej Sejmu, później na sali obrad plenarnych – zgłoszona przez posła Adolfa Wagnera i motywowana chęcią walki z hazardem nielegalnym propozycja wprowadzenia przez monopol loterii liczbowej. Nie uzyskała jeszcze wprawdzie poparcia posłów, ale dyskusja na ten temat toczyła się także w następnych latach i ta niemal wyklęta wcześniej w Polsce, choć znana w dawnym zaborze austriackim forma loterii, zyskiwała z czasem coraz więcej zwolenników. Porównywali oni loterię liczbową do totalizatora, w którym także miały miejsce regularne, niewymagające dużych nakładów zakłady, a równie istotnym argumentem za jej wprowadzeniem miały być, rzecz jasna, względy fiskalne (możliwość taką dopuszczała ustawa monopolowa z 9 lipca 1936 roku). Pomysł loterii liczbowej został jednak ze względów społecznych zarzucony w sejmie IV kadencji, a nowy parlament wyłoniony w ostatnich przed wybuchem wojny wyborach tematu już nie podjął[108].

Przeciwieństwem wyników sprzedaży Polskiego Monopolu Loteryjnego były rozmiary zbytu zapałek. Kontrowersyjne od samego początku zasady dzierżawy monopolu sprzyjały ich sprzedaży tylko do końca obowiązywania niekorzystnej dla Skarbu umowy z września 1925 roku. Zbyt zapałek zwiększał się bowiem systematycznie, osiągając swe apogeum w roku 1929/30, gdy poziom sprzedaży sprzed wejścia w życie monopolu został przekroczony o kilkadziesiąt procent. W roku 1928/29 sprzedaż była także o ponad 5% wyższa od rozmiarów z ostatnich 12 miesięcy przed wprowadzeniem monopolu, czyli uprawniała wreszcie władze skarbowe do żądania, w myśl umowy, wyższej opłaty dzier-

---

[107] Już w sprawozdaniu z działalności Polskiego Monopolu Loteryjnego za rok 1936/37 pisano, że *pojemność rynku, z punktu widzenia możliwości rozprzedaży losów loterii klasowej, wydaje się być w obecnej koniunkturze gospodarczej wykorzystana w* zupełności, por. AAN, PML, sygn. 2, *Sprawozdania roczne...*, k. 5.

[108] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Sejm, Okres IV, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 32–33, 51; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1938/*39, tamże, pos. 73 z 19 lutego 1938 r., szp. 75–78; Druki Sejmu, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 10; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 8; po raz pierwszy propozycja loterii liczbowej padła już podczas prac Komisji Budżetowej Sejmu nad budżetem na rok 1936/37, zob. *Zadłużenie państwa i monopole*, „Kur. Pozn." 1936, nr 52, s. 1.

żawnej. Zgodnie z umową jej wysokość była stała i dopiero z przekroczeniem właśnie o 5% – sztucznie zawyżonej zresztą, jak podejrzewała NIK – konsumpcji z ostatniego roku wolnego handlu możliwy był jej wzrost. Rozmiary sprzedaży wewnętrznej w okresie porównawczym długo pozostawały przedmiotem sporu, gdyż Spółka Akcyjna do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego obstawała w negocjacjach z władzami skarbowymi przy poziomie 138 tys. skrzyń (41,4 mld sztuk), podczas gdy strona rządowa uznawała, że wynosiła ona wtedy tylko 120 tys. skrzyń zapałek (36 mld sztuk), co wymagałoby podwyżki czynszu już w roku 1926[109].

Tabela 36. Sprzedaż zapałek na rynku wewnętrznym w latach 1924–1938/39

Rok	Sprzedaż w mld sztuk	Wskaźnik 1929/30=100	Rok	Sprzedaż w mld sztuk	Wskaźnik 1929/30=100
1924	25,4	56	1932/33	22,8	50
1925	31,9	71	1933/34	19,9	44
1926	36,5	81	1934/35	18,4	41
1927/28	42,3	94	1935/36	17,0	38
1928/29	43,8	97	1936/37	16,3	36
1929/30	45,2	100	1937/38	16,8	37
1930/31	43,9	97	1938	18,8*	42
1931/32	27,5	61			

* szacunek oparty na informacji GUS o sprzedaży *per capita*.

Źródło: Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 23; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 23; MRS 1939, s. 159; NIK 1937/38, z. V-b, s. 104; RMS 1924–1927, s. 474–479; 1927–1930, s. 304–305; obliczenia własne.

Brak możliwości wymuszenia na dzierżawcy korzystnych dla Skarbu rozwiązań skutkował w tym wypadku koniecznością pogodzenia się z decyzjami władz spółki i stanem ciągłego konfliktu na linii dzierżawca – władze skarbowe. Jego konsekwencją stało się zaś podpisanie nowej umowy, której zapisy weszły w życie na początku 1931 roku, czyli w okresie pogłębiania się zjawisk kryzysowych w gospodarce. Ich wprowadzenie – z drastyczną podwyżką cen na czele – przyniosło oczywiste i przewidywalne w takich sytuacjach załamanie sprzedaży. Jeszcze w roku 1930/31 była ona niewiele niższa od rekordu z roku poprzedniego, ale już w ciągu pierwszego roku obowiązywania nowych cen sprzedażnych zmniejszyła się o 40%, zaś w roku 1933/34 wyniosła zaledwie 40% poziomu sprzed kryzysu (i sprzed podpisania nowej umowy dzierżawnej). Co więcej,

[109] AAN, Kauzik, sygn. 36, *Materiały w sprawie Monopolu Zapałczanego*..., k. 96–97; tamże, PRM KE, sygn. 568, *Wnioski, projekty i korespondencja*..., k. 33; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2567, *Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji*..., s. 28; NIK 1925, s. 221; 1928/29, s. 168–169; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów*..., s. 328–330.

spadek konsumpcji trwał nadal, doprowadzając sprzedaż do niewiele ponad 1/3 poziomu z przełomu dekad, a jego rozmiary jeszcze większą skalę przybierały w najuboższych częściach kraju. Na Kresach Wschodnich liczba zapałek przypadających rocznie na mieszkańca tylko minimalnie przewyższała liczbę dni w roku, co oznaczało, że część ludności musiała wspierać się nielegalnym pozyskiwaniem zapalniczek (kształtowanie się struktury terytorialnej zbytu było podobne jak w przypadku pozostałych, za wyjątkiem loteryjnego, monopoli)[110].

Spadek sprzedaży zapałek trwał aż do obniżenia ich ceny w lipcu roku 1937, co ewidentnie potwierdzało tylko tezę o jego bardziej cenowym, czyli sztucznym, niż wynikającym ze zjawisk koniunkturalnych pochodzeniu. Jeszcze bowiem w pierwszym półroczu tego roku konsumpcja zmniejszyła się w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o dalsze 12%. Dopiero redukcja stawki sprzedażnej przyniosła zwiększenie zbytu w II półroczu i osiągnięcie pozytywnego, o 1,5% lepszego wyniku w roku kalendarzowym 1937. Postęp w sprzedaży kontynuowany był także w roku 1938, gdyż była ona już o kilkanaście procent wyższa niż w ostatnim pełnym roku obowiązywania wyższych cen zapałek, chociaż z drugiej strony osiągnięty wtedy poziom konsumpcji ciągle pozostawał niższy od tego z roku 1933/34, co bardzo wyraźnie świadczyło o trwałości spadku rozmiarów zbytu zapałek na rynku polskim (na rok budżetowy 1939/40 planowano sprzedaż 19 mld sztuk zapałek)[111].

Załamanie ryku wewnętrznego, jakie nastąpiło wraz z podpisaniem umowy z listopada 1930 roku, było połączone z zaprzestaniem wywozu zapałek z obszaru Rzeczypospolitej. Nowe porozumienie z dzierżawcą znosiło bowiem obowiązek eksportu w wysokości 1/3 poziomu konsumpcji krajowej, z czego koncesjonariusz skwapliwie skorzystał, rezygnując ostatecznie z tej niezbyt opłacalnej w porównaniu ze sprzedażą wewnętrzną działalności. Już zresztą wcześniej występowały poważne problemy z egzekucją zapisanych w umowie z 1925 roku obowiązków eksportowych i była to kolejna ze związanych z dzierżawą monopolu spraw spornych. Mimo podpisanego zobowiązania rozmiary wywozu tylko raz, w roku 1929, przekroczyły wyraźnie poziom nałożonego na dzierżawcę minimum, a zbliżyły się do niego jeszcze w roku 1928. W pozostałych latach były o wiele niższe, Spółce Akcyjnej do Eksploatacji PMZ bardziej opłacało się płacić kary za niedotrzymywanie warunków umowy niż wywozić większe ilości

---

[110] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6853, *Wykazy fabryk...*, k. 301–302; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 19–20; MRS 1937, s. 144; 1939, s. 159; NIK 1933/34, z. V, s. 87; mimo wysokich cen sprzedażnych pojawiały się w okresie kryzysu przypadki niedostatecznego zaopatrzenia rynku w najczęściej kupowane i najtańsze zapałki standardowe, zob. NIK 1934/35, s. 170.

[111] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1938/39*, SS Sejm, Okres IV, pos. 73 z 19 lutego 1938 r., szp. 67; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, tamże, Okres V, pos. 15 z 22 lutego 1939 r., szp. 132; NIK 1937/38, z. V-b, s. 104; PBRP 1939/40, s. 1073; *Debata szczegółowa nad budżetem...*, s. 5.

zapałek za granicę. Paradoksalnie wielkość tego eksportu była niższa niż w roku 1924, czyli jeszcze przed wprowadzeniem monopolu, który wszak miał przynieść... wzrost możliwości eksportowych[112].

Tabela 37. Eksport zapałek w latach 1924–1931

Rok	Eksport w mld szt.	Eksport w stosunku do sprzedaży ogółem w %	Eksport w stosunku do konsumpcji wewnętrznej w %
1924	7,1	21,8	28,0
1925	0,1	0,3	0,3
1926	4,7	11,4	12,9
1927	4,1	8,5	9,9
1928	12,3	21,9	27,9
1929	18,5	33,5	41,7
1930	8,8	16,2	18.7
1931	0,5	1,4	1,5

Źródło: Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 17; RMS 1924–1927, s. 474–479; 1927–1930, s. 304–305; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek...*, s. 24; obliczenia własne.

Generalnie jednak do roku 1930 pewne sięgające kilkunastu procent całości sprzedaży polskich fabryk zapałczanych rozmiary wywozu się utrzymywały, natomiast podpisanie nowej umowy dzierżawczej oznaczało jego całkowite wygaszenie. Musiało to znaleźć swoje przełożenie na możliwości produkcyjne zakładów i jeszcze wyższą niż w przypadku konsumpcji redukcję rozmiarów wytwórczości. Co gorsza, rezygnacja z obowiązku eksportu wyjaśniona została w uzasadnieniu nowej ustawy monopolowej dążeniem Skarbu do unikania partycypacji w ewentualnych stratach ponoszonych na wywozie. W sytuacji gdy czynsz dzierżawny równocześnie przestawał być uzależniony od tak konfliktogennej wcześniej wysokości zysków spółki, argument ten tracił rację bytu, a rezygnacja z odpowiednich zapisów w umowie przynosiła korzyści tylko dzierżawcy[113].

Ze sprzedażą zapałek ściśle powiązana była w całym omawianym okresie zagmatwana i trudna do kwantyfikacji kwestia handlu i zużycia na rynku wewnętrznym zapalniczek (jedna miała zastępować przeciętnie 120 pudełek zapałek rocznie). Do 1931 roku nie były one przedmiotem monopolu i podlegały wysokiemu, ale częściowo tylko prohibicyjnemu podatkowi akcyzowemu, którego stawka wynosiła 1 zł od zapalniczek kieszonkowych oraz 5 zł od ściennych. Sprzedaż ofi-

[112] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 640, cz. 8, SKB Monopole 1933/34, s. 15; NIK 1929/30, z. VII, s. 232–234; 1930/31, z. V, s. 204–205; *Polski przemysł zapałczany...*, s. 3.

[113] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 5, *Projekt ustawy o monopolu zapałczanym...*, s. 6; H. Tennenbaum, *Struktura gospodarstwa...*, s. 168–170.

cjalna, choć na pewno stanowiąca mniejszą część całkowitej, kształtowała się wtedy w granicach od kilkudziesięciu do niewiele ponad stu tysięcy sztuk rocznie, co mogło stanowić, jak szacowano, mniej niż połowę całości obrotów rynkowych[114].

Sytuacja uległa gruntownej zmianie po wprowadzeniu w myśl zapisów nowej umowy i ustawy zapałczanej z początku 1931 roku monopolu na zapalniczki. Podniesienie poziomu podatku do 10 zł od sztuki zlikwidowało właściwie legalny handel, który od tej pory mieścił się w przedziale kilkuset (sic!) sztuk rocznie, a o świadomym dążeniu do wyeliminowania konkurencyjnych dla zapałek zapalniczek z rynku wprost informowało uzasadnienie do ustawy monopolowej oraz wyrażany nowymi przepisami kompletny brak zainteresowania Skarbu rozmiarami sprzedaży. Spółka dzierżawcza i tak bowiem gwarantowała, niezależnie od faktycznych wpływów, 120 tys. zł dochodu z podatku, czyli tyle, ile uzyskano z akcyzy w najlepszym pod tym względem przed podpisaniem umowy roku budżetowym 1929/30 (kilkanaście tysięcy zł więcej wpłynęło w okresie 1930/31). Taką też kwotę realistycznie zapisywano w kolejnych preliminarzach budżetowych, a wskutek stosowania nowych stawek podatkowych sprzedaż legalna osiągnęła w połowie lat trzydziestych „zawrotny" poziom stu sztuk rocznie, co nie mogło dziwić, w sytuacji gdy sprzedawcy uliczni oferowali zapalniczki po 2 zł za szt., czyli kilkakrotnie taniej od samej stawki podatku[115].

W ten sposób *rzeczywistość stała się groteskowa*, jak później napisano w sprawozdaniu Komisji Budżetowej Senatu w 1938 roku, a jedynym wyjściem z sytuacji była dokonana w 1937 roku obniżka podatku do jego wysokości sprzed 1931 roku (gwarantowana przez Spółkę wpłata do Skarbu także została obniżona). W ciągu trzech przeznaczonych na to miesięcy obywatele zalegalizowali w III kwartale 1937 roku ponad 400 tys. używanych dotychczas nieopodatkowanych zapalniczek, a w roku 1938 sprzedano już w kraju 41 tys. sztuk zapalniczek, czyli czterdziestokrotnie więcej niż przed obniżeniem podatku (przeciętna cena niewiele przekraczała 4 zł/szt.)[116].

Wyniki działalności handlowej Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego były zatem zdecydowanie najgorsze wśród wszystkich przedsiębiorstw monopolowych, jednak trudno je uznać za do końca

---

[114] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 21; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 1. s. 224; *Opodatkowanie zapalniczek po wprowadzeniu monopolu*, „Tyg. Handl." 1925, nr 41, s. 5; E. Taylor, *Polityka skarbowa...*, s. 290–291.

[115] Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 23; NIK 1933/34, z. V, s. 87; Zamknięcie rachunków... 1929/30, s. 164; 1930/31, s. 148; *Jeszcze o zapalniczkach*, „Tyg. Handl." 1934, nr 9, s. 19; *Zapałki są bezwzględnie...*, s. 9.

[116] BS, DKBS 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dn. 9 lutego 1937 r.*, s. 12; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 9; tamże, Okres V, druk nr 45, cz. 8-C, SKB Monopole 1939/40, s. 11; NIK 1937/38, z. V-b, s. 105; *Monopole zwiększają swój dochód*, „Dz. Pozn." 1937, nr 26, s. 3; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1938, nr 28, s. 7.

porównywalne z osiąganymi przez przedsiębiorstwa prowadzone bezpośrednio przez władze skarbowe. Na sumę dochodów dzierżawcy monopolu zapałczanego składały się bowiem obok niewątpliwie wysokich wpływów z samej sprzedaży zapałek także zyski ze spłat udzielanych polskiemu rządowi pożyczek, a gospodarczy wymiar korzyści z dzierżawy monopolu uzupełniały możliwości pełnej, może poza sprzedażą zapalniczek, kontroli kolejnego rynku europejskiego oraz opłacalny, w przeciwieństwie do eksportu zapałek, wywóz za granicę surowców do ich produkcji. W ten sposób spółka mogła w pełni realizować zrozumiałe z punktu widzenia jej interesów, a zarzucane jej przez przeciwników dzierżawy monopolu już w połowie lat dwudziestych, zamierzenia względem rozwijającego się w oparciu o własne surowce i aktywnie wchodzącego na rynki zagraniczne w pierwszych latach niepodległości polskiego przemysłu zapałczanego.

Podsumowując natomiast całokształt działalności wszystkich wchodzących w skład systemu monopoli skarbowych uprawnień państwa, warto pokusić się o kilka uogólniających wniosków. Przede wszystkim należy zauważyć, że podstawowymi uwarunkowaniami osiąganych przez nie wyników gospodarczych były prowadzona przez poszczególne przedsiębiorstwa polityka handlowa, skuteczność egzekucji wyłączności Skarbu na ich sprzedaż oraz zawsze ważne w działalności handlowej czynniki koniunkturalne. Ponieważ jednak te ostatnie stanowiły zmienną niezależną od czynników skarbowych, po lewej stronie równania obrazującego efekty funkcjonowania systemu monopolowego pozostawały czynniki stanowiące w mniejszym lub większym stopniu skutki działań zarządów monopoli oraz władz skarbowych.

Z tym zaś zarówno w kontekście interesów budżetu, jak i konsumentów było bardzo różnie. O ile w okresie dobrej koniunktury wyraźny fiskalizm w działaniach monopoli nie przeszkadzał, za wyjątkiem pierwszych lat istnienia Państwowego Monopolu Spirytusowego, w rozwoju tak produkcji, jak i handlu ich wyrobami, o tyle w latach trzydziestych sytuacja stała się już bardziej skomplikowana. Skutkiem wcześniejszej ekspansji cenowej, kontynuowanej nawet jeszcze na początku dekady, stało się załamanie sprzedaży, a co za tym szło, także wytwórczości większości produktów monopolowych. W przypadku mniej rynkowych wyrobów, czyli tytoniu i soli, względnie niezłe wyniki globalne zaciemniały jedynie wymiar realny pogorszenia sytuacji wyraźnie widoczny w strukturze sprzedaży i płynących z niej dochodów.

Wraz ze zmniejszaniem się możliwości nabywczych konsumentów zwiększały się także rozmiary przestępczości monopolowej i związanej z nią szarej strefy, która nigdy wcześniej nie była tak rozbudowana jak właśnie w pierwszej połowie lat trzydziestych. Bezwzględnie słuszne, ale często spóźnione i zawsze zbyt skromne z punktu widzenia kształtowania się wskaźników cen i dochodów obniżki stawek sprzedażnych wyrobów monopolowych pozwoliły na pewną poprawę sytuacji, była ona jednak połowiczna. W większości przypadków nie udało się bowiem osiągnąć przedkryzysowych wskaźników sprzedaży, żaden z mo-

nopoli, za wyjątkiem Polskiego Monopolu Loteryjnego, nie uzyskał wcześniejszych rozmiarów pod względem wartości, a polegające na zwiększaniu konsumpcji tańszych produktów kosztem droższych zmiany w strukturze zbytu Polskiego Monopolu Tytoniowego oraz Polskiego Monopolu Solnego okazały się trwalsze niż sam kryzys.

Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że wskutek procesów deflacyjnych nominalne wartości wpływów handlowych nie do końca odzwierciedlały realne zjawiska. W zasadzie wszystkie przedsiębiorstwa monopolowe regularnie uzyskiwały w latach trzydziestych dochody realnie wyższe niż w okresie sprzed kryzysu, a jedynym wyjątkiem był tutaj Państwowy Monopol Spirytusowy, który jednak po reorientacji swej polityki cenowej w ostatnich latach przed wojną również przekroczył poziom dochodów osiągnięty w roku 1929/30 (uwzględniając zmiany w sile nabywczej złotego).

Większości przedsiębiorstw monopolowych udało się przed wybuchem wojny wypracować poziom 90% sprzedaży sprzed załamania, co w kontekście rozmiarów „tąpnięcia" można uznać za wynik zadowalający. Z reguły był on wsparty bardziej elastyczną polityką cenową, większym naciskiem na realizację gospodarczych zadań poszczególnych przedsiębiorstw oraz związanym z tym zwiększaniem sprzedaży spirytusu i soli na cele niekonsumpcyjne, które co najmniej od połowy lat dwudziestych uznawano za źródło potencjalnego rozwoju zbytu. Wyraźnie nie przystawał do pozostałych przedsiębiorstw monopolowych dzierżawiony przez zagraniczne konsorcjum Państwowy Monopol Zapałczany, który w przeciwieństwie do nich prowadzony był jak typowy monopol prywatny ze wszystkimi negatywnymi cechami takiego podejścia. Skutkiem tego stało się zarówno zminimalizowanie sprzedaży zapałek, jak i niemalże likwidacja polskiego przemysłu zapałczanego, którego stan posiadania ograniczony został w latach trzydziestych do zaledwie czterech zakładów, zaś rozmiary produkcji w sposób trwały ustabilizowały się na poziomie 30% wyników uzyskiwanych w II połowie lat dwudziestych. Pozytywnie wyróżniała się natomiast działalność Polskiego Monopolu Loteryjnego, który nie tylko jako jedyny osiągał w II połowie lat trzydziestych bezsprzecznie najlepsze wyniki w całym okresie międzywojennym, ale także najszybciej wyszedł z recesji oraz mimo utrzymywania sztywnych cen prowadził najbardziej elastyczną politykę handlową. Sprzyjała jej z pewnością specyfika działalności opartej na sprzedaży szans na wielką wygraną, co zwłaszcza w latach kryzysu, musiało szeroko oddziaływać na wyobraźnię potencjalnych klientów.

Generalnie ocena funkcjonowania monopoli skarbowych musi mieć charakter ambiwalentny i uwzględniający także inne poza czysto ekonomiczne aspekty ich działania. Mimo pozornie lepszych w większości przypadków wyników produkcyjnych, handlowych i finansowych uzyskiwanych w II połowie lat dwudziestych korzystniej z punktu widzenia podstaw ekonomicznych istnienia przedstawiały się przedsiębiorstwa monopolowe dziesięć lat później. Klęska załamania

kryzysowego przyniosła bowiem, paradoksalnie w kontekście etatystycznej proweniencji monopoli, ozdrowieńcze skutki polegające na urealnieniu gospodarki monopolowej prowadzonej przez skomercjalizowane i lepiej reagujące na zjawiska rynkowe przedsiębiorstwa państwowe.

Zdecydowanie wyższe były także ich notowania polityczne i gospodarcze, w porównaniu z intensywną krytyką z lat dwudziestych można byłoby je uznać za wręcz entuzjastyczne. Większość ocen stanowiły pochwały działalności wszystkich, za wyjątkiem zapałczanego, przedsiębiorstw, które doceniano zarówno za elementy elastyczności w działaniu, jak i bardziej gospodarcze podejście do podległych im sfer wytwórczości i handlu. Miejsce afer zapałczanej czy spirytusowej zajęły w publicznych wystąpieniach rzeczowe, oparte na analizie działalności gospodarczej i pozytywne z reguły opinie. W stosunku do sytuacji sprzed kilkunastu lat świadczyło to o widocznym postępie, jaki w funkcjonowaniu monopoli skarbowych się dokonał, a fakt ten, nieco przesadnie nawet, podkreślił na początku roku 1936 wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski, mówiąc – *sądzę, że mogę z całkowitem poczuciem obiektywizmu stwierdzić, że w zakresie prac monopolów państwowych nastąpiła w ostatnich latach nadzwyczajna poprawa*[117].

[117] BS, DKBS 1936/37, *Komunikat Nr 48 z posiedzenia Komisji...*, s. 11; 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji...*, s. 13–19; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1938/39*, SS Sejm, Okres IV, pos. 73 z 19 lutego 1938 r., szp. 68; *Piotr Sobczyk w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, tamże, Okres V, pos. 18 z 25 lutego 1939 r., szp. 131–134; *Rola gospodarcza monopolów...*, s. 5; szerzej o „aferach" związanych z monopolami zapałczanym i spirytusowym, zob. P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 131–132, 147–148.

ROZDZIAŁ VI

Wyniki fiskalne i ekonomiczne monopoli skarbowych

1. Monopole skarbowe w gospodarce budżetowej do 1924 roku

Monopole skarbowe poprzez realizację swych uprawnień produkcyjnych i sprzedażnych stały się w ciągu dwudziestolecia międzywojennego ważnym i trwałym elementem polskiego życia gospodarczego wywierającym znaczący wpływ zarówno na różne wymiary działalności rolniczej, przemysłowej i handlowej, jak i na rozmiary oraz koszty spożycia kilku istotnych z punktu widzenia konsumentów artykułów. Mimo to można jednak uznać, że wszystkie wymienione aspekty ich funkcjonowania wciąż pozostawały drugoplanowe, względnie pomocnicze, na drodze do realizacji zasadniczego zadania monopoli, jakim było generowanie odpowiednio wysokich wpływów budżetowych. Naturalne niemal procesy, które doprowadziły do utworzenia w Rzeczypospolitej rozbudowanego systemu monopoli skarbowych, wynikały bowiem przede wszystkim z uwarunkowań fiskalnych, a cały okres kształtowania systemu monopolowego wyraźnie wskazywał na dążenie znacznej części ówczesnych animatorów polskiej polityki podatkowej do przyznania silnej w niej pozycji właśnie wywodzącym się z zaborczych, a nawet wcześniejszych jeszcze tradycji monopolom państwowym.

Trudno, rzecz jasna, o spójną i konsekwentną analizę roli, jaką odgrywały monopole skarbowe w całokształcie polskiej polityki budżetowej okresu międzywojennego. Złożyły się na to zarówno względy ogólnogospodarcze, wyraźnie periodyzujące lata 1918–1939, jak i te wynikające z samych właściwości i zasięgu systemu monopolowego w różnych okresach. Zdecydowanie inny kształt miał przecież system monopolowy w pierwszych trzech latach niepodległości, inny w kolejnych trzech, które oznaczały jego widoczne ograniczenie, a stan względnej stabilności osiągnął dopiero od roku 1926. Stąd też jakiekolwiek porównania tych trzech zasadniczych okresów nie mogą być reprezentatywne, a na przemiany w zasięgu oddziaływania systemu monopolowego nakładały się wspomniane uwarunkowania generalne cechujące zarówno okres do 1923 roku włącznie (inflacja, faktyczny brak budżetu, permanentna nierównowaga skarbowa), jak i kolejne, określane przez zmieniającą się koniunkturę i kierunek polityki władz skarbowych lata.

W całym okresie międzywojennym należałoby wyodrębnić zatem co najmniej trzy podokresy, w których znaczenie skarbowe monopoli było *sui generis* odmienne, z drugiej strony trzeba pamiętać o cezurze związanej z reformą skarbowo-walutową Władysława Grabskiego wprowadzającą istotne zmiany w gospodarce budżetowej. Z punktu widzenia samych uprawnień monopolowych państwa rok 1924 stanowił jednak, mimo podjęcia rozbudowy ich zakresu, kontynuację praktyk budżetowych z lat 1922–1923. Dlatego na potrzeby niniejszej analizy należy zaliczyć go do podokresu cechującego się stosunkowo najmniejszym zasięgiem systemu monopolowego i stanowiącego z tego powodu zamkniętą całość wraz z dwoma poprzednimi latami. Jest to rozwiązanie korzystne z dwóch zasadniczych względów. Przede wszystkim umożliwia prezentację zmian w znaczeniu istniejących wówczas monopoli w związku z sanacją stosunków walutowych i skarbowych, poza tym pozwala – poprzez zachodzące równocześnie urealnienie dochodów z podatków akcyzowych, które miały być zastąpione monopolami (spirytus, zapałki) – na stworzenie punktu odniesienia dla oceny późniejszych wyników wszystkich, także tych dopiero tworzonych w latach 1924–1925, uprawnień monopolowych Skarbu.

W ten sposób zasadniczą cezurą w analizie znaczenia fiskalnego monopoli skarbowych stawał się początek roku 1925, gdy wchodziły w życie przepisy monopolu spirytusowego i trwały prace nad wprowadzeniem monopolu zapałczanego. W ramach tak określonej periodyzacji data ta wydaje się zarówno najbardziej przystająca do rzeczywistości monopolowej, jak i przydatna do wszelkiego rodzaju porównań. Równocześnie częściowo uwzględnia tradycyjny podział na okres inflacyjny, w którym także wyraźnie wyodrębniły się dwa wynikające z zasięgu działania uprawnień monopolowych podokresy, oraz przesunięty o rok okres ustabilizowanej gospodarki budżetowej, w ramach którego również można wyróżnić kolejne podokresy obrazujące ewolucję znaczenia fiskalnego monopoli (ekspansja II połowy lat dwudziestych, lata kryzysu i związane z nim zmiany oraz ponowna stabilizacja od połowy lat trzydziestych).

Miejsce monopoli skarbowych – a szerzej, miejsce opodatkowania podporządkowanych im tradycyjnie na ziemiach polskich produktów spożycia – w projekcjach budżetowych formułowanych już od pierwszych lat niepodległości było niepodważalne. Najlepszym na to dowodem obok wspomnianych już wcześniej decyzji utrzymujących samą formułę monopolowego sposobu opodatkowania były problemy skarbowe przełomu lat 1918 i 1919. Już 19 grudnia 1918 roku, a więc na pierwszym, w pełni poświęconym kwestiom skarbowym posiedzeniu Rady Ministrów, dochody z opodatkowania wódki, tytoniu oraz cukru okazały się najważniejszym źródłem planowanych przez kierownika Ministerstwa Skarbu Władysława Byrkę wpływów, zaś w samym resorcie skarbu za jeden z podstawowych problemów i przyczynę pustki w skarbie państwowym zapowiadanej na styczeń 1919 roku uznawano wtedy kryzys aprowizacyjny oraz wynikający

z niego brak możności produkowania spirytusu i niskie wskutek tego wpływy z jego opodatkowania[1].

W podjętej przez ministra Józefa Englicha pierwszej, z góry skazanej na porażkę i obejmującej jedynie obszar b. Królestwa próbie opracowania preliminarza budżetowego na okres od stycznia do czerwca 1919 roku znaczenie przyznane monopolom także było niepoślednie. Miały one bowiem przynieść Skarbowi łącznie blisko 75 mln marek polskich (mkp), a więc 27% wszystkich wpływów, z czego największej kwoty 25 milionów marek spodziewano się po monopolu spirytusowym, pozostałe pozycje planowanych wpływów (tytoń, sól, węgiel) mieściły się w granicach kilkunastu mln mkp. Znamienne, że w złożonym w Sejmie projekcie znaczenie monopoli zostało sztucznie pomniejszone, gdyż twórcy preliminarza zaliczyli wprawdzie do tej grupy wpływy z sekwestrowej gospodarki węglem, ale pominęli dochody z opodatkowania cukru, które stanowić miały aż 37% planowanych wpłat do budżetu. Zgodnie zatem z uznawanym za obowiązujący już w czasie sejmowej debaty nad tym preliminarzem stanem (z monopolem cukrowym, ale bez węglowego) monopole przynieść miały budżetowi ponad połowę wszystkich wpływów[2].

Bardzo orientacyjny, rzecz jasna, preliminarz na I półrocze 1919 roku, mimo że nigdy nieuchwalony ani oczywiście niezrealizowany, można jednak uznać za… reprezentatywny dla gospodarki i planowania budżetowego całego okresu przedstabilizacyjnego w polskiej polityce skarbowej. Zarówno bowiem fakt bezbudżetowego *de facto* jej funkcjonowania, jak i duże znaczenie w kolejnych preliminarzach monopoli skarbowych, a nawet poważne rozbieżności między tymi założeniami a uzyskiwanymi wynikami były w latach 1919–1923, mimo starań kolejnych szefów resortu skarbu, cechami charakterystycznymi rzeczywistości budżetowej Rzeczypospolitej. Abstrahując już od omówionych wcześniej ogólnogospodarczych uwarunkowań takiej sytuacji, można założyć, że oznaczało to jedno: układane w tym okresie i mało w sumie wiarygodne preliminarze trudno traktować jako w pełni miarodajne w kwestii oceny znaczenia monopoli skarbowych dla wpływów skarbowych państwa.

---

[1] AAN, Protokoły posiedzeń…, t. 4, *Posiedzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 1919 r.*, k. 657–659; H. Wiesenberg, *Wspomnienia z 1917–18 roku…*, s. 43; w planach budżetowych Władysława Byrki na I półrocze 1919 roku podatek od wódki miał stanowić 19,4% wszystkich wpływów, opodatkowanie cukru powinno było dać 19,5%, zaś wszystkie ówczesne monopole skarbowe miały przynieść blisko połowę dochodów podatkowych budżetu; o skali utrzymujących się w całym kraju trudności aprowizacyjnych najlepiej świadczył fakt, że jeszcze w 1921 roku producenci spirytusu w b. zaborze pruskim domagali się zgody władz na import kukurydzy w celu przerabiania jej na alkohol, por. *Uzasadnienie konieczności podtrzymania zagrożonego przemysłu gorzelniczego. Memoriał przedłożony Ministrowi b. Dzielnicy Pruskiej*, Poznań 1921, s. 13–17.

[2] Projekt preliminarza budżetowego Państwa Polskiego…, s. 9; *Jak wygląda półroczny budżet państwa polskiego?*, „Przegl. Kup." 1919, nr 13, s. 6.

Z drugiej jednak strony wobec wyraźnego chaosu w polskich finansach publicznych oraz wszechogarniającego wpływu inflacji na ich kształtowanie zapisywane w konsekwentnie nieuchwalanych projektach budżetów wpływy z monopoli skarbowych stanowiły jedno z niewielu – obok publicznych, ale niezbyt częstych enuncjacji przedstawicieli władz skarbowych – źródeł wiedzy o rzeczywistych zadaniach stawianych przed systemem monopolowym przez kierujących polską polityką podatkową. Źródło to miało też swoją wartość ze względu na wspomnianą już „wstrzemięźliwość" kolejnych ministrów skarbu w artykułowaniu oczekiwań wobec tej niezmiennie ważnej – acz nieco wstydliwej, bo opartej na wykorzystywaniu ludzkich nałogów – dziedziny gospodarki budżetowej. Mimo nieuchwalania przygotowywanych na kolejne lata preliminarzy były one cenne również dlatego, że i tak stanowiły później, przynajmniej teoretycznie, podstawę gospodarki budżetowej, a wskutek tego, że z reguły bardzo późno kierowano je do Sejmu, w mniejszym lub większym stopniu zawsze odzwierciedlały zachodzące w danym okresie budżetowym realne procesy gospodarcze. Pierwszy projekt ustawy budżetowej złożono bowiem dopiero w kwietniu 1919 roku, preliminarz na okres od lipca 1919 do marca 1920 – w połowie marca 1920 roku, zaś plan na rok 1923 – w połowie maja tego roku. Jedynym wyjątkiem potwierdzającym tę regułę był projekt ustawy budżetowej na rok 1922 zgłoszony już w końcu marca przez rząd Ponikowskiego (z ministrem Michalskim w składzie)[3].

Ministrowie skarbu tego okresu bardzo oględnie, za wyjątkiem Leona Bilińskiego, traktujący w swych wystąpieniach publicznych monopole skarbowe nie zapominali o nich jednak w trakcie prac nad przygotowywaniem kolejnych preliminarzy budżetowych. Prace nad drugim w dziejach niepodległej Rzeczypospolitej planem finansów państwowych rozpoczął właśnie minister Biliński, jednak ich zakończenie nastąpiło dopiero wiosną 1920 roku, a autorem wysłanego do Sejmu preliminarza był kierujący Skarbem w gabinecie Leopolda Skulskiego Władysław Grabski. Ponieważ preliminarz obejmował kończący się już właściwie 9-miesięczny okres, równocześnie skierowano do parlamentu plan na okres od kwietnia do grudnia 1920 roku. Stanowił on w zasadzie powielenie poprzedniego uwzględniające tylko rozmiary inflacji[4].

W ten sposób tylko drugi z preliminarzy, oparty na niepełnych faktycznych wynikach pierwszego, zasługiwał na swoje miano. Nadal nie dokonano

---

[3] *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków...*, s. 8–10; A. Dubieński, *Stanowisko ministra skarbu przy ustalaniu i wykonywaniu budżetu*, Warszawa 1929, s. 18; T. Grodyński, *Budżet państwa...*, s. 39–41; tenże, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 29–33; A.W. Zawadzki, *Budżet państwowy w zaraniu II Rzeczypospolitej (1918–1923)*, „Finanse" 1968, nr 12, s. 5–13.

[4] L. Biliński, *Wspomnienia i dokumenty*, t. 2: 1915–1922, Warszawa 1925, s. 265–266; Z. Landau, *Skarbowość polska...*, s. 27; K. Kasperski, *Pierwszy budżet*, „Przegl. Gosp." 1921, nr 18, s. 792.

jednak unifikacji planowania budżetowego i założenia finansowe dla obu tych okresów przygotowano nie tylko odrębnie dla poszczególnych dzielnic, ale także z uwzględnieniem odmienności walutowych. Niezależnie od tego znaczenie monopoli skarbowych w projektowanym na trzy ostatnie kwartały roku 1921 budżecie było niezmiernie istotne, a nawet, jak mówił w Sejmie Juliusz Poniatowski, *pozycją najważniejszą jest monopol tytoniowy, monopol spirytusowy i opłaty stemplowe*. W kolejnym zdaniu późniejszy minister rolnictwa dołączył jeszcze do swej listy fundamentów dochodowych budżetu b. Królestwa monopol cukrowy ważniejszy nieco od spirytusowego. Łącznie monopole przynieść miały na tym obszarze 310 mln marek, co stanowiło ponownie prawie 60% wszystkich dochodów zwyczajnych Ministerstwa Skarbu oraz ponad 40% „normalnych", bez tzw. wpływów ogólnego zarządu kasowego, dochodów skarbowych ogółem. Największych wpłat spodziewano się po najważniejszym spośród wszystkich źródeł podatkowych, czyli po monopolu tytoniowym z planowanym dochodem w wysokości 117 mln mkp, chociaż należy zwrócić uwagę, że plan PMT na ten okres obejmował łącznie dawne zabory rosyjski i austriacki. Na blisko 100 mln określono zobowiązania monopolu cukrowego, a jedynie na 80 mln mkp szacowano możliwości monopolu spirytusowego, co podyktowane było utrzymującymi się nadal trudnościami aprowizacyjnymi i produkcyjnymi. Podobne były przyczyny zaledwie milionowego wpływu planowanego z działalności wykonywanego przez PUZAPP monopolu soli, który z założenia miał być niedochodowy, a niewielki zysk zakładano jedynie z pośrednictwa w sprzedaży soli importowanej[5].

Plan dochodowy na obszar b. Królestwa nie tylko był bardziej reprezentatywny niż dla pozostałych zaborów (w przypadku b. dzielnicy pruskiej obejmował tylko okres półroczny od października 1919 r. do marca 1920), ale zakładał także znacznie większe dochody. Ich suma dla Małopolski przeliczona na marki była aż trzykrotnie niższa od tej w Królestwie, a udział monopoli w dochodach ze względu na wspomniane łączne potraktowanie wpływów z monopolu tytoniowego i wciąż dzielnicowy charakter wielu takich uprawnień był ograniczony do monopolu solnego, który i tak miał przynieść aż 17% zwyczajnych wpływów w tej dzielnicy (podobnie jak w Polsce centralnej osobno wchodziły do budżetu wydatki monopolu stanowiące w tym przypadku, bez wydatków nadzwyczajnych, 1/3 dochodów). Łącznie zatem monopole skarbowe przynieść miały w 1920 roku 25% wszystkich zwyczajnych i nadzwyczajnych dochodów skarbowych w b. Królestwie oraz Małopolsce, zaś bez opierającej się głównie na nie-

[5] *Juliusz Poniatowski w rozprawie nad preliminarzem budżetowym za czas od 1 lipca 1919 r. do 31 marca 1920 r. i od 1 kwietnia do 31 grudnia 1920 r.*, SS, SU, pos. 141 z 27 kwietnia 1920 r., szp. 15; Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920…, cz. VIII, s. 3–4, 20–26; tym razem „monopol węglowy" został już zakwalifikowany do źródeł dochodowych Ministerstwa Przemysłu i Handlu.

sprecyzowanych źródłach pozycji „ogólny zarząd skarbowy" udział ten wynosić miał nawet 35%[6].

Nie znalazły się natomiast monopole, rzecz jasna, w pierwszym preliminarzu dla b. dzielnicy pruskiej, który był zresztą ze względów kalendarzowych nieporównywalny z planami dla pozostałych części kraju. Co ciekawe jednak, wpływy z działalności Urzędu Spirytusowego zajmującego się sprzedażą spirytusu quasi-monopolowego przynieść miały aż 86% całości dochodów; po raz kolejny wskazywało to na niebagatelne znaczenie przyznawane temu przedmiotowi opodatkowania na ziemiach polskich[7].

Ostatnim obejmującym tak szeroki zakres systemu monopolowego preliminarzem budżetowym Rzeczypospolitej stał się złożony dopiero w końcu lipca 1921 r. przez rząd Witosa plan finansowy na tenże rok. Jego znaczenie – mimo że podobnie jak poprzednie nie przyjął formy uchwalonej przez Sejm ustawy skarbowej oraz wciąż nie obejmował obszaru b. zaboru pruskiego – wzmacniał bardzo późny termin zgłoszenia projektu, który pozwalał na jego wyraźnie większy niż dotychczas związek z rzeczywistością gospodarczą Rzeczypospolitej. Ważnym *novum* projektu budżetu opracowanego przez ministra Steczkowskiego było zamieszczenie w preliminarzu jedynie dochodów netto z działalności monopoli skarbowych, co wydatnie rozjaśniało obraz faktycznych oczekiwań fiskalnych wobec nich. Zgodnie z założeniami monopole miały przynieść w dwóch podległych wtedy Ministerstwu Skarbu dzielnicach 1/3 zwyczajnych wpływów skarbowych oraz nieco ponad 20% całości dochodów (łącznie z nadzwyczajnymi). Oznaczało to, że wpłaty z ich działalności preliminowane dla obu dzielnic były bardzo podobne, zwłaszcza w aspekcie wpływów globalnych, do tych zakładanych w poprzednim, obejmującym trzy ostatnie kwartały roku 1920 okresie (wraz z normowaniem sytuacji polityczno-gospodarczej zadania monopoli podlegały jednak wyraźnej racjonalizacji i stawały się coraz bliższe ich osiągnięciom przedwojennym)[8].

---

[6] Druki Sejmowe, SU, druk nr 2270, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej...*, s. 5; Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920..., cz. VIII, s. 10–20, 55; E. Strasburger, *Finanse Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1920*, „Ekonomista" 1920, t. 3, s. 40; szacunki własne; wiele o podstawach określania wpływów mówiło uzasadnienie preliminarza monopolu solnego, według którego *dochody i wydatki z tego tytułu preliminuje się na podstawie dotychczas znanych wyników*.

[7] Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt preliminarza budżetowego b. Dzielnicy Pruskiej na okres od 1 października 1919 do 31 marca 1920 r., cz. VII, *Departament Skarbu*, s. 2–4.

[8] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 14, *Protokół posiedzenia Rady Ministrów z 12 maja 1921 r., Wniosek Ministra Skarbu na Radę Ministrów w sprawie ustawy skarbowej za czas od 1 stycznia 1921 do 31 grudnia 1921 r.*, k. 363–365; M. Łempicki, *Nasz pierwszy budżet państwowy*, „PiH" 1921, z. 41–42, s. 289; J. Szyc, *Budżet Państwa*, „Dz. Pozn." 1921, nr 157, s. 1.

Tabela 38. Monopole skarbowe w strukturze preliminowanych dochodów w b. zaborze rosyjskim i austriackim w okresie 1919–1921 (w układzie preliminarza na 1921 r.)

Monopole	Okres budżetowy							
	I–VI 1919*		VII 1919 – III 1920 oraz IV–XII 1920			1921		
	w mln mkp	w % całości wpływów	w mln mkp (IV–XII 1920)	w % całości wpływów		w mln mkp	w % całości wpływów	
				zwycz.	ogółem		zwycz.	ogółem
Spirytusowy	25	9,0	80	9,4	5,5	3 900	9,5	6,1
Tytoniowy	17	6,1	117	13,7	8,0	6 000	14,7	9,3
Solny	14	5,1	60	7,0	4,1	1 300	3,2	2,0
Cukrowy	104	37,6	97	11,4	6,6	2 000	4,9	3,1
Sacharyny	–	–	15	1,8	1,0	292	0,7	0,5
Loteria	–	–	–	–	–	41	0,1	0,0
Razem	**160**	**57,8**	**369**	**43,3**	**25,2**	**13 533**	**33,1**	**21,0**

* tylko b. zabór rosyjski.

Źródło: Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920..., cz. 8, s. 10–20; PBRP 1921, cz. 8, *Ministerstwo Skarbu*, s. 3–6; Projekt preliminarza budżetowego Państwa Polskiego..., s. 9; obliczenia własne.

Ponownie najwięcej oczekiwań budził najlepiej już umocowany w realiach gospodarczych Rzeczypospolitej monopol tytoniowy, w kontekście przedwojennych doświadczeń nadal zaś nie spodziewano się zbyt wiele po monopolu spirytusowym, którego rola w preliminarzu dochodów zwyczajnych niezmiennie utrzymywała się na poziomie zaledwie 9%. Dosyć pesymistycznie przewidywano również znaczenie monopolu cukrowego, jednak w tym wypadku było to w dużej mierze skutkiem planowanej jego likwidacji (los monopolu spirytusowego rozstrzygał się już po przygotowaniu preliminarza). Monopol solny, wciąż wykonywany przez PUZAPP, nadal zmniejszał swe znaczenie w strukturze planowanych wpływów, natomiast znaczenie sacharyny oraz loterii, która po raz pierwszy pojawiła się po stronie planowanych dochodów (wcześniej generowała jedynie niewielkie wydatki związane z organizacją struktur monopolu), z góry określano jako wybitnie marginalne, nie poświęcając im także wiele miejsca w omówieniu planowanych dochodów[9].

Wyraźną stabilizację miały także uzyskać planowane na 1921 rok dochody budżetu Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, gdzie działalność Urzędu Spirytu-

[9] PBRP 1921, cz. 8, *Ministerstwo Skarbu*, s. 18–20.

sowego, na którym wcześniej opierało się blisko 90% wpływów, miała przynieść tym razem już „tylko" 28% dochodów skarbowych oraz 24% ogółu wpływów dzielnicy, czyli ilości porównywalne do udziału monopoli skarbowych w pozostałych dwóch dzielnicach. Wciąż jeszcze jednak do budżetu wpisywano odrębnie dochody i wydatki księgowane w ramach gospodarki spirytusowej, a te ostatnie osiągnąć miały aż ponad 45% planowanych wpływów Urzędu Spirytusowego, zatem jego faktyczne znaczenie aż tak duże w gospodarce budżetowej dzielnicy być nie miało (co ciekawe, część dochodów Urzędu Spirytusowego pochodziło z „eksportu" na potrzeby działającego w b. Królestwie monopolu spirytusowego)[10].

Założenia preliminarza na rok 1921 stały się mimo wyraźnych zmian w kształcie systemu podatkowego oraz stabilizowania sytuacji politycznej i gospodarczej potwierdzeniem wciąż wysokiego poziomu oczekiwań związanych z monopolową formą opodatkowania spożycia, chociaż z drugiej strony pamiętać należy, że był to ostatni, na jakiś czas, preliminarz obejmujący tak rozbudowany katalog monopoli fiskalnych. Podsumowując natomiast w kontekście planowania budżetowego ten pierwszy, eksperymentalny okres w polskiej skarbowości, warto zauważyć, że preliminowane w tym czasie miejsce monopoli w dochodach skarbowych państwa było wynikiem przedwojennych doświadczeń zaborów rosyjskiego i austriackiego w tym względzie, analizy niezbyt skutecznego funkcjonowania istniejących monopoli w kolejnych miesiącach niepodległości oraz postępującej racjonalizacji gospodarki budżetowej w naturalny sposób ograniczającej spodziewany udział zysków ze zmonopolizowania niektórych środków spożycia w dochodach Skarbu. Później, po likwidacji monopolu cukrowego oraz zawieszeniu spirytusowego, sytuacja musiała ulec wyraźnej zmianie, chociaż warto przypomnieć w tym miejscu nadal łączne nieraz traktowanie przez kierujących polską skarbowością opodatkowania produktów będących w pierwszych trzech latach niepodległości przedmiotem działania monopoli państwowych[11].

W praktyce gospodarki budżetowej znacznie ważniejsze od oczekiwań były w ostatecznym rachunku jej rzeczywiste wyniki, które nie tylko odpowiadały na pytanie o realność preliminowanych dochodów i wydatków oraz związanych z tym dążeń do uzyskania równowagi budżetowej, ale także, a może przede wszystkim, określały faktyczne znaczenie poszczególnych kategorii źródeł skar-

[10] PBRP 1921, cz. 22, *Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej*, s. 3–8; Wł.G., *Pierwszy budżet Rzeczypospolitej*, „PiH" 1921, z. 26, s. 346; B. Kasprowicz, *Przemysł spirytusowy...*, s. 70–74; w roku 1920 dochody ze spirytusu przyniosły w byłej dzielnicy pruskiej blisko połowę wszystkich wpływów skarbowych, zob. F. Rasiński, *Położenie finansowe Polski*, „Drogi Polski" 1922, nr 1, s. 49.

[11] Por. *Exposé ministra skarbu Jana Kantego Steczkowskiego w debacie nad preliminarzem budżetowym...*, szp. 21; *Exposé Ministra Skarbu Zygmunta Jastrzębskiego...*, szp. 10.

bowych. Oczekiwania twórców polskiego systemu skarbowego względem monopoli skarbowych, niezmiernie ważne w kontekście polityki dalszego opodatkowania, musiały się zderzać z twardą rzeczywistością pionierskich niemal czasów. Kontrola skarbowa prawie nie istniała, administracja nie była w stanie samodzielnie prowadzić monopolu spirytusowego, monopole solny i cukrowy wykonywane były ze względów aprowizacyjnych poza Ministerstwem Skarbu, zaś skalę trudności w egzekucji uprawnień monopolowych pogłębiały z jednej strony braki surowców, z drugiej zaś – wszechobecna szara strefa okołomonopolowa.

Mimo tych wszystkich negatywnych uwarunkowań znaczenie monopoli, czy też quasi-monopoli, w realnej działalności skarbowej było od początku bardzo duże, co zresztą w kontekście wciąż utrzymujących się zasad gospodarki wojennej dziwić raczej nie powinno. W sytuacji gdy podatki bezpośrednie przynosiły zaledwie kilkanaście procent wpływów skarbowych, rola opartych na okupacyjnych często regułach sekwestrowych monopoli musiała być duża, i to niezależnie niemal od ich skuteczności. Wprawdzie zawężone do wpływów z monopolu spirytusowego i tytoniowego oficjalne dochody z tej grupy podatkowej wyniosły w 1919 roku tylko 14,4%, jednak w połączeniu z monopolami „aprowizacyjnymi" (cukrowy, solny oraz sacharynowy), także stanowiącymi w tym czasie uprawnienia Skarbu, choć wykonywane poza resortem, dały blisko 30% wszystkich wpływów skarbowych[12].

Wraz z pewną stabilizacją warunków działania znaczenie skarbowe monopoli nawet się zwiększyło, osiągając w latach 1920–1921 poziom nieco ponad 1/3 globalnych dochodów Ministerstwa Skarbu, czyli więcej, niż miało to miejsce przed wojną, gdy funkcjonujące na obszarze zaborów austriackiego i rosyjskiego monopole skarbowe przynosiły łącznie około 1/4 wszystkich wpływów skarbowych. Wyraźnie rosły także wpływy z monopoli wyrażane w stałym mierniku wartości. W roku 1920 były bowiem blisko dwukrotnie wyższe niż w 1919, zaś w 1921 zostały – w przeliczeniu na zboże – niemal potrojone, choć nadal nie osiągnęły, rzecz jasna, poziomu sprzed I wojny światowej. W przeliczeniu na walutę złotą wyniosły bowiem w 1921 roku 84 mln marek, podczas gdy w 1912 szacowano je łącznie na ziemiach polskich na 141 mln marek złotych[13].

---

[12] *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków...*, tabl. 2; E. Strasburger, *Finanse Rzeczypospolitej...*, s. 32.

[13] S. Dziewulski, *Budżety państwowe...*, s. 9–11; E. Rose, *Bilans gospodarczy...*, s. 157; E. Strasburger, *Wyniki gospodarki skarbowej w r. 1921*, „Przegl. Gosp." 1922, nr 9, s. 320–322; obliczenia własne; pomijając znaczenie w gospodarce budżetowej kredytów z Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, czyli najkrócej mówiąc – druku banknotów, Ministerstwo Skarbu regularnie przynosiło w latach 1919–1921 80–90% wszystkich faktycznych wpływów państwa.

Tabela 39. Udział monopoli w dochodach Skarbu z danin publicznych, monopoli i ceł w b. zaborach rosyjskim i austriackim w latach 1919–1921[14]

Monopole	1919			1920			1921		
	w mln mkp.	równoważnik w tys. m³ żyta	w % całości wpływów skarbowych	w mln mkp.	równoważnik w tys. m³ żyta	w % całości wpływów skarbowych	w mln mkp.	równoważnik w tys. m³ żyta	w % całości wpływów skarbowych
Spirytusowy	86	214	10,7	1 128	626	21,1	6 576	907	10,6
Tytoniowy	30	76	3,7	263	145	4,9	4 796	662	7,7
Solny	3	8	0,4	87	49	1,6	1 643	227	2,6
Cukrowy	113	282	14,1	288	160	5,4	7 665	1 057	12,3
Sacharyny	1	2	0,1	110	61	2,1	331	46	0,5
Loteryjny	–	–	–	–	–	–	33	4	0,1
Razem	**233**	**582**	**29,0**	**1 876**	**1 042**	**35,1**	**21 044**	**2 903**	**33,8**

Źródło: *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków...*, tabl. 1–3; obliczenia własne.

Dość stabilny, zwłaszcza w kontekście warunków prowadzenia polityki podatkowej, udział monopoli we wpływach różnicował się jednak istotnie wewnątrz tej grupy dochodowej, wskazując na wyraźne zmiany zachodzące zarówno w wykonywaniu poszczególnych uprawnień, jak i samej sytuacji w kraju. Wybitnie wojenny i chaotyczny charakter gospodarki budżetowej pierwszego roku niepodległości skutkował bowiem oczywistym w takich wypadkach wysokim udziałem we wpływach monopolu handlu cukrem opartego na zaspokajaniu jednej z podstawowych potrzeb konsumpcyjnych ludności. Przyniósł on w roku 1919 blisko połowę wszystkich wpływów organizowanego dopiero systemu monopolowego.

Zupełnie odmienne, niekomercyjne zasady handlu solą przesądzały natomiast o minimalnym udziale tego źródła w dochodach, a niezbyt dobrze prezentowały się także pod tym względem rozwijający dopiero produkcję i aparat sprzedaży Polski Monopol Tytoniowy oraz borykający się z problemami aprowizacyjnymi Państwowy Monopol Spirytusowy. W przypadku pierwszego z nich wyraźną poprawę sytuacji przynieść miał dopiero rok 1921, natomiast monopol spirytusowy zwiększył w sposób widoczny swe znaczenie już w 1920 roku, jednak ewidentny kryzys w jego działaniu, jaki przyszedł w roku 1921, skutkujący zresztą zawieszeniem samego monopolu, spowodował wyraźne zmniejszenie jego znaczenia skarbowego (odzwierciedleniem słabych efektów działania były już zapisy preliminarza na ten rok)[15].

[14] Według układu preliminarza na 1921 rok z zaliczeniem do kategorii monopoli skarbowych częściowo aprowizacyjnych monopoli soli, cukru oraz sacharyny traktowanych w zestawieniach za 1919 jako podatki pośrednie.

[15] O skali wątpliwości i niedomówień związanych z funkcjonowaniem w tym okresie monopolu tytoniowego najlepiej świadczył fakt zamieszczenia jeszcze w kwietniu 1921 roku w Dzien-

Ponownie zwiększył się natomiast w roku 1921, wraz ze wzrostem cen i sprzedaży, udział w dochodach Skarbu odchodzącego z wolna w niebyt monopolu handlu cukrem. Loteria Państwowa dopiero rozwijała w tym czasie swą działalność, natomiast monopol sacharyny większe znaczenie osiągnął jedynie w roku 1920, gdy wobec widocznych problemów z zaopatrzeniem w cukier przyniósł aż 2% wszystkich wpływów skarbowych. O skali zanotowanego w roku 1921 postępu w prowadzeniu monopoli tytoniowego oraz cukrowego najlepiej świadczyło porównanie dochodu z ich działalności liczonego w metrach sześciennych żyta w stosunku do roku poprzedniego. Z drugiej strony ewidentnych problemów w funkcjonowaniu monopolu spirytusowego dowodził dobitnie nie tylko spadek jego znaczenia w strukturze dochodów, ale także symboliczny niemal w kontekście wyników opodatkowania tytoniu i cukru nikły wzrost dochodów wyrażonych w stałym mierniku (podobną wymowę miało obniżenie wpłat z monopolu cukru w roku 1920)[16].

Generalnie cały ten pierwszy okres aktywnej polityki monopolowej państwa – pomimo swej specyfiki i olbrzymich nieraz braków organizacyjnych dzielnicowych na ogół monopoli – był z punktu widzenia ich znaczenia fiskalnego względnie... stabilny, a osiągane wyniki coraz bardziej zbliżały się do preliminowanych sum. Po części wynikało to ze wspomnianych opóźnień w konstruowaniu założeń budżetowych, jednak wskazywało również na utrwalanie pewnych cech stałych w systemie podatkowym Rzeczypospolitej, wśród których ważne miejsce od początku uzyskały właśnie monopole skarbowe. Nieuniknione zmiany musiały jednak nastąpić w tej kwestii wraz z istotną redukcją zasięgu monopolowego sposobu opodatkowania, która miała miejsce w II połowie roku 1921, gdy z systemu podatkowego zniknęły dwa przynoszące w tym czasie 2/3 wszystkich wpływów monopolowych przywileje rządowe.

Przez kolejne trzy lata w skład grupy monopoli skarbowych wchodziły już tylko cztery takie uprawnienia, w tym trzy uznawane wcześniej za mniej istotne, oraz rozwijający dopiero swe struktury i czekający na uchwalenie odpowiedniej ustawy monopol tytoniowy. Obok tego ograniczenia zakresu przedmiotowego kolejny okres w stworzonej na potrzeby niniejszej analizy periodyzacji fiskalnych dziejów monopoli w II Rzeczypospolitej napiętnowany został gospodarczymi skutkami zarówno inflacji i hiperinflacji lat 1922–1923, jak i pierwszego, trudnego okresu stabilizacji budżetowej i walutowej zainicjowanej w roku 1924

---

nik Urzędowym Ministerstwa Skarbu specjalnego oświadczenia ministerstwa dementującego pojawiające się w prasie informacje o deficycie monopolu oraz o zamiarach jego wydzierżawienia, zob. Dz. Urz. Min. Skarbu 1921, nr 18–19, poz. 207.

[16] R. Rybarski, *Ciężar podatków...*, s. 32–38; nieco inne wielkości podawał w swych wydawnictwach Główny Urząd Statystyczny, jednak widoczne różnice polegające na wyższym udziale w dochodach budżetu opodatkowania podlegających monopolom produktów były skutkiem łącznego traktowania wpływów z dzielnicowych uprawnień monopolowych oraz akcyzowych (np. monopol spirytusowy w dawnym Królestwie i akcyza w byłej Galicji figurujące w kategorii podatków pośrednich i monopoli jako „spirytus i wódki"), por. RS 1920/1922, s. 268.

przez gabinet Władysława Grabskiego. Jej symbolem stały się waluta złotowa oraz pierwszy uchwalony wreszcie przez Sejm budżet państwa.

Wcześniej oczywiście również takie próby podejmowano, a można nawet stwierdzić, że były one w większym chyba stopniu niż w latach 1919–1921 obliczone na powodzenie, gdyż zarówno preliminarz na rok 1922, jak i ten na 1923 przygotowywali ministrowie skarbu aktywnie i planowo dążący do dzieła reformy gospodarki budżetowej, czyli Jerzy Michalski w 1922 oraz Władysław Grabski w roku 1923. Co istotne, plan finansowy na rok 1922 wreszcie obejmował całe terytorium kraju, zaś ten na rok następny wprowadził formalne wyodrębnienie monopoli spośród całości wpływów państwa. Dochody netto miały stanowić jedną z trzech, obok administracji państwowej oraz przedsiębiorstw państwowych, grup budżetu państwa i taką osobną kategorią monopole pozostały już do końca okresu międzywojennego mimo teoretycznie obowiązującej w ekonomii zasady jednolitości budżetu. Kolejnym ważnym wyznacznikiem omawianego okresu stało się opracowanie dwóch zupełnie różnych preliminarzy budżetowych na rok 1924. Pierwszy przygotował jeszcze jesienią 1923 roku minister skarbu w gabinecie Witosa Władysław Kucharski, zaś drugi, przyjęty przez parlament i faktycznie wykonywany, był już autorstwa pozaparlamentarnego rządu Władysława Grabskiego (powstał w warunkach pierwszych miesięcy realizacji reformy skarbowo-walutowej)[17].

Tabela 40. Udział wpływów z monopoli skarbowych w dochodach z danin publicznych w preliminarzach budżetowych RP na lata 1922–1924

Monopole	1922		1923		1924			
					Preliminarz W. Kucharskiego		Ustawa skarbowa z 29 lipca 1924 roku	
	w mld mkp	w % wpływów ogółem	w mld mkp	w % wpływów ogółem	w mld mkp	w % wpływów ogółem	w mln zł	w % wpływów ogółem
Sacharyny	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Tytoniowy	20,0	7,4	162,4	6,7	500,0	6,8	70,0	6,5
Solny	6,5	2,4	70,0	2,9	150,0	2,0	15,0	1,4
Loteria	0,3	0,1	2,7	0,1	7,7	0,1	4,0	0,4
Razem	**26,9**	**9,9**	**235,2**	**9,7**	**657,8**	**8,9**	**89,0**	**8,3**

Źródło: PBRP 1922, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 5–6; 1923, cz. 9. *Ministerstwo Skarbu*, s. 3, tamże, C. *Monopole*, s. 1; 1924, cz. 8, *Ministerstwo Skarbu*, s. 25; RMS 1924, s. 179; obliczenia własne.

[17] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 24, *Posiedzenie Rady Ministrów z 26 października 1923 r.*, k. 408–409; *Budżet na rok 1924*, „PiH" 1923, z. 44, s. 656–657; S. Głąbiński, *Preliminarz budżetu na r. 1922*, „Gaz. Warsz." 1922, nr 96, s. 1–2; nr 101, s. 3; T. Grodyński, *Preliminarz budżetowy na r. 1923...*, s. 327–329; S. Krzemicki, *Preliminarz budżetowy*, „Gaz. Bank." 1923, nr 25, s. 3–5; E.R., *Budżet zrównoważony*, „Przegl. Gosp." 1923, nr 22, s. 786–788; *Preliminarz na r. 1922*, „Czas" 1922, nr 73, s. 1.

Znaczenie monopoli skarbowych uległo w latach 1922–1924 oczywistej w sytuacji tak znacznego zmniejszenia ich liczby redukcji, a stawiane przed nimi zadania mieściły się w tym okresie w granicach 9–10% wpływów z szeroko rozumianych danin publicznych. Były to zatem oczekiwania fiskalne analogiczne do rzeczywistego znaczenia monopoli skarbowych w dochodach skarbowych Galicji przed wybuchem I wojny światowej, co w kontekście pozostawienia w systemie podatkowym jedynie uprawnień pochodzenia austriackiego było rzeczą naturalną. Następował także minimalny, ale konsekwentny spadek planowanego znaczenia monopoli we wpłatach do budżetu, który jednak w roku 1924 częściowo można uznać za skutek zdeformowania gospodarki budżetowej państwa przez około 30-procentowy udział podatku majątkowego w preliminowanych dochodach. Z drugiej jednak strony w roku 1922, mimo że nadzwyczajna danina majątkowa uzyskała podobne miejsce w planach budżetowych ministra Michalskiego, rola monopoli była nieco większa. Na obniżenie oczekiwań wobec tej grupy dochodów wpłynęły jednak w roku 1924 widoczne problemy z utrzymaniem wyłączności na handel solą oraz tytoniem, które pojawiły się wraz ze stabilizacją złotego, a także nadzieje wiązane ze wzrostem wpłat z innych źródeł podatkowych[18].

Znamienny, a zarazem świadczący o wciąż nikłym związku konstruowanych w tym czasie preliminarzy z rzeczywistością był fakt, że praktyka wykonywania istniejących w tym okresie monopoli była z reguły, zwłaszcza relatywnie, lepsza od założeń. W dwóch ostatnich latach gospodarki inflacyjnej większości źródeł dochodowych nie udawało się bowiem realizować preliminowanych poziomów wpływów liczonych w stałej walucie i wszelkie porównania sprowadzały się do ustaleń, które z nich zawiodły w najmniejszym stopniu. Monopole w każdym z tych okresów wykonywały swój preliminarz w stopniu większym niż cała sfera podatkowa, dzięki czemu ich realny udział w dochodach budżetowych był przez kolejne lata wyższy od planowanego, a podobnie stało się również w roku 1924, gdy wpłaty znacznie przekroczyły, za wyjątkiem podatku majątkowego, założenia budżetu. Szczególnie podatny na zjawiska inflacyjne był oczywiście rok 1923, gdy poziom realizacji zakładanych wpływów z danin i monopoli wyniósł niespełna 40%, jednak w roku poprzednim także nie udało się zrealizować planu dochodu (faktyczne wpłaty zbliżyły się do 3/4 preliminowanych). W roku 1923 natomiast nie tylko osiągnięto mniej niż połowę zakładanych wstępnie dochodów, ale nastąpił także spadek o blisko połowę wyrażonych w walucie złotej wpływów w stosunku do roku 1922, a więc nawet pozornie pozytywne wyniki działalności monopoli skarbowych wcale nie musiały być równoznaczne z rzeczywiście korzystnymi procesami zachodzącymi w ich gospodarce[19].

---

[18] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1210, cz. 8, SKB MS 1924, s. 19–21; RMS 1924, s. 179; Movens, *Na marginesie exposé p. Ministra Skarbu*, „Tyg. Handl." 1923, nr 23, s. 2; bez daniny majątkowej udział monopoli w planowanych na rok 1924 dochodach wynosił ponad 13%.

[19] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 269, *Projekt ustawy o naprawie Skarbu...*, Aneks 3-b; druk nr 805, *Uzasadnienie do projektu ustawy o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin oraz niektórych innych dochodów publicznych*, s. 4; Druki Senatu, Okres I, druk nr 18, *Sprawo-*

Z tym zaś było bardzo różnie. Wskutek uwarunkowań inflacyjnych, prawnych, handlowych oraz wspomnianych już problemów Polskiego Monopolu Tytoniowego z kapitałem obrotowym trudno było zauważyć systematyczny progres w zwiększaniu efektywności fiskalnej ówczesnych monopoli. Faktem był natomiast oczywisty w warunkach stabilizacji sytuacji politycznej i gospodarczej wzrost wpływów w wymiarze bezwzględnym, chociaż wcale nie był on proporcjonalnie duży dla wszystkich przedsiębiorstw. Monopol tytoniowy, który po przeliczeniu wpłacił w 1921 r. około 12–13 mln fr. zł, w roku 1922 przyniósł, podobnie jak Loteria Państwowa, ponaddwukrotnie więcej, ale już zwiększenie wpływu z monopolu solnego było niewielkie, gdyż w zależności od przyjętego średniego kursu marki wyniosło od kilkunastu do ponad 35% (wpłata w 1921 r. po przerachowaniu mieściła się w granicach 4,2 –5,0 mln fr. zł)[20].

Tabela 41. Wpływy budżetowe z monopoli skarbowych w latach 1922–1924

Monopole	Wpłaty w roku								
	1922			1923			1924		
	w mln zł	w % preliminarza	w % wpływów Skarbu	w mln zł	w % preliminarza	w % wpływów Skarbu	w mln zł	w % budżetu	w % wpływów Skarbu
Sacharyny	–	–	–	0,0	244,3	0,0	0,1	575,9	0,0
Solny	5,7	52,0	1,9	5,4	29,5	2,2	16,3	108,8	1,4
Tytoniowy	34,2	87,3	11,1	32,8	77,1	13,1	133,7	190,9	11,2
Loteria	0,2	53,0	0,1	0,1	10,0	0,0	3,5	87,9	0,3
Razem	**40,1**	**79,1**	**13,0**	**38,3**	**62,2**	**15,4**	**153,6**	**172,6**	**12,8**

Źródło: NIK 1923, s. 188; RMS 1924, s. 178–179; obliczenia własne.

Zdecydowanie najważniejszy i przynoszący Skarbowi ponad 80% wpływów z monopolowej grupy dochodowej Polski Monopol Tytoniowy wciąż borykał się z niemożnością wyegzekwowania pełnej wyłączności produkcji i handlu, a niezłe w sumie wyniki finansowe jego funkcjonowania w niewielkim stopniu znajdowały przełożenie na determinujący wszelkie oceny poziom wpłat do budżetu.

---

zdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej o preliminarzu budżetowym na r. 1924, s. 33–34; *Dochody Ministerstwa Skarbu w roku 1923*, „Przegl. Gosp." 1924, nr 14, s. 657; M. Łempicki, *Kilka uwag o wykonaniu budżetu państwowego na r. 1923*, „PiH" 1924, z 13, s. 355–356; E. Strasburger, *Prawo skarbowe...*, s. 105–106; T. Szturm de Sztrem, *Żywiołowość w opodatkowaniu...*, s. 11.

[20] Szacunki wpływów w 1921 na podstawie średnich kursów marki polskiej wobec franka złotego por.: *Kontrola Państwowa oraz Komisja Rewizyjna Ministerstwa Skarbu...*, s. 9–12; PBRP 1924, A. Administracja, cz. 8. *Ministerstwo Skarbu*, s. 20–21; inne wielkości, oparte na zupełnie odmiennej metodologii podał W. Roszkowski – zob. tegoż, *Monopole skarbowe...*, s. 36.

Już w roku 1921 jego udział w dochodach Skarbu stał się wyraźnie niższy od preliminowanego. U źródeł tego legły przyczyny, rzec by można, wewnętrzne, gdyż wskutek niedoborów kapitałowych władze monopolu zamiast wpłacać dochody do kasy państwa wykorzystywały je w bieżącej działalności, a praktyki takie utrzymywały się od początku istnienia monopolu aż do uzyskania w roku 1924 pożyczki włoskiej i przekazania jej części na zwiększenie kapitału obrotowego[21].

Wskutek tego w roku 1921 PMT wpłacił tylko 46% należnego budżetowi dochodu, a wcale nie lepiej było pod tym względem w roku 1922, gdy do kasy państwowej trafiło 52% wypracowanego zysku Skarbu, oraz w 1923, gdy w warunkach narastającej inflacji wpłacono w markach zaledwie 1/3 należnej kwoty, w dodatku względnie niewielki wymiar niedoboru w walucie złotej (5,8 mln zł) wynikał z rozmiarów spadku wartości marki. Najlepiej jednak o tempie przekazywania dochodów do budżetu świadczył fakt, że monopol przyniósł Skarbowi niewiele ponad połowę kwoty należnej z tytułu podatku akcyzowego od sprzedaży pochodzących z fabryk prywatnych wyrobów tytoniowych, co praktycznie dyskwalifikowało samą ideę wykonywania monopolu tytoniowego, chociaż z drugiej strony osiągnął on w tym roku jeden z lepszych wyników w porównaniu z założeniami preliminarza budżetowego[22].

Znacznie gorzej wypadł natomiast pod tym względem w roku 1923 monopol solny, któremu nie udało się wypracować nawet 30% planowanego dochodu, a poza tym nękały go podobne jak PMT problemy z terminowością wpłat do budżetu, których przyczyną była specyfika działalności prowadzącego od końca roku 1921 sprawy monopolu Biura Sprzedaży Soli. Musiało ono bowiem zaliczkować z góry odbieraną z salin rządowych sól, a z drugiej strony kredytowało zakupy nieposiadającym odpowiedniego kapitału odbiorcom. W ten sposób powstawały opóźnienia we wpłatach do Centralnej Kasy Państwowej, które już w roku 1922 wyniosły według średniego kursu mkp ponad 2,3 mln fr. zł, czyli około 1/4 uzyskanych wpływów. W roku 1923 było z tym znacznie lepiej, gdyż niedopłata sięgnęła już tylko kilkunastu procent uzyskanego dochodu, jednak wtedy znacznie większym problemem były dramatycznie niskie w stosunku do założeń wpływy z działalności handlowej, a trudności w generowaniu dochodów pogłębiały akcyzowy sposób opodatkowania soli w b. dzielnicy pruskiej oraz szkodliwy dualizm w zarządzaniu sprawami solnymi[23].

---

[21] NIK 1922, z. IV, s. 40–41; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy* [w:] *Skarb*..., s. 150–155.

[22] *Kontrola Państwowa oraz Komisja Rewizyjna Ministerstwa Skarbu*..., s. 4–11; NIK 1924, s. 284–285; Zamknięcie rachunków... 1923, s. 45; stan zadłużenia PMT wobec budżetu już wiosną 1923 roku przekroczył poziom 20 mln fr. zł, a straty wynikłe w latach 1918–1923 z nieterminowego wpłacania należnych dochodów Najwyższa Izba Kontroli szacowała w dziesiątkach milionów franków.

[23] NIK 1922, z. IV, s. 28; 1923, s. 188–193; RMS 1924, s. 178; Zamknięcie rachunków... 1923, s. 44–45; obliczenia własne; Dyrekcja Państwowych Zakładów Górniczych i Hutniczych nie tylko opóźniała przekazywanie Skarbowi wpłacanych przez Towarzystwo „Solvay" dochodów

O ile działalność monopoli tytoniowego oraz solnego napotykała w okresie inflacji na poważne, właściwie nieprzezwyciężalne, trudności, ale przynosiła pewien, dosyć stabilny wkład w dochody budżetowe, o tyle efekty fiskalne dwóch pozostałych uprawnień monopolowych były niekiedy niemal surrealistyczne. Wykonywanie monopolu sacharyny, który jeszcze w roku 1921 wypracował stosunkowo wysokie dochody ok. jednego miliona fr. zł, bardzo szybko zaczęło przysparzać coraz większych kłopotów finansowych wynikających z kuriozalnych w warunkach nieustannego spadku wartości waluty zasad prowadzenia operacji handlowych. Kilkumiesięczne opóźnienia w uiszczaniu należności za przywożoną z zagranicy sacharynę skutkowały zwiększaniem jej kosztów, a w tym samym czasie prowadzące sprawy monopolu Departament Akcyz i Monopolów oraz Izba Skarbowa w Krakowie sprzedawały importowany towar po niższych od kosztów nabycia cenach. Zjawisko to pojawiło się wprawdzie jeszcze w roku 1921, jednak rozmiary masowe przybrało w roku następnym, wskutek czego monopol sacharyny zaczął przynosić straty w działalności handlowej. W roku 1922 deficyt wyniósł 85 mln mkp (około 50 tys. fr. zł) i dopiero wprowadzone z końcem tego roku zmiany organizacyjne i prawne zaowocowały pewną poprawą sytuacji i wypracowaniem w roku 1923 niewielkiego, acz znacznie przewyższającego założenia preliminarza zysku szacowanego przez NIK na blisko 40 tys. fr. zł (w stosunku do należności wpłacono w tym roku 60% oczekiwanych kwot)[24].

Mniej zawinione przez zarząd monopolowy były nieusuwalne wręcz problemy związane z wykonywaniem zadań fiskalnych przez monopol loteryjny, który jeszcze w roku 1922 funkcjonował stosunkowo normalnie, przynosząc Skarbowi niewielki dochód, a wpłaty do budżetu uskuteczniał zgodnie z kalendarzem kolejnych edycji loterii klasowej. Poziom wpływów był jednak znacznie niższy od preliminowanego, czego przyczyną była właśnie wspomniana rytmiczność działania monopolu, który z góry ustalając plan trwającej 5–6 miesięcy gry, był później bezbronny wobec procesów inflacyjnych. Dopóki ich nasilenie było jeszcze względnie umiarkowane, dochody z loterii rosły, załamanie przyszło wraz z hiperinflacją w II połowie roku 1923. Skutkiem zupełnie nieprzystających do warunków walutowych cen losów i poziomu wygranych stał się śladowy dochód z monopolu zanotowany w roku 1923 oraz poważne kłopoty w pierwszych miesiącach roku 1924, gdy wciąż trwała ustalona jeszcze w mar-

---

z różnicy między akcyzą i kosztami własnymi a ceną sprzedażną (same dochody z akcyzy stanowiły zaledwie kilka procent wpływów z opodatkowania soli), ale także samodzielnie wprowadzała do obrotu, poza Biurem Sprzedaży Soli produkt pochodzący z jedynej państwowej saliny w b. dzielnicy pruskiej (w Inowrocławiu), uszczuplając w ten sposób zyski monopolu.

[24] NIK 1922, z. IV, s. 19–22; 1923, s. 187–188; PBRP 1923, cz. 9, *Ministerstwo Skarbu*, C. *Monopole*, s. 1; *Wacław Łypacewicz w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1924*, SS Sejm, Okres I, pos. 134 z 21 czerwca 1924 r., szp. 54; Zamknięcie rachunków… 1923, s. 45.

kach w końcu 1923 loteria VIII (udział monopolu we wpływach skarbowych wyniósł w roku 1923 zaledwie 0,02%)[25].

Generalnie zatem wyniki finansowe działalności okrojonego w swym kształcie systemu monopolowego były w ostatnich latach przed stabilizacją waluty mało zadowalające, co z satysfakcją podkreślali przeciwnicy takiego sposobu opodatkowania. Z drugiej jednak strony korzyści budżetowe, jakie wypracowały monopole skarbowe, nie odbiegały *in minus* od całokształtu prowadzonej chaotycznie i trudnej do planowania w warunkach narastającej inflacji gospodarki fiskalnej. Potwierdzeniem tej tezy był fakt stabilnego udziału monopoli w strukturze wpływów budżetowych oraz względnie korzystne wyniki uzyskiwane w stosunku do przygotowywanych w tym czasie preliminarzy budżetowych. Zdecydowanie najlepiej prezentował się w tym okresie Polski Monopol Tytoniowy, który mimo wszystkich swych ułomności, niewpłacania do budżetu całości dochodu oraz wciąż niewielkiej roli w produkcji tytoniowej okazał się przedsiębiorstwem dość skutecznym fiskalnie, a w kontekście konieczności wykorzystywania na cele obrotowe znaczącej części sum należnych Skarbowi przynoszącym wcale pokaźne wpływy. Niezbyt efektywny był wprawdzie monopol solny, ale powszechnie dostrzegane ograniczenia systemowe stanowiły znakomite alibi dla jego słabych w kontekście oczekiwań wyników. Wspomniane już natomiast „osiągnięcia" mniejszych, zwłaszcza sacharynowego, monopoli były na tyle nieistotne, że nie odgrywały właściwie żadnej roli w gospodarce budżetowej.

Można zatem stwierdzić, że monopole w tym trudnym dla całej polityki podatkowej okresie ani nie stały się jej szczególnie ważnym elementem, ani także nie poniosły sromotnej i dyskwalifikującej klęski, czego dowodem stało się wspomniane już ich uwzględnianie – w rozszerzonym nawet kształcie – w projektowanych w roku 1923 planach naprawy Skarbu z marcowym projektem Władysława Grabskiego na czele. Trudno było zresztą uznać, że oparte na akcyzie inne ważne przedmioty opodatkowania pośredniego przynosiły w okresie inflacji wyraźnie lepsze wyniki. Wpływy z podatku od spirytusu, które po zawieszeniu monopolu szybko rosły, spadły w roku 1923 o 1/3 w stosunku do 1922, w przypadku cukru załamanie przekroczyło 40%, zaś poziom wykonania preliminarza w obu tych pozycjach był wyraźnie niższy od osiągniętego przez monopol tytoniowy[26].

Prawdziwym testem zarówno dla ówcześnie istniejących, jak i tych dopiero planowanych monopoli skarbowych miał się stać dopiero rok 1924, gdy po raz pierwszy w dziejach Niepodległej Rzeczypospolitej gospodarka budżetowa prowadzona była w oparciu o stabilne warunki walutowe oraz uchwaloną przez parlament ustawę skarbową. Ten inicjujący zupełnie nowy okres w polskiej skar-

[25] NIK 1922, z. IV, s. 42; 1923, s. 203; 1924, s. 302–304; *Dochody Ministerstwa Skarbu w roku 1923...*, s. 657; obliczenia własne.

[26] RMS 1924, s. 178; RS 1924, s. 269.

bowości rok można równocześnie potraktować jako okres podsumowań dla całej dotychczasowej działalności fiskalnej monopoli skarbowych. Mimo fundamentalnych przemian walutowych i skarbowych ich miejsce w gospodarce budżetowej tak w warstwie planistycznej, jak i praktycznej nadal było niezagrożone i utrzymywało się na podobnym poziomie, zakres przedmiotowy pozostawał do końca 1924 roku niezmienny, a problemy z egzekucją pełni uprawnień miały być usuwane dopiero wraz z upływem kolejnych miesięcy.

Abstrahując od blisko czterokrotnego, ale mniejszego wskutek wpływów z podatku majątkowego od zanotowanego przez całą pulę podatkową, zwiększenia dochodów tej grupy ogółem, należy zauważyć, że zdecydowanie najlepsze efekty działalności ponownie osiągnął Polski Monopol Tytoniowy. Korzystając ze stabilizacji walutowej i wyraźnej podwyżki obowiązujących stawek podatkowych, zwiększał on wpłaty do budżetu w tempie niemal geometrycznym (z 3 mln zł w styczniu do 12 mln zł w maju) i jak entuzjastycznie oznajmiał w czerwcu premier Grabski, stanowił on *siłę Skarbu Państwa*. Pewne zahamowanie wzrostu dochodów przyniosły jedynie sierpień i wrzesień, gdy na tradycyjny spadek sprzedaży w okresie dojrzewania liści tytoniowych nałożyły się negatywne skutki przejmowania przez monopol prywatnych fabryk tytoniowych. Mimo tego jednak efekt końcowy był bardzo dobry – o ponad 90% przekroczono zapisaną w ustawie skarbowej na rok 1924 kwotę 70 mln zł. O zachodzących w organizacji monopolu zmianach świadczył zaś fakt, że po raz pierwszy dochody z opłat monopolowych od wyrobów fabryk prywatnych przyniosły mniejszą część wpływów skarbowych niż dochody z produkcji i sprzedaży prowadzonej bezpośrednio przez Polski Monopol Tytoniowy. Nadal utrzymywało się natomiast zadłużenie wobec Ministerstwa Skarbu, które w końcu roku osiągnęło 34 mln złotych (spłacono natomiast blisko 6 mln zł zobowiązań z tytułu zysku z lat 1922 i 1923)[27].

Znacznie gorzej na stabilizację stosunków pieniężnych zareagowały pozostałe monopole. Solny z trudnością przekroczył bowiem preliminowany poziom dochodów, co nawet przez kilka pierwszych miesięcy w roku wydawało się nieosiągalne (w I półroczu wpłacił zaledwie 3 mln zł). Później nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji, jednak generalnie trudno było mówić o efektywności fiskalnej tego monopolu w tonie pozytywnym, a do głównych przyczyn takiego stanu rzeczy zaliczano wciąż utrzymujące się problemy organizacyjne i prawne przekładające się na znaczny, choć trudny do określenia udział szarej strefy w konsumpcji.

[27] DzURP 1924, nr 76, poz. 747; W. Grabski, *Równowaga budżetowa*..., s. 38–39; NIK 1924, s. 285–286, 297; 1925, s. 214; H. Bronikowska, *Wpływy z podatków i monopoli w 1924 r.*, „Przegl. Gosp." 1925, nr 3, s. 140–141; *Dochody monopolowe z tytoniu rosną*, „Dz. Pozn." 1924, nr 163, s. 1; J. Piekałkiewicz, *Budżet na rok 1924 i jego wykonanie*, „PiH" 1924, nr 46, s. 1161; W.T., *Pożyczka włoska*..., s. 10; w maju 1924 roku szef gabinetu Władysława Grabskiego Stanisław Kauzik zapowiadał, że po przejęciu pełnego monopolu produkcji dochody z Polskiego Monopolu Tytoniowego wyniosą około 200 mln fr. zł, zob. S. Kauzik, *Wyniki sanacji skarbu*..., s. 2.

Pewien wpływ na słabe wyniki pierwszego półrocza 1924 r. miały także poczynione przez hurtowników w końcu roku 1923 zwiększone zapasy soli (obawy przed podwyżkami, ucieczka od gotówki w okresie inflacji), jednak nie stanowiły one wystarczającego usprawiedliwienia słabych wyników. Dość powiedzieć, że od marca do czerwca dochody z monopolu były niższe niż w analogicznych miesiącach roku 1923, wpływy z akcyzy we wciąż nieobjętym monopolem b. zaborze pruskim stanowiły w I półroczu niewiele ponad 10% oczekiwanego w oparciu o spożycie z 1923 r. dochodu rocznego, zaś senacka Komisja Skarbowo-Budżetowa jeszcze w lipcu pesymistycznie zakładała, że roczne wyniki działania monopolu solnego zamkną się kwotą zaledwie 9,4 mln zł. W II połowie roku nastąpiła wprawdzie pod tym względem wyraźna poprawa (wyczerpanie zapasów, zwiększenie kontroli skarbowej, sezonowy wzrost sprzedaży jesienią), jednak cały rok 1924 pokazał, że okres ten stanowił, za wyjątkiem kwestii walutowych, raczej kontynuację dotychczasowych procesów niż początek nowego etapu w wykonywaniu monopolu soli[28].

Wcale nie lepiej, a w wymiarze liczbowym znacznie gorzej, zakończył się rok budżetowy 1924 dla monopolu loteryjnego, który jako jedna z niewielu pozycji dochodowych w budżecie nie osiągnął nawet preliminowanego w uchwalonym w lipcu przez Sejm budżecie planu dochodów. Stało się to jednak w dużej mierze z przyczyn niezależnych od samego Ministerstwa Skarbu, gdyż konieczność rozprzedania po dotychczasowych cenach czterech klas loterii VIII (90 tys. mkp za los) przyniosła śladowe wprost dochody w I półroczu 1924 r. (nieco ponad 300 tys. zł) i nawet drastyczne podniesienie stawki sprzedażnej losu w kolejnej edycji loterii klasowej nie uratowało możliwości osiągnięcia preliminowanych dochodów (nie udało się zresztą sprzedać wszystkich biletów). Wpływy w końcu roku zwiększały się wprawdzie szybko, jednak konieczność pokrycia strat z tytułu niesprzedania wszystkich losów oraz związana z tym konieczność udzielenia kolekturom prolongaty spłat należności uniemożliwiły dodatni wynik na koniec roku. Stał się on natomiast udziałem prowadzonego od jesieni 1923 roku przez Biuro Sprzedaży Soli monopolu sacharyny. Sprzedaż tego produktu, przy wciąż utrzymujących się dużych rozmiarach nielegalnego obrotu, przyniosła ponad 80 tys. złotych dochodu, czyli pięciokrotnie więcej, niż planowano, i zachęciła nawet NIK do postulatu zwiększania kontrolnych i organizacyjnych uprawnień aparatu wykonawczego, co odrzuciło jednak zdeterminowane w planach likwidacji monopolu sacharyny Ministerstwo Skarbu[29].

---

[28] Druki Senatu, Okres I, druk nr 18, *Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na 1924 rok*, s. 13; NIK 1924, s. 280–283; faktyczne wyniki Polskiego Monopolu Solnego były nieco lepsze od poziomu zaksięgowanych w Centralnej Kasie Państwowej wpłat, gdyż z końcem roku zadłużenie BSS, głównie ze względu na zaległości ze strony odbiorców soli, wyniosło ponad 8 mln zł (rok wcześniej sięgnęło 1 mln zł), a łączny dochód ze sprzedaży soli wyniósł w całym 1924 roku 23 mln zł.

[29] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 8, SKB MS 1925, s. 40; Druki Senatu, Okres I, druk nr 18, *Sprawozdanie generalne...*, s. 16; NIK 1924, s. 272–274; 302–303; Zamknięcie rachunków… 1924, s. 84–85; wpływy miesięczne z poszczególnych monopoli, zob. P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 161.

Podsumowując oczekiwania budżetowe oraz efektywność monopoli skarbowych w okresie przygotowywania oraz tworzenia zalążków tego, co w latach późniejszych można było nazywać systemem monopolowym, podkreślić należy, że w latach 1919–1924 miejsce tego typu uprawnień państwa w jego gospodarce budżetowej było wypadkową ich zakresu przedmiotowego oraz ogólnej sytuacji polityczno-gospodarczej, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości. Dopóki liczba monopoli była większa i dopóki obejmowały one także cukier oraz spirytus, a gospodarka polska nosiła jeszcze wiele cech wojennych, monopole, mimo że w większości dzielnicowe i mało skuteczne, odgrywały bardzo ważną rolę w dochodach budżetowych. Później, po ograniczeniu liczby tego typu regaliów oraz częściowej przynajmniej normalizacji stosunków gospodarczych, ich znaczenie w sposób naturalny się zmniejszyło.

Wciąż jednak przynosiły budżetowi kilkanaście procent dochodu, co w kontekście ich zasięgu było wynikiem znaczącym, przewyższającym oczekiwania zapisywane w kolejnych preliminarzach oraz udział monopoli we wpływach skarbowych w b. Galicji przed I wojną światową. Nie zmieniły tego ani hiperinflacja roku 1923, ani zainicjowane przez gabinet Grabskiego w roku 1924 reformy skarbowo-walutowe, które mimo całej swej wagi i pozytywnych dla budżetu skutków w niewielkim tylko stopniu wpłynęły na miejsce zajmowane w polityce fiskalnej przez ówcześnie istniejące monopole skarbowe. Poważne przesunięcia w tej kwestii przyjść miały dopiero wraz z podjętą przez ten rząd ponowną rozbudową zasięgu systemu monopolowego oraz działaniami zwiększającymi skuteczność już istniejących uprawnień monopolowych. Ich pierwsze pozytywne efekty stały się widoczne w przypadku monopolu tytoniowego już w roku 1924, natomiast dla pozostałych przedsiębiorstw pojawić się miały w roku następnym.

2. Miejsce monopoli w dochodach budżetowych w latach 1925–1939

Oczekiwania fiskalne wobec monopoli skarbowych, jasno formułowane przez Władysława Grabskiego już od początków roku 1923, pokazywały, że znaczenie tego źródła wpływów budżetowych w projektowanej stabilizacji równowagi budżetowej sięgało daleko poza uzyskany w roku 1924 dwunastoprocentowy udział w dochodach państwa. Pierwszym ważnym doświadczeniem w tym względzie był, rzecz jasna, rok 1924, który nie tylko wskazał miejsce już istniejących monopoli w strukturze wpływów zwyczajnych, ale także pozwalał na określenie możliwości rozwojowych wszystkich, także „tymczasowo" akcyzowych jeszcze źródeł, tego typu opodatkowania Odpowiedź na pierwsze pytanie, warunkowana znakomitymi, zdaniem Grabskiego, wynikami Polskiego Monopolu Tytoniowego, była pozytywna, gdyż ówczes-

ne regalia fiskalne przyniosły w roku 1924 ponad 17% wpływów zwyczajnych Skarbu, czyli w kontekście skromnego i nieobejmującego spirytusu zasięgu rzeczowego monopoli bardzo dużo. Z drugiej jednak strony właśnie opodatkowanie spirytusu mimo poważnych podwyżek akcyzy przyniosło równie dobre wyniki jak działalność PMT (133 mln zł wpływu), co w połączeniu z wiarą premiera w wyższość monopolu nad akcyzą oraz szacowanymi na 200 mln zł przedwojennymi zyskami zaborców z opodatkowania spirytusu na ziemiach polskich stanowiło jeden z argumentów przesądzających o przywróceniu monopolu spirytusowego[30].

Uchwalenie ustawy o monopolu spirytusowym, a zwłaszcza wejście w życie części jej zapisów na przełomie 1924 i 1925 roku, stanowiło bezsprzecznie moment przełomowy w dziejach systemu monopolowego Rzeczypospolitej, zaś rok 1925 stać się miał początkiem utrwalania jego pozycji jako jednego z ważniejszych filarów strony dochodowej budżetu państwa. Dzięki zmianom organizacyjnym i prawnym zachodzącym równocześnie w pozostałych monopolach można było oczekiwać, że od tego czasu staną się one znacznie istotniejszym niż dotychczas elementem polityki skarbowej, zaś formułowane przez resort Skarbu wizje skutecznego zastąpienia nimi planowanych wpływów z daniny majątkowej pokazywały cel podejmowanej rozbudowy systemu monopolowego.

Oczywiście rok 1925 wciąż traktowany był jeszcze z wielu względów jako przejściowy, a sam Władysław Grabski mówił o trzech latach potrzebnych na uzyskanie przez monopole pełnej wydajności, jednak olbrzymie oczekiwania wobec nich, zwłaszcza w kontekście dużego ładunku emocji politycznych, jakie monopole wzbudzały, oraz niemałe potrzeby bieżące skutkowały bardzo surowymi nieraz ocenami podbudowanymi widocznymi uchybieniami w funkcjonowaniu przedsiębiorstw monopolowych. Problemy z realizacją uprawnień fiskalnych państwa były zresztą w roku 1925 nieuniknione, gdyż ustawa o monopolu spirytusowym nadal obowiązywała tylko w części, PMT wciąż znajdował się w początkowym etapie kształtowania swej polityki surowcowej, produkcyjnej i handlowej, monopol solny dopiero wkraczał na tereny b. zaboru pruskiego, a monopol zapałczany pozostawał jeszcze w sferze planów. Z tych też względów zapisane w projekcie, a później w ostatecznej wersji budżetu na ten rok wpływy z monopoli oszacowane zostały, przynajmniej w kontekście oczekiwań i planowanych podwyżek cen i stawek podatkowych, stosunkowo skromnie, a sama ich realizacja pozostawiała wiele do życzenia.

---

[30] Druki Senatu, Okres I, druk nr 18, *Sprawozdanie generalne*..., s. 9; W. Grabski, *Przemówienie Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego na 160. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 listopada 1924 r.* [w:] tenże, *Nowy budżet po reformie walutowej. Przemówienie... na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 X, na posiedzeniu Senatu w dniu 29 X i na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 XI 1924*, Warszawa 1924, s. 64; NIK 1924, s. 249–250; RMS 1924, s. 177; S. Kauzik, *Wyniki sanacji skarbu*..., s. 2.

Generalnie monopole skarbowe zgodnie z uchwaloną 30 czerwca ustawą skarbową miały przynieść budżetowi 400 mln złotych, czyli blisko 40% więcej, niż wyniosły wpłaty monopoli oraz z akcyzy od spirytusu w roku poprzednim. Co ciekawe, przyjęty przez obie izby parlamentu poziom wpływów monopolowych był o blisko 50 mln złotych wyższy od zapisanego w rządowym preliminarzu z października 1924 roku i świadczył o entuzjastycznym niemal nastawieniu parlamentarzystów do tej grupy źródeł dochodów. Wynikało ono zarówno z analizy wyników roku poprzedniego, jak i stosunkowo korzystnych tendencji początku roku 1925. Jak się jednak okazało, rzeczywistość całego roku 1925 aż tak optymistyczna nie była i mimo przekroczenia o kilka milionów złotych globalnego poziomu wpłat z monopoli nie wszystkie zamierzenia udało się zrealizować, a pozornie niezłe wyniki globalne maskowały liczne problemy w realizacji planów dochodowych przynajmniej części przedsiębiorstw monopolowych[31].

Zdecydowanie najgorzej wypadł w pierwszym roku swego istnienia Państwowy Monopol Spirytusowy, który nie wykonał *de facto* planu dochodów, a uzyskanie względnie korzystnego wyniku finansowego możliwe było jedynie dzięki obcięciu o blisko 25 mln złotych planowanych na 30,5 mln zł wydatków inwestycyjnych. Monopol wpłacił do budżetu 179,8 mln zł, co przy zapisanym w ustawie skarbowej dochodzie w wysokości 197,5 mln zł oznaczałoby niedobór 18 mln zł, jednak wspomniane ograniczenie wydatków pozwoliło na uzyskanie wpłaty netto, po potrąceniu finansowanych ze środków PMS nakładów, w wysokości 172 mln zł, czyli nieco wyższej od planowanych w budżecie 167 mln. Udało się w ten sposób uratować poziom wpłaty do Skarbu, jednak faktyczne wyniki działania monopolu były najlepszą bodaj podstawą do krytyki idei jego istnienia i rozwoju. Utrzymanie bowiem założonych w ustawie skarbowej wydatków inwestycyjnych oznaczałoby wpłatę do budżetu zaledwie 150 mln zł, czyli niewiele więcej od dochodu osiągniętego z akcyzy w roku poprzednim, co przy 40-procentowej podwyżce podatku od spirytusu jednoznacznie świadczyło o klęsce monopolu[32].

---

[31] AAN, Protokoły posiedzeń..., t. 27, *Posiedzenie Rady Ministrów z 15 października 1924 r.*, k. 65; Załącznik 21, k. 138; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 8, SKB MS 1925, s. 21; tamże, Okres II, druk nr 749, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o zamknięciu rachunków państwowych za rok 1925 wraz z uwagami Najwyższej Izby Kontroli o wykonaniu budżetu za rok 1925*, s. 3; DzURP 1925, nr 66, poz. 465; PBRP 1925, s. 351; Zamknięcie rachunków... 1925, s. 84–85; 249–252; H.Br., *Budżet na rok 1925*, „Przegl. Gosp." 1925, nr 14, s. 883–886; szerzej na temat wykonania budżetu na rok 1925 zob. P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 163–173.

[32] Druki Senatu, Okres I, druk nr 22, *Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na 1925 rok*, s. 33; NIK 1925, s. 219; 1926, s. 189; P. Grata, *Państwowy Monopol Spirytusowy jako element reform skarbowych Władysława Grabskiego*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 18, Rzeszów 2006, s. 89–90; *Monopol spirytusowy*, „Przegl. Kup." 1926, nr 4, s. 4; co ciekawe, widoczne

Pozornie znakomite wyniki finansowe osiągnął w roku 1925 monopol solny, który podwoił dochody z roku 1924, jednak wobec objęcia wreszcie przepisami monopolowymi ziem b. zaboru pruskiego oraz znaczącej podwyżki cen sprzedażnych postępu takiego należało się spodziewać, o czym świadczył fakt, że już w pochodzącym z października 1924 r. preliminarzu określono zakładany poziom wpływów na blisko 29 mln zł. Można nawet uznać, że nadal trudno było o pozytywne oceny wykonywania monopolu, skoro w jego przypadku – jako jedynym w całej grupie monopoli – żadna z izb parlamentu nie pokusiła się w trakcie prac nad ustawą budżetową o podniesienie poziomu oczekiwanych wpływów. Fakt, że nie zdeterminowała takiej decyzji nawet trzydziestoprocentowa podwyżka cen dokonana w lutym, a więc już po przyjęciu przez rząd opartego na niższych cenach preliminarza, świadczył o wysokim stopniu realizmu parlamentarzystów co do oczekiwań związanych z działaniem monopolu solnego. Ostatecznie wpływy ze sprzedaży soli, które szybko zaczęły rosnąć dopiero w II połowie roku, przewyższyły w 1925 r. zapisy budżetu o 11%, a wciąż widoczne problemy z dalszym rozwojem tej pozycji dochodowej wynikały z braku skuteczności w egzekucji monopolu oraz niejasności w podziale kompetencji, i przy okazji części dochodów z gospodarki solnej, między dwa różne resorty rządowe[33].

Bardzo zbliżony do założeń ustawy skarbowej wynik uzyskał również Polski Monopol Tytoniowy, jednak wymowa tego faktu była zupełnie inna. W tym przypadku można było bowiem mówić o kolejnym etapie szybkiego rozwoju aparatu wykonawczego monopolu, jaki miał miejsce od połowy roku 1924. Poziom wpłat do budżetu był wprawdzie porównywalny do osiągniętego przez Państwowy Monopol Spirytusowy (wyniósł 182 mln zł), jednak odbyło się to bez potrzeby tak znaczącego ograniczania wydatków inwestycyjnych, a polityka cen PMT była nieporównywalnie łagodniejsza w stosunku do tej, którą fundował amatorom mocnych trunków Państwowy Monopol Spirytusowy. Poza tym należy pamiętać, iż od tego właśnie roku PMT obarczony został spłatami z tytułu pożyczki włoskiej, której amortyzacja wyniosła wtedy blisko 12 mln zł. Łącznie zatem dochód monopolu był bliski kwocie 200 mln złotych, czyli przekroczył poziom z roku 1924 o około 45%, co w porównaniu z efektami fiskalnymi działalności PMS stanowiło przepaść

od początku roku 1925 zmniejszenie wpływów z opodatkowania spirytusu uchwalający budżet posłowie oraz senatorowie potraktowali jedynie jako efekt konsumowania nagromadzonych przed wejściem w życie monopolu zapasów i nie wzięli tego zjawiska pod uwagę przy określaniu poziomu zakładanych wpływów z PMS.

[33] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1925*, SS Senat, Okres I, pos. 98 z 15 czerwca 1925 r., szp. 5–6; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 8, SKB MS 1925, s. 21–22; PBRP 1925, s. 351–352; G., *Produkcja i konsumpcja soli*, „Tyg. Handl." 1927, nr 29, s. 5.

nie do pokonania. Sam *monopol tytoniu* – jak napisano w Sprawozdaniu Komisji Budżetowej Sejmu – *rozwija się coraz lepiej i coraz bardziej ulepsza, przynosząc Skarbowi Państwa dochody coraz to znaczniejsze*[34].

Najlepsze wyniki finansowe w stosunku do zapisów ustawy budżetowej uzyskały w roku 1925 dwa najmniejsze i z tego względu najmniej ważne dla interesów budżetu monopole, czyli loteryjny i sacharynowy. O ile jednak działalność tego ostatniego, mimo rekordowego wpływu w wysokości 200 tys. zł jedenastokrotnie przewyższającego dochód planowany przez rząd, nie miała właściwie żadnego znaczenia dla gospodarki budżetowej, o tyle organizacyjny i finansowy postęp zanotowany przez Loterię Państwową miał się stać początkiem konsekwentnego zwiększania jej znaczenia w strukturze przychodów skarbowych. Zamiast zakładanych w preliminarzu 2 mln złotych oraz zapisanych w budżecie 4 mln, przyniosła ona 5,6 mln złotych, czyli 40% więcej, niż planowano, a u podstaw tak dobrego wyniku leżały zarówno uznawana za bardzo dobrą, organizacja samego monopolu, jak i wprowadzona w II połowie roku, ale nieskutkująca spadkiem sprzedaży, podwyżka cen losów[35].

Wybitnie przejściowy charakter roku 1925 widoczny zarówno w dokonujących się w ramach systemu monopolowego zmianach prawnych, jak i w specyfice dochodów budżetowych z tego źródła nie przyniósł wprawdzie rewolucji w funkcjonowaniu przynajmniej części przedsiębiorstw monopolowych, ale wyraźnie wskazał nowe miejsce tego źródła dochodowego w gospodarce skarbowej państwa. Ponownie, po raz pierwszy od lat 1920–1921, monopole fiskalne przyniosły bowiem budżetowi ponad 30% wszystkich wpływów podatkowych i na tym poziomie, a nawet nieco wyższym, utrzymywały się już do końca okresu międzywojennego. Trzydziestoprocentowy zaś udział monopoli w strukturze wpływów skarbowych w roku 1925 w kontekście wszystkich niedomagań, trudności i błędów w działaniu musiał budzić nie tylko zadowolenie zwolenników

[34] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 8, SKB MS 1925, s. 23; Druki Senatu, Okres I, druk nr 22, *Sprawozdanie generalne o preliminarzu...*, s. 33; *Monopol Tytoniowy w r. 1925. Sprawozdanie posła dr. Jerzego Michalskiego...*, s. 170; NIK 1925, s. 214; wyniki gospodarki finansowej PMS i PMT przedstawiały się w roku 1925 następująco (w mln zł):

Monopol	Założenia ustawy budżetowej na 1925 rok			Realizacja ustawy budżetowej		
	Wpłata brutto	Inwestycje	Wpłata netto	Wpłata brutto	Inwestycje	Wpłata netto
Spirytusowy	197,5	30,5	167,5	179,8	7,1	172,7
Tytoniowy	169,8	7,3	162,3	186,3	3,4	182,9

Źródło: Zamknięcie rachunków... 1925, s. 90–91; 250–251; obliczenia własne.

[35] PBRP 1925, s. 358–359; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1800, cz. 8, SKB MS 1925, s. 40; druk nr 2020, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej o zaproponowanych przez Senat zmianach do Ustawy Skarbowej i do Preliminarza Budżetowego na rok 1925 z 26 czerwca 1925 r.*, s. 12; Druki Senatu, Okres I, druk nr 22, *Sprawozdanie generalne...*, s. 33–34.

tego rodzaju opodatkowania, ale także bardzo konkretne nadzieje konsekwentnie podnoszone przez kolejnych ministrów skarbu. Można się nawet pokusić o twierdzenie, że mimo wszystkich problemów w funkcjonowaniu monopoli skarbowych to właśnie wyniki roku 1925 przesądziły o ich niepodważalnym miejscu w polskim systemie podatkowym. Już we wrześniu 1926 roku potwierdził to minister Czesław Klarner, stawiając monopole na pierwszym miejscu wśród *źródeł zwiększonych dochodów budżetowych, które stworzyły równowagę budżetu za ostatnie trzy miesiące*[36].

Kolejne lata przyniosły zarówno dalszą stabilizację dotychczas istniejących, jak i utrwalenie tych powołanych dopiero przez gabinet Grabskiego monopoli skarbowych oraz wyraźne umocnienie ich znaczenia w gospodarce budżetowej dostrzegane nie tylko przez Klarnera. Sam Władysław Grabski przypominał zresztą w roku 1927, że *monopole te były organizowane tak, by co rok dawać mogły coraz większe dochody*, konstatując równocześnie z zadowoleniem, że *to są potężne dźwignie naszych dochodów*. Poziom wpływów monopolowych państwa zwiększał się bowiem sukcesywnie aż do końca lat dwudziestych, gdy osiągnął blisko 900 mln zł, co nawet w kontekście przeprowadzonej w roku 1927 dewaluacji złotego musiało budzić szacunek dla twórców systemu monopolowego. W imieniu skarbowców wyraził go Gabriel Czechowicz zazdroszczący im wspomnianych już *wawrzynów* z tego tytułu, natomiast realnym wyrazem wagi systemu monopolowego były zapisywane w kolejnych ustawach budżetowych oczekiwania wobec tego źródła dochodów[37].

Analiza znaczenia fiskalnego monopoli skarbowych w okresie ustabilizowanego ich miejsca w systemie podatkowym Rzeczypospolitej wymaga uwzględnienia wielu różnych uwarunkowań oraz punktów odniesienia. Z jednej strony nominalne wpływy, jak i poziom realizacji zapisywanych w kolejnych budżetach zadań w dużej mierze zależały od zjawisk koniunkturalnych i z tego punktu widzenia nie stanowią podstawy pogłębionych badań. Sytuację zmienia jednak kontekst, w którym należy rozpatrywać wyniki skarbowe monopoli. Ich rola w dochodach budżetu zwiększała się bowiem nie tylko w okresie dobrej koniunktury, ale także wraz z pogarszaniem się sytuacji gospodarczej oraz budże-

---

[36] *Minister Skarbu Czesław Klarner w debacie nad ustawą o uzupełnieniu prowizorium budżetowego na czas od 1 lipca do 30 września 1926 r. i o prowizorium budżetowym na czas od 1 października do 31 grudnia 1926 r.*, SS Sejm, Okres I, pos. 300 z 20 września 1936 r., szp. 21; *Aleksander Adelman w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1927/28*, SS Senat, Okres I, pos. 147 z 4 marca 1927 r., szp. 52; Zamknięcie rachunków… 1925, s. 86–87; od połowy 1925 roku monopole stały się wyraźnie najważniejszym źródłem wpływów skarbowych w poszczególnych okresach miesięcznych, por. K. Bartel, *Wykresy charakteryzujące rozwój życia gospodarczego Polski w latach 1924–1927 włącznie*, Warszawa 1928, b.s.

[37] W. Grabski, *„Dwa programy". Replika w sprawie pożyczki zagranicznej*, Warszawa 1927, s. 15; *Minister Skarbu Gabriel Czechowicz w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministra Skarbu na rok 1930/31…*, szp. 41.

towej, co w latach trzydziestych czyniło z systemu monopolowego najważniejszy z punktu widzenia dochodów element polityki podatkowej państwa.

Kolejną istotną cechą charakteryzującą miejsce monopoli skarbowych w ówczesnym życiu ekonomicznym Polski była dynamika przemian zachodzących w obrębie samego systemu monopolowego wskazująca zarówno na odmienną dla każdego monopolu zależność poszczególnych przedsiębiorstw od koniunktury, jak i na przybierające niemal charakter sprzężenia zwrotnego związki między prowadzoną przez nie polityką handlową a osiąganymi wynikami ekonomicznymi. Udział każdego z regaliów z osobna we wpływach budżetowych, dynamika ich wpłat, stopień wykonywania założeń kolejnych budżetów oraz wielostronne uwarunkowania osiąganych w ostatecznym rozrachunku rezultatów finansowych stanowią dopełnienie obrazu miejsca systemu monopolowego w gospodarce skarbowej Rzeczypospolitej.

Okres zapowiadanej jeszcze przez premiera Grabskiego *normalnej i pełnej wydajności* pracy monopoli skarbowych można podzielić, w zależności od przyjętego kryterium, na dwa lub trzy wyraźnie wyróżniające się podokresy. Pierwszym była wspomniana wyżej ekspansja dochodów z tego źródła podatkowego następująca wraz ze wzmacnianiem i rozbudową uprawnień poszczególnych regaliów oraz znakomitą koniunkturą na rynku w II połowie lat dwudziestych, która przyniosła szybkie zwiększanie wpływów ze wszystkich właściwie źródeł skarbowych. Same monopole, poczynając od roku 1926, przez kilka lat z rzędu przekraczały wyraźnie zakładane dla nich preliminowane dochody, a ich suma uległa w ciągu trzech lat podwojeniu.

Szczytem tak rozumianego powodzenia stał się rok 1928/29, gdy wpłaty wyniosły aż 890 mln zł, co nawet w kontekście dewaluacji złotego – rynkowej i tej oficjalnej z października 1927 r. – oznaczało wyraźny postęp w efektach fiskalnych ich działania. Dochód liczony w złotych z 1924 roku przekroczył bowiem poziom 0,5 mld złotych, czyli był wyższy (ponaddwukrotnie) zarówno od przywoływanych w okresie reformy walutowej dochodów zaborców z tego tytułu na ziemiach polskich, jak i od oczekiwań twórców stabilizacji spodziewających się po monopolach, zwłaszcza spirytusowym, zastąpienia przez nie wpływów z daniny majątkowej (tylko teoretycznie określanych na 300 mln zł). Zahamowanie tendencji wzrostowych przyszło w ostatnim, częściowo należącym jeszcze do okresu dobrej koniunktury roku budżetowym 1929/30, gdy nastąpił minimalny spadek wpłaty do budżetu oraz dwudziestomilionowy niedobór w stosunku do ustawy skarbowej. Wyraźnie potwierdziły się w ten sposób związki wyników finansowych monopoli ze zjawiskami rynkowymi wzmocnione jeszcze przez prowadzoną w tym czasie przez większość przedsiębiorstw ekspansywną politykę cen[38].

[38] G. Czechowicz, *Przemówienie Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza na Komisji Budżetowej Sejmu dnia 29 marca 1928 r....*, s. 4; MRS 1931, s. 150; RS 1930, s. 538; H.Br., *Wpływy z danin publicznych i monopoli państwowych w r. 1926*, „Przegl. Gosp." 1927, nr 3, s. 120–121;

Tabela 42. Wpływy budżetowe z monopoli skarbowych w latach 1924–1938/39[39]

Rok	Wpływy w mln zł		Wpłaty w % preliminowanych	Dynamika wpłat	
	Założenia budżetu	Rzeczywiste		1929/30=100	Wskaźnik zmienny
1924*	192,8	291,1	151,0	33	–
1925**	405,2	411,2	101,5	46	141
1926***	454,5	578,1	127,2	65	143
1927/28	650,9	796,6	122,4	90	138
1928/29	870,6	890,3	102,3	101	112
1929/30	904,5	886,0	98,0	100	100
1930/31	956,9	804,7	84,1	91	91
1931/32	882,0	677,9	76,9	77	84
1932/33	697,3	625,1	89,6	71	92
1933/34	661,2	627,5	94,9	71	100
1934/35	646,2	624,2	96,6	71	100
1935/36	630,1	640,9	101,7	72	103
1936/37	607,9	638,0	105,0	72	100
1937/38	631,4	664,5	105,2	75	104
1938/39	692,2	721,3	104,2	81	109

* w tym akcyza od spirytusu i zapałek oraz od soli w b. zaborze pruskim,
** w tym akcyza od zapałek 5,3 mln zł,
*** na podstawie złożonego przez gabinet Grabskiego i zmodyfikowanego przez rząd Aleksandra Skrzyńskiego preliminarza na rok 1926.

Źródło: MRS 1939, s. 380; RMS 1924–1927, s. 42–49; 1927–1930, s. 44, 74–75; Zamknięcia rachunków… 1924–1936/37; A. Ivánka, *Wyniki budżetowe*, „Polska Gosp." 1938, z. 22, s. 838; F. Boczkowski, *Wyniki roku budżetowego 1938/39*…, s. 332; H. Bronikowska, *Preliminarz budżetowy na rok 1926*, tamże, 1925, nr 21, s. 1252; W. Szurig, *Wyniki gospodarki*..., s. 100–101; obliczenia własne.

H.Br., *Wykonanie budżetu z roku 1928/29*, tamże, 1929, nr 12, s. 585–586; H. Bronikowska, *Wykonanie budżetu w 1929/30 r.*, tamże, 1930, nr 13, s. 565–566; Z.R. Gawroński, *Wzrost dochodów*..., s. 5; M. Łapa, *Modernizacja państwa*..., s. 165–168; A. Robaczewski, *Budżety państwowe (administracji państwowej, przedsiębiorstw i zakładów, monopolów i funduszów) w latach 1926/27, 1929/30, 1933/34 i 1934/35*, Warszawa 1934, s. 56–64; W. Szurig, *Wyniki gospodarki skarbowej w 1926 r.*, „PiH" 1927, z. 4, s. 101; H. Zarzecki, *Budżety państwowe w Polsce*, „Przemysł, Finanse i Polityka" 1930, nr 2, s. 2; dobre wyniki fiskalne monopoli podkreślał również w swych sprawozdaniach oddelegowany jako doradca finansowy polskiego rządu w ramach realizacji planu stabilizacyjnego Charles Dewey, por. *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za drugi kwartał 1928 r.*, Warszawa 1928, s. 34–36.

[39] Wpłaty monopoli za 1925 rok podano w wysokości zamieszczonej w *Zamknięciu rachunków państwowych za 1925 rok*, określającym wpływy budżetu brutto, bez wydatków inwestycyjnych; minimalnie różne wielkości podaje Rocznik Ministerstwa Skarbu, por. RMS 1927–1930, s. 75, jeszcze inaczej natomiast kształtowały się, po uwzględnieniu nakładów inwestycyjnych, właściwe dochody netto PMS oraz PMT, por. przypis 34 tego rozdz. oraz P. Grata, *Miejsce monopoli*..., s. 178.

Drugi wyraźnie zaznaczający się oraz najdłuższy etap *stricte* fiskalnego wymiaru funkcjonowania monopoli skarbowych rozpoczął się w roku budżetowym 1930/31 i trwał aż do końca dekady. W okresie tym suma wpłat do budżetu zmniejszyła się wprawdzie w sposób znaczący, bo o blisko 30% w ciągu trzech lat, jednak później była już bardzo stabilna, utrzymywała się przez kolejne lata na poziomie 620–660 mln złotych, gwarantując budżetowi taki właśnie wpływ z tytułu funkcjonowania monopoli skarbowych. Jedynym wyjątkiem od tej reguły wieszczącym, zdaje się, początek nowego etapu opartego na ponownym zwiększaniu dochodów płynących z tego źródła stał się dopiero ostatni pełny okres budżetowy przed wybuchem wojny, gdy monopole wpłaciły do budżetu ponownie ponad 700 mln złotych, a zapisane w budżecie na rok 1939/40 plany zakładały wpływ w wysokości 725 mln złotych. Było to wprawdzie tylko niewiele więcej niż w roku 1938/39, jednak pierwsze miesiące realizacji tego planu finansów państwa wskazywały na możliwość uzyskania kilkudziesięciomilionowego postępu w tym zakresie[40].

Zmniejszanie się dochodów z monopoli miało charakter stopniowy. Pierwszy jego etap przyszedł w IV kwartale 1929 roku, gdy nastąpiło obniżenie wpłat o 10% w stosunku do rekordowego poprzedniego kwartału, jednak cały rok 1930 dzięki podwyżkom niektórych cen monopolowych zdawał się jeszcze potwierdzać wygłoszoną w grudniu 1929 roku przez Ignacego Matuszewskiego tezę, że *żadne oznaki nie wskazują dotychczas załamania spożycia wyrobów monopolowych, które wzrastać musi równolegle do przyrostu ludności*. Poziom wpłat w kolejnych kwartałach – za wyjątkiem tradycyjnie najsłabszego drugiego, gdy wpływy zawsze zmniejszały się o 10–15% (przednówek) – był zbliżony do uzyskanego w końcu 1929 roku i wynosił około 220 mln zł kwartalnie. Tąpnięcie przyszło dopiero na początku roku 1931, gdy dochód z monopoli spadł w ciągu kwartału o 20%, a wpłaty miesięczne zmniejszyły się z powyżej 70 mln zł do nieco ponad 50 mln. Na tej wysokości utrzymały się do końca roku budżetowego 1931/32, by od roku następnego ustabilizować się na długo na jeszcze niższym poziomie około 50 mln zł miesięcznie, czyli 30% mniejszym niż w okresie dobrej koniunktury[41].

---

[40] AUJ, Kwiatkowski, Przyb. 741-05, *Różne dokumenty związane z pracami rządu 1939*, s. 1; E. Kwiatkowski, *Dziennik lipiec 1939 – sierpień 1940*, oprac. M.M. Drozdowski, Rzeszów 2003, s. 107; MRS wrzesień 1939 – czerwiec 1941, s. 157; PBRP 1939/40, s. 991; *3/4 miliarda mają dać monopole*, „Kur. Pozn." 1939, nr 34, wyd. poranne, s. 2; F. Boczkowski, *Budżet na 1939/40 r.*, „Przegl. Gosp." 1939, z. 8, s. 255; M. Gniazdowski, *Wyniki roku budżetowego 1935/36*, „Przegl. Gosp." 1936, z. 11, s. 366; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1938, nr 28, s. 7; *Wpływy z danin publicznych i monopoli w czerwcu 1939 r.*, tamże, z. 14, s. 505.

[41] *Ignacy Matuszewski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1930/31*, SS Sejm, Okres II, pos. 62 z 5 grudnia 1929 r., szp. 20; *Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za drugi kwartał 1929 r.*, Warszawa 1929, s. 5; „Stat. Pol.", seria B, z. 19,

Tabela 43. Udział monopoli skarbowych w dochodach budżetu w latach 1924–1938/39[42]

Rok	Dochody w mln zł			Udział monopoli w % dochodów		Dochody z monopoli według parytetu siły nabywczej **	
	Ogółem (bez wpływów pozabudżetowych)	Daniny publiczne i monopole	Monopole skarbowe	budżetu państwa	danin publicznych i monopoli	w mln zł z 1928 r.	Wskaźnik stały 1929/30=100
1924	1 370	1 182	291,1*	21,2	24,6	500,7	54
1925	1 738	1 328	411,2*	23,7	31,0	567,5	62
1926*	1 895	1 582	578,1	30,5	36,5	659,0	72
1927/28	2 771	2 291	796,6	28,8	34,8	804,6	87
1928/29	3 008	2 627	890,3	29,6	33,9	890,3	97
1929/30	3 029	2 622	886,0	29,3	33,8	921,4	100
1930/31	2 750	2 266	804,7	29,3	35,5	933,5	101
1931/32	2 261	1 859	677,9	30,0	36,5	901,6	98
1932/33	2 000	1 610	625,1	31,2	38,8	947,0	103
1933/34	1 915	1 595	627,5	32,8	39,2	1060,5	115
1934/35	2 094	1 588	624,2	29,8	39,3	1117,3	121
1935/36	1 919	1 640	640,9	33,4	39,1	1211,3	131
1936/37	2 217	1 850	638,0	28,8	34,5	1180,3	128
1937/38	2 432	2 049	664,5	28,0	32,4	1123,0	122
1938/39	2 531	2 141	721,3	28,5	33,7	1291,1	140

* zob. uwagi do tabeli 42.

** wskaźnik cen hurtowych dla poszczególnych lat kalendarzowych.

Źródło: jak w tab. 42; MRS 1939, s. 3; E. Taylor, *Druga inflacja...*, s. 112; obliczenia własne.

Stabilizację wpływów nominalnych na poziomie nieco ponad 70% sprzed kryzysu należałoby nazwać raczej stagnacją bądź też długotrwałą recesją, gdyby nie procesy deflacyjne, wspomniany wyżej kontekst rozmiarów załamania wpływów skarbowych oraz przesunięcia w strukturze dochodów budżetowych państwa w dobie kryzysu. Przede wszystkim należy zauważyć, że w okresie

„Stat. Skarb." 1933, s. 11; seria C, z. 20, „Stat. Skarb." 1933/34, s. 9; H. Bronikowska, *Wykonanie budżetu w 1930/31 r.*, „Przegl. Gosp." 1931, nr 13, s. 551; *Drogi naprawy sytuacji gospodarczej*, „Dz. Pozn." 1931, nr 21, s. 3; J. Piekałkiewicz, *Wpływ przesilenia gospodarczego na dochody z danin...*, s. 30; *Wpływy z danin publicznych i monopoli w kwietniu 1932 r.*, „Czas" 1932, nr 120, s. 6.

[42] Z uwagi na zachodzące zwłaszcza w II połowie lat trzydziestych zmiany w zasadach układania budżetu przyjęto najbardziej ogólne podziały pozwalające, mimo trudności w uzyskaniu porównawczego materiału źródłowego, na ukazanie zasadniczych tendencji w kształtowaniu się struktury wpływów budżetowych, poza tym dane z połowy lat dwudziestych podano według układu budżetu z 1929/30 i dlatego różnią się nieco od wielkości zapisywanych w kolejnych zamknięciach rachunków państwowych, zob. MRS 1937, s. 360; RMS 1927–1930, s. 40.

największego załamania gospodarczego wpłaty z monopoli bardzo wyraźnie rosły w wymiarze realnym mimo spadku dochodów nominalnych oraz zmniejszenia sprzedaży. Po minimalnej obniżce w roku 1931/32 później w sposób widoczny, bo aż o 20–30%, przewyższały poziom sprzed kryzysu, wspomagając wydatnie budżet właśnie w latach, gdy dochody z całej grupy danin publicznych osiągały zdecydowanie niższe pułapy. Dopiero od roku 1936/37, a więc w warunkach lepszej koniunktury oraz po dokonaniu większości zasadniczych obniżek cen monopolowych, sytuacja uległa odwróceniu, wpłaty z monopoli nadal jednak realnie były wyraźnie wyższe niż w końcu lat dwudziestych.

Monopole okazały się również, podobnie jak podatki akcyzowe, najbardziej odpornym na skutki kryzysu instrumentem fiskalnym, wskutek czego nie tylko utrwaliły w tym okresie pozycję niepodważalnego lidera wśród źródeł podatkowych, ale także zwiększyły wydatnie swój udział we wpływach. W II połowie lat dwudziestych, gdy w związku z dobrą koniunkturą struktura dochodów z danin publicznych wreszcie się ustabilizowała, dochody z monopoli zamykały się w granicach około 1/3 wszystkich wpłat do Skarbu, odpowiadając, co ciekawe, wizji Władysława Grabskiego z roku 1920. Pod koniec zaś dekady nastąpiło nawet pewne ograniczenie udziału monopoli względem innych źródeł wynikające z rozwoju bardziej uzależnionych od sytuacji w gospodarce podatków bezpośrednich. Lata kryzysu przyniosły jednak automatyczny niemal wzrost znaczenia monopoli, które sięgnęły poziomu bliskiego 40% wszystkich wpływów z danin publicznych i monopoli, utrzymując się na nim aż do roku 1935/36. Rok ten można by uznać za zamykający drugi okres funkcjonowaniu systemu monopolowego w kształcie ustalonym przez pozaparlamentarny gabinet Grabskiego.

Do przyczyn tak znaczącego wzrostu znaczenia tego rodzaju opodatkowania w dochodach skarbowych należy zaliczyć podkreślany przez kierownika Ministerstwa Skarbu I. Matuszewskiego wciąż duży potencjał dochodowy monopoli sprzedających wszak artykuły powszechnego spożycia, inną przyczyną była mniejsza zależność całej tej grupy dochodów od koniunktury, niż miało to miejsce np. w przypadku ceł, opłat stemplowych, podatku przemysłowego czy dochodowego (jak pisał publicysta „Gospodarki Narodowej", *w miarę pogłębiania się kryzysu ciężar opodatkowania społeczeństwa przesuwa się w swej realnej wartości coraz bardziej na stronę obciążenia konsumpcji*). Poza tym poziom wpływów z monopoli był w kolejnych latach sztucznie zawyżany przez wspomniane wpłaty do budżetu dużej części kapitałów obrotowych poszczególnych przedsiębiorstw, a otrzymywane w ten sposób kwoty sięgały kilkudziesięciu milionów złotych rocznie (w okresie 1933–1936 wycofano w ten sposób z dwóch największych monopoli ponad 150 mln zł)[43].

[43] Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 1–2; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38, s. 2; *Emeryk Hutten-Czapski w deba-*

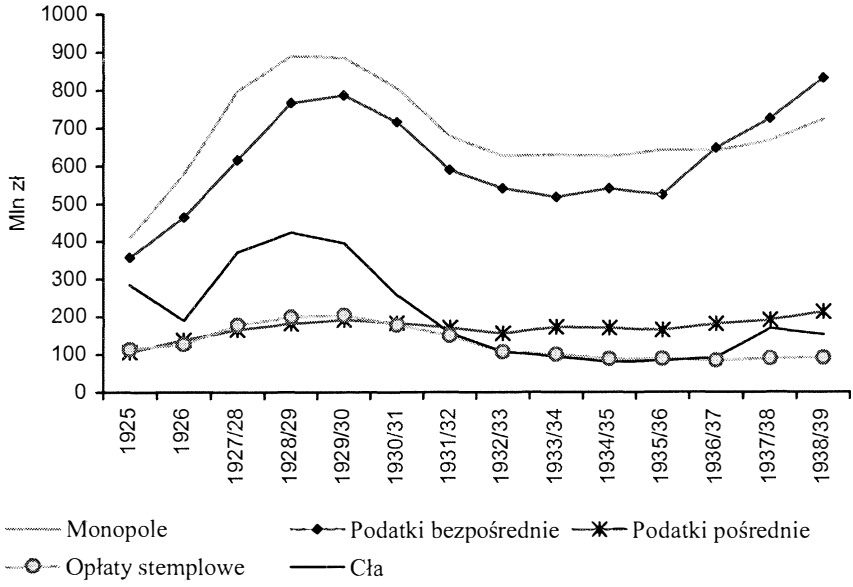
Ciekawe, że mimo osiągnięcia względnej stabilności w dochodach z monopoli bardzo długo trwało dostosowywanie założeń budżetowych do nowych warunków gospodarczych. Aż do roku 1934/35 włącznie rzeczywiste wyniki finansowe tej grupy wpływów były niższe niż te zapisywane w budżetach, co jeszcze w pierwszych latach załamania dziwić nie powinno, jednak później było wyrazem wciąż zbyt dużego optymizmu w stosunku do możliwości dochodowych systemu monopolowego. Optymizm ten miał zresztą swoje uzasadnienie właśnie w znaczeniu, jakie system monopolowy uzyskał w tym czasie w strukturze dochodów skarbowych, oraz w graniczącym z pewnością przekonaniu o nieuchronnym wzroście konsumpcji wyrobów monopolowych. Przykładem takiego podejścia były zapisy preliminarza oraz budżetu na rok 1931/32, które w największym stopniu rozminęły się z rzeczywistością, przed czym już na etapie prac parlamentarnych przestrzegali zarówno posłowie, jak i publicyści. Z konsekwencją godną lepszej sprawy także kolejne budżety, mimo że systematycznie obniżające zakładany poziom wpłat monopoli, stawiały przed nimi zbyt ambitne, acz wynikające z wciąż dużych potrzeb budżetowych zadania (tendencja ta wiele wyjaśnia w kwestii niechęci władz skarbowych do obniżania cen wyrobów monopolowych)[44].

Osiągnięcie realizmu w preliminowaniu dochodów budżetowych z monopoli nastąpiło dopiero w połowie lat trzydziestych wraz z poprawą koniunktury, która przyniosła oczywiste w takich wypadkach zwiększenie znaczenia bardziej zależnych od dochodów ludności grup wpływów podatkowych i pozwoliła na pewne złagodzenie nacisku fiskalnego ze strony monopoli skarbowych. Zmniejszenie oczekiwań wobec tej kategorii dochodów przyniosło skutek w postaci wstrzymania i tak już niebezpiecznie zaawansowanego procesu drenażu ich zasobów kapitałowych. Znaczenie monopoli w strukturze wpłat do budżetu stopniowo się zmniejszało, powracając do poziomu sprzed dziesięciu lat (udział monopoli w całości wpływów budżetowych państwa oscylował w okresie 1926–1938/39 wokół 30%).

---

cie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37..., szp. 3–4; *Ignacy Matuszewski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1930/31...*, szp. 20; K. Brodnicki, *Wobec preliminarza*, „Gospodarka Narodowa" 1932, nr 21, s. 287; H. Bronikowska, *Gospodarka budżetowa w 1931/32 r.*, „Przegl. Gosp." 1932, nr 14, s. 554; wyjaśniając proceder uszczuplania środków obrotowych monopoli, wiceminister skarbu Kajetan Morawski w lutym 1937 mówił, że *konieczności dyktowały takie postępowanie w okresie, gdy wpływy z monopolów były nieomal jedynym niezawodzącym czynnikiem dochodowej strony budżetu*, por. BS, DKBS 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dn. 9 lutego 1937 r.*, s. 14.

[44] *Juliusz Poniatowski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1931/32*, SS Sejm, Okres III, pos. 3 z 16 grudnia 1930 r., szp. 97; Z. Borowicz, *Budżet na rok 1931/32*, „Polska Gosp." 1931, z. 15, s. 582–583; tenże, *Preliminarz budżetowy na rok 1932/33*, tamże, z. 45, s. 1526; H. Bronikowska, *Budżet na rok 1931/32*, „Przegl. Gosp." 1931, nr 10, s. 423; taż, *Projekt ustawy skarbowej i budżetu na 1931/32 r.*, tamże, nr 2, s. 62; taż, *Budżet na rok 1933/34*, tamże, 1933, nr 9, s. 335; taż, *Minister Skarbu o wyczerpaniu podatkowym...*, s. 2.



Wykres 1. Struktura wpływów skarbowych 1925–1938/39

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabel 5 i 6.

Chociaż wpływy nadal utrzymywały się na ukształtowanym w okresie kryzysu poziomie sześciuset kilkudziesięciu milionów złotych rocznie, to jednak wpłaty te miały znacznie „zdrowszy" charakter. Nie dokonywały się już bowiem kosztem kapitału obrotowego. Można więc uznać, że w początkach II połowy lat trzydziestych otworzył się kolejny etap w dziejach systemu monopolowego. Nie tylko nastąpiło coś, co można by nazwać powrotem do normalności, ale także znacznie ważniejszą niż dotychczas rolę w działaniu samych monopoli zaczęły odgrywać szeroko rozumiane względy gospodarcze, m.in. dążenie do rozwoju sprzedaży nawet kosztem obniżki wpływów. Za motto nowego etapu w działaniu monopoli uznać zaś można było przestrogę zamieszczoną w Sprawozdaniu Komisji Budżetowej Senatu z lutego 1937 roku, że *drogi, po których ma się rozwijać działalność monopoli, są więc skomplikowane i wymagają należytej czujności, by nie zeszły z kierunku wytkniętego dla wielkich linii polityki skarbowej i gospodarczej państwa*, a ta symbioza między oboma rodzajami celów działania monopoli stawała się z wolna trwałym elementem ich istnienia w II połowie lat trzydziestych[45].

[45] Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38, s. 1–2; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40...*, szp. 8–9; F. Boczkowski, *Wyniki roku budżetowego 1938/39...*, s. 334; M. Gniazdowski, *Wyniki roku budże-*

Potwierdzeniem tezy o trwałej zmianie nastawienia władz skarbowych do monopoli były zarówno przywoływane już decyzje cenowe i deklaracje o „urolniczeniu" przedsiębiorstw monopolowych, jak i bardzo ostrożne w kontekście wcześniejszych praktyk planowanie ich wyników ekonomicznych. Od roku budżetowego 1935/36 założenia dotyczące wpłat do budżetu niewiele przekraczały poziom 600 mln złotych, z ich realizacją nie było większych problemów, a uzyskiwane w ten sposób pozytywne rezultaty tak finansowej, jak i gospodarczej działalności monopoli skarbowych mogły stanowić uzasadnienie powszechnego niemal uznania, z jakim się w ostatnich latach przed wybuchem wojny spotykały. Z jednej strony, jak wspominał wiceminister Kajetan Morawski, *„urolniczenie" monopoli odbyło się bez straty dla Skarbu Państwa*, z drugiej zaś *wpływy z monopolów pokrywały około 1/3 wydatków państwowych, a regularność wpłat i równomierne ich rozłożenie na wszystkie okresy roku nadawały im w gospodarce finansowej Skarbu zupełnie wyjątkowe znaczenie*. Senator Marian Drozdowski zaś z zadowoleniem informował w marcu 1939 roku, że *gospodarka monopoli państwowych prowadzona jest na ogół w sposób właściwy* [...], *nabrała już pewnych cech stabilizacji, a rozwój, jaki się odbywa, idzie w kierunku zgodnym z zasadniczymi założeniami gospodarstwa narodowego*[46].

Wyniki globalne całej grupy monopoli skarbowych wskazywały wprawdzie na zasadnicze tendencje obrazujące ich miejsce w gospodarce budżetowej, jednak dopiero efekty fiskalne wykonywania poszczególnych uprawnień Skarbu pozwalają odpowiedzieć na pytania szczegółowe dotyczące realizacji podstawowych zadań związanych z opodatkowaniem tytoniu, spirytusu, soli, loterii czy też zapałek. Poziom i struktura wpłat z poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych, stopień realizacji założeń budżetowych, miejsce w dochodach budżetu oraz zachodzące w tym względzie wraz z procesami rynkowymi zmiany widoczne stają się właśnie dzięki uszczegółowieniu danych. Pozwala ono również na niezmiernie istotną z punktu widzenia fiskalnego, gospodarczego oraz społecznego analizę problemu oddziaływania polityki cen na dochody skarbowe z monopoli, śledzenie związków między obiema tymi kwestiami, a także określenie wpływu wciąż trudnych uwarunkowań budżetowych na szkodliwe nieraz społecznie decyzje cenowe.

Przez cały omawiany okres o rezultatach finansowych grupy C, czyli właśnie monopoli, w budżecie państwa stanowiły wpływy z dwóch najważniejszych i pod każdym niemal względem największych przedsiębiorstw, czyli Polskiego

---

towego 1936/37, „Przegl. Gosp." 1937, z. 11, s. 384; tenże, *Preliminarz budżetowy na 1938/39 r.*, tamże, 1938, z. 1, s. 14.

[46] Druki Sejmowe, Okres V, druk nr 100, cz. 8, SKB Monopole 1939/40, s. 1–2; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40...*, szp. 18; *Adolf Wagner w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1937/38*, SS Sejm, Okres IV, pos. 45 z 23 lutego 1937 r., szp. 50; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy...*, s. 153, 159; A. Ivánka, *Preliminarz budżetowy na rok 1939/40*, „Polska Gosp." 1938, z. 49, s. 1759–1760.

Monopolu Tytoniowego oraz Państwowego Monopolu Spirytusowego. Ich liczone w setkach milionów wpłaty przynosiły regularnie około 90% wszystkich dochodów monopolowych Skarbu. Pozostałe monopole stanowiły tylko uzupełnienie obu tych fundamentów fiskalnych państwa, jednak stosunkowo wysokie i stabilne dochody generowane przez Polski Monopol Solny kształtujące się niezmiennie od roku 1926 do końca lat trzydziestych na poziomie ponad 40 mln złotych także odgrywały swą rolę w polityce podatkowej. Szczególnie widoczne stawało się to w latach kryzysu, gdy dbałość o utrzymanie stabilności tych wpływów uniemożliwiała racjonalne z punktu widzenia konsumentów decyzje cenowe władz skarbowych.

Tabela 44. Wpływy budżetu z monopoli skarbowych w latach 1925–1938/39

Rok	Monopole (w mln zł)						
	Solny	Tytoniowy	Spirytusowy	Loteryjny	Zapałczany	Sacharyny	Razem
1924*	17,7	133,8	131,9	3,5	4,1	0,1	291,1
1925*	32,1	186,3	179,8	5,6	7,2	0,2	411,2
1926*	42,3	270,0	250,6	6,6	8,5	0,1	578,1
1927/28	44,9	372,1	360,6	10,3	8,6	0,1	796,6
1928/29	45,9	384,5	433,3	14,9	11,7	–	890,3
1929/30	41,3	390,0	419,8	18,8	16,1	–	886,0
1930/31	48,0	390,0	332,4	19,1	15,2	–	804,7
1931/32	45,4	350,1	260,4	16,0	6,0	–	677,9
1932/33	49,4	339,8	200,5	14,4	21,0	–	625,1
1933/34	49,0	333,6	211,1	16,9	16,9	–	627,5
1934/35	49,5	339,2	200,4	20,1	15,0	–	624,2
1935/36	45,7	339,8	220,0	22,4	13,1	–	640,9
1936/37	43,5	322,0	235,8	24,2	12,5	–	638,0
1937/38	46,7	331,5	250,4	23,4	12,6	–	664,5
1938/39	45,2	349,0	294,4	23,3	9,4	–	721,3

* zob. uwagi do tabeli 42

Źródło: jak w tabeli 42 oraz M. Gniazdowski, *Budżet na 1937/38 r.*, „Przegl. Gosp." 1937, z. 9, s. 309.

Dochody z działania najmniejszych monopoli, poza zlikwidowanym monopolem sacharyny, kształtowały się od końca lat dwudziestych na poziomie kilkunastu milionów złotych, z tym że znacznie ważniejsza była pod tym względem Loteria Państwowa, która nie tylko sukcesywnie zwiększała wpływy, ale również pracowała wyłącznie na potrzeby budżetu, podczas gdy *gros* dochodów z monopolu zapałczanego przeznaczano na spłaty wynikające z amortyzacji kolejnych pożyczek zapałczanych. Handel sacharyną, którego zakaz uznawany był w połowie lat dwudziestych za konieczny ze względów gospodarczych i zdrowotnych, przyniósł natomiast budżetowi maksymalnie 200 tys. złotych w roku

1925 i z dochodu tego władze skarbowe zrezygnowały ostatecznie w roku 1927, co przyszło im tym łatwiej, że porównywalne ilości wytwarzanego w kraju cukru przynosiły kilkakrotnie większy wpływ budżetowy niż pochodząca głównie z zagranicy sacharyna[47].

W grupie dwóch wielkich przedsiębiorstw przez większość omawianego okresu dominował Polski Monopol Tytoniowy. W pierwszych latach miał przewagę wynikającą z wcześniejszego uchwalenia odpowiedniej ustawy monopolowej, później jedynie na dwa lata najlepszej koniunktury (1928/29–1929/30) ustąpił miejsca monopolowi spirytusowemu, by następnie zarówno w okresie kryzysu, jak i powolnej poprawy sytuacji gospodarczej w jeszcze większym stopniu niż w połowie lat dwudziestych dominować we wpływach z gospodarki monopolowej. Tak wyraźnie zaznaczające się na przełomie dekad zmiany w strukturze wpływów pomiędzy tymi dwoma uprawnieniami jednoznacznie wskazywały – obok innych, rzecz jasna, uwarunkowań – na różny stopień zależności tych źródeł dochodowych od zjawisk rynkowych. Wzrosty wpływów z monopolu tytoniu były już w II połowie lat dwudziestych znacznie bardziej umiarkowane niż w przypadku Państwowego Monopolu Spirytusowego, a maksimum roku 1929/30 – co ważne, powtórzone także w następnym okresie budżetowym – było niewiele wyższe od wpłaty z roku 1927/28. W latach trzydziestych natomiast wpływy budżetu z PMT, mimo że zmniejszały się wraz z pogarszaniem sytuacji gospodarczej, nigdy nie spadły poniżej 80% wyników z końca dekady poprzedniej, co oznaczało, że w wymiarze realnym przekraczały je regularnie aż o kilkadziesiąt procent.

Zdecydowanie odmiennie kształtowała się natomiast dynamika dochodów Skarbu z funkcjonowania PMS, który wprawdzie szybko zwiększał swe wpłaty w II połowie lat dwudziestych, korzystając z dobrej koniunktury i rozwoju zasięgu uprawnień monopolowych oraz kolejnych podwyżek cen, jednak w okresie kryzysu przeszedł prawdziwe załamanie. Dochody nominalne w ciągu trzech lat spadły aż o połowę i mimo najaktywniejszej spośród wszystkich przedsiębiorstw monopolowych polityki cen (z odwrotnie niż w latach dwudziestych ukierunkowanym wektorem dokonywanych zmian) utrzymały się na poziomie niewiele wyższym już do końca okresu międzywojennego. Znamienne, że Państwowy Monopol Spirytusowy jako jedyny spośród tego typu przedsiębiorstw skarbowych zanotował w okresie kryzysu trwałe zmniejszenie poziomu wpłat do budżetu liczonych z uwzględnieniem zmian siły nabywczej pieniądza. Podczas gdy cała grupa monopoli widocznie zwiększyła w latach trzydziestych realny wymiar generowanych dochodów, w przypadku PMS wyraźne przekroczenie wyników z końca lat dwudziestych przyszło dopiero tuż przed wojną.

---

[47] *Aleksander Adelman w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1925*, SS Senat, Okres I, pos. 98 z 15 czerwca 1925 r., szp. 5; S.M., *Szmugiel sacharyny...*, s. 3.

Tabela 45. Dynamika nominalnych i realnych wpłat do budżetu poszczególnych monopoli skarbowych w latach 1925–1938/39

Rok	Wskaźnik 1929/30=100											
	Solny		Tytoniowy		Spirytusowy		Loteryjny		Zapałczany		**Razem**	
	Wpłaty											
	Nominalne	Realne	Nominalne	Realne	Nominalne	Realne	Nominalne	Realne	Nominalne	Realne	**Nominalne**	**Realne**
1925*	78	103	48	63	43	57	30	40	44	59	**46**	**62**
1926*	102	112	69	76	60	65	35	38	53	58	**65**	**72**
1927/28	109	106	95	93	86	83	55	53	53	52	**90**	**87**
1928/29	111	107	99	95	103	99	79	76	73	70	**101**	**97**
1929/30	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	**100**	**100**
1930/31	116	130	100	112	79	88	102	113	94	105	**91**	**101**
1931/32	110	141	90	115	62	79	85	109	37	48	**77**	**98**
1932/33	120	174	87	127	48	70	77	112	130	190	**71**	**103**
1933/34	119	193	86	139	50	82	90	146	105	171	**71**	**115**
1934/35	120	206	87	150	48	82	107	184	93	160	**71**	**121**
1935/36	111	201	87	158	52	95	119	217	81	148	**72**	**131**
1936/37	105	187	83	147	56	102	129	229	78	145	**72**	**128**
1937/38	113	184	85	138	60	97	124	202	78	127	**75**	**122**
1938/39	109	188	89	154	70	121	124	213	59	100	**81**	**140**

* zob. uwagi do tabeli 42.

Źródło: jak w tabeli 44; obliczenia własne.

Ostatnie dwa pełne lata budżetowe dekady przyniosły bowiem wyraźny w stosunku do ówczesnych możliwości postęp sprzedaży oraz 25-procentowy wzrost wpłat do budżetu. Osiągnięty w roku 1938/39 dochód w wysokości niespełna 300 mln złotych wciąż był jednak o ponad 1/4 niższy od tego sprzed dziesięciolecia, ustępował również wyraźnie wpływom z Polskiego Monopolu Tytoniowego. Abstrahując w tym miejscu od bliższej analizy korelacji cen z dochodami Skarbu, na którą przyjdzie jeszcze czas, warto wysunąć kontrowersyjny nieco, acz racjonalny wniosek o wyższym stopniu uzależnień od spożywania wyrobów tytoniowych niż spirytusowych. Samą konsumpcję alkoholu „ratowała" wprawdzie w znacznym stopniu szara strefa, o czym świadczył nierealistyczny wprost spadek spożycia na Kresach Wschodnich i Południowo-Wschodnich, jednak tak duża rozbieżność między

dochodami z obu największych monopoli musiała mieścić w sobie także i różny poziom „unałogowienia" obu tych używek[48].

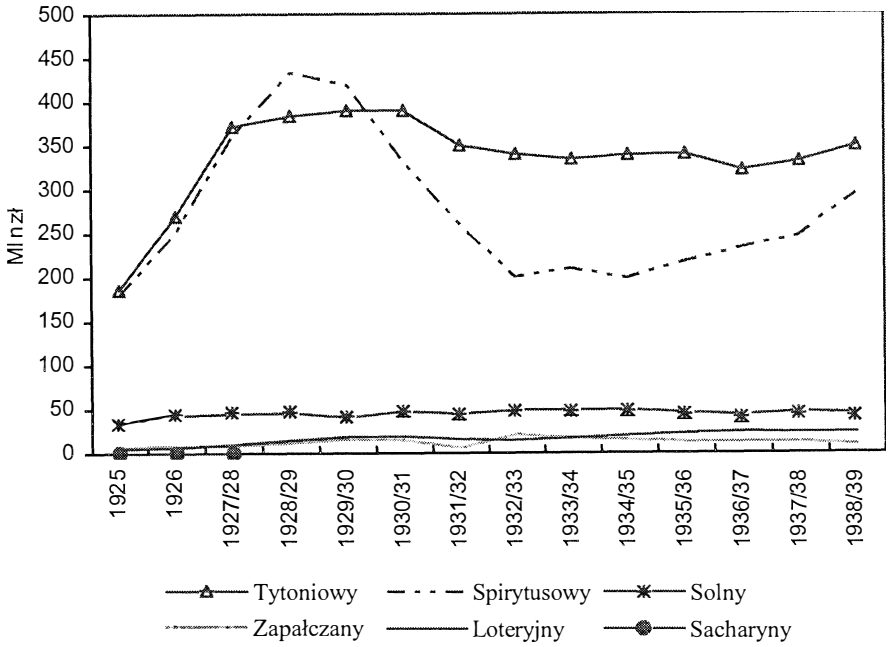
Jeszcze mniej zależny od koniunktury niż PMT, a można nawet stwierdzić, że wolny od jej wpływu, był w warstwie fiskalnej monopol solny, którego wpłaty do budżetu swoje apogeum osiągnęły w połowie lat trzydziestych. W tym przypadku jednak można było mówić nie tyle o pozytywnych skutkach działalności Polskiego Monopolu Solnego, ile raczej – po raz kolejny zresztą, tylko w innym kontekście – o specyfice podległego mu przedmiotu opodatkowania. Sprzedaż artykułu powszechnego spożycia mimo horrendalnie wysokich cen musiała utrzymywać się na pewnym uznawanym za nieprzekraczalny poziomie.

Niedostępność na większości terytorium kraju tańszego produktu nieopodatkowanego zmuszała konsumentów do kupowania tego monopolowego artykułu niezależnie od panującej drożyzny. Przekładało się to zaś nie tylko na wyjątkowo stabilny poziom dochodów nominalnych z opodatkowania soli, ale również na podwojenie wpływów liczonych z uwzględnieniem wzrostu siły nabywczej polskiej waluty. Przy dobrych z punktu widzenia fiskusa wynikach finansowych monopolu wyjaśniało to niechęć do obniżania stawek sprzedażnych, gdyż operacja taka musiała przynieść straty budżetowe, a w tym przypadku, przynajmniej w I połowie lat trzydziestych, względy skarbowe były zdecydowanie ważniejsze od społecznych i gospodarczych. Pewien wpływ na zwiększanie dochodów z monopolu solnego miało także przejęcie kontroli nad państwowym aparatem wydobywczym oraz trafiającymi wcześniej na konto Ministerstwa Przemysłu i Handlu zyskami Państwowych Żup Solnych, które w roku 1931/32 wpłaciły do budżetu 1,6 mln zł, zaś na rok 1932/33 planowano jeszcze dochód w wysokości blisko 1,5 mln zł[49].

---

[48] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 79–80, 88; o skutkach używania alkoholu oraz tytoniu i związanych z tym uzależnieniach zob. np. S. Ball, *Papieros na ławie oskarżonych, czyli o nałogu palenia bez retuszu*, Warszawa 1998, s. 47–51; A. Markiewicz, *Alkohol i niektóre problemy z nim związane*, Warszawa 1989, s. 8–13; tenże, *Nikotynizm drogą do innych uzależnień*, Warszawa 1989, s. 8–18; *Palenie szkodzi*, Poznań 2006, s. 7–10; *Siódmy raport specjalny dla Kongresu USA. Alkohol a zdrowie*, Warszawa 1992, s. 21–31; B. Woronowicz, *Alkoholizm jako choroba*, Warszawa 1993, s. 10–15, 32–35; mimo że tytoń od czasu przywiezienia z Nowego Świata do Europy często był przedmiotem krytyki, w okresie dwudziestolecia międzywojennego świadomość szkodliwości używania alkoholu była, co zrozumiałe, zdecydowanie wyższa niż wyrobów tytoniowych, których promowanie nie było z reguły uznawane za nic nagannego, najlepszym zaś przykładem takiego stanu świadomości społecznej był widoczny rozdźwięk między wspomnianym już i znakomicie zorganizowanym ruchem abstynenckim a popularnymi konkursami promującymi palenie tytoniu czy też akcją zmierzającą do zezwolenia na palenie w tramwajach, por. *Będzie wolno palić w tramwajach z dniem 1 sierpnia*, „Dz. Pozn." 1932, nr 157, s. 4; *XI Ogólnopolski Sejmik Przeciwalkoholowy*, tamże, 1939, nr 145, s. 9; J. Ciemniewski, *Brońmy Ojczyzny. Studium społeczne*, Poznań 1930, s. 6–23; S. Reading, *Nałóg palenia tytoniu*, „Gaz. Warsz." 1932, nr 79, s. 8–9; M. Skiba, *Alkoholizm jako zagadnienie gospodarcze w Polsce*, Lwów 1932, passim.

[49] Druki Senatu, Okres III, druk nr 46, Gr. B, cz. 4, 7, 8 i 10, *Sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej...*, s. 5; DzURP 1932, nr 21, poz. 490; NIK 1932/33, z. V, s. 111; PBRP 1933/34, s. 483; Zamknięcie rachunków… 1932/33, s. 173.



Wykres 2. Struktura wpłat monopoli skarbowych do budżetu w latach 1925–1938/39

Źródło: oprac. własne na podstawie tabeli 44.

Także w przypadku obu najmniejszych monopoli trudno byłoby wykazać ścisłe i trwałe związki między uzyskiwanymi z tytułu ich działalności dochodami budżetowymi a przebiegiem procesów rynkowych. Faktem było wspomniane już załamanie sprzedaży losów loterii w latach 1931/32–1932/33 oraz katastrofalny niemal spadek zbytu zapałek w całej dekadzie lat trzydziestych, jednak generalnie dynamika wpłat do budżetu była w małym stopniu zależna od koniunktury. Już bowiem od roku 1933/34 dochody z działalności loterii ponownie zaczęły wzrastać, a rozsądna i uwzględniająca uwarunkowania zewnętrzne polityka władz monopolowych pozwoliła na uzyskiwanie od roku 1934/35 rekordowych w całym okresie jej istnienia sum. Można nawet uznać, że poza dwoma latami niedostosowania ilości oferowanych losów do warunków gospodarczych jedynym widocznym skutkiem kryzysu w działalności Polskiego Monopolu Loteryjnego było zwiększone, właśnie ze względu na utrzymującą się recesję, zainteresowanie możliwością wygrywania poważnych sum pieniędzy w kolejnych edycjach loterii klasowej[50].

[50] *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1934/35*, SS Sejm, Okres III, pos. 116 z 12 lutego 1934 r., szp. 47; *Długi państwa i monopole...*, s. 6; Druki Senatu, Okres IV,

Z drugiej strony wpływy z monopolu zapałczanego od początku stanowiły w kontekście tego, co działo się w całej tej grupie dochodów budżetowych, nieustanny ciąg paradoksów. Brak postępów w dochodach w roku 1927/28 i późniejsze skokowe wzrosty w kolejnych dwóch latach wynikały z utrzymujących się sporów o wyegzekwowanie przez stronę polską zapisów umowy dzierżawczej gwarantującej Skarbowi część czystego zysku handlowego Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego. Uzyskanie pewnych kwot z tego tytułu oraz ze zwiększenia rozmiarów sprzedaży połączyło na krótko dynamikę wpłat z monopolu ze zjawiskami rynkowymi. W latach trzydziestych jednak dochody budżetowe z jego eksploatacji ponownie przestały mieć związek z sytuacją gospodarczą i mimo krachu w sprzedaży zapałek do połowy dekady kształtowały się na poziomie zbliżonym do osiągniętego w nieporównywalnym pod względem gospodarczym okresie dobrej koniunktury końca poprzedniej dekady.

Jeszcze w roku 1937/38 wpłaty nominalne z tego monopolu wyniosły prawie 80% poziomu sprzed dziesięciu lat (w wymiarze realnym były zatem o kilkadziesiąt procent wyższe), jednak przyczyny tak oderwanych od rzeczywistości rynkowej wysokości dochodów leżały przede wszystkim w zapisach zmieniających się umów Skarbu z dzierżawiącą monopol spółką. Zgodnie z porozumieniem z listopada 1930 roku czynsz został ustalony na stałym poziomie niezależnym od wyników ekonomicznych monopolu, a jego wysokość pozwalała nawet przy niewielkiej sprzedaży na stosunkowo wysokie wpłaty. Później, po korekcie zasad dzierżawy w roku 1937 i obniżeniu wysokości oprocentowania długu wobec konsorcjum zapałczanego, nastąpiła obniżka wymagalnego czynszu (realny poziom wpłaty w ostatnim roku przed wojną był równy wynikowi z roku 1929/30). Jak już jednak zaznaczono, dochód z monopolu w znaczącej części przeznaczany był na spłatę pożyczek zapałczanych, a zmiany, jakie w tym względzie zachodziły w latach trzydziestych (zwiększenie kapitału długu i związanych z tym kosztów amortyzacji czy późniejsze obniżenie wysokości czynszu), budziły nawet obawy o możliwości zaspokojenia potrzeb wierzyciela z uzyskiwanego odeń wpływu z dzierżawy monopolu (w połowie lat trzydziestych rata roczna spłaty wynosiła 12,5 mln zł przy dochodach nieznacznie tylko wyższych)[51].

druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 22; „Rocznik Polityczny i Gospodarczy" 1932, nr 91; *Lekarstwo na kryzys*..., s. 5; dochody z loterii stały się w latach trzydziestych najszybciej rosnącym w wymiarze realnym źródłem wpływów monopolowych.

[51] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6845, *Monopol Zapałczany – spłata 6,5% złotej amortyzowanej pożyczki 1931–1933*, k. 22–24; BS, DKBS 1938/39, *Diariusz Nr 15 z posiedzenia Komisji*..., s. 21–22; *Debata nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1935/36*, SS Sejm, Okres III, pos. 134 z 12 lutego 1935 r., szp. 14; *Długi państwa i monopole*..., s. 6; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37*..., szp. 16; zaledwie 6 mln zł dochodu Skarbu z monopolu zapałczanego w roku 1931/32 oraz aż 21 mln zł

Pewnym odzwierciedleniem dynamiki wpłat budżetowych z monopoli skarbowych były również efekty fiskalne ich działalności w stosunku do zapisywanych w budżetach oczekiwań wobec tych przedsiębiorstw skarbowych. Ze względu na dominujące dla całej grupy znaczenie dwóch wielkich monopoli tendencje obrazujące ich skuteczność fiskalną przekładały się, rzecz jasna, na efekty osiągane przez wszystkie monopole łącznie, a ponieważ największe problemy z uzyskiwaniem uchwalanych przez Sejm dochodów łączyły się z działalnością Państwowego Monopolu Spirytusowego, jego wyniki często deformowały całość obrazu. Działo się tak w latach dwudziestych, a w znacznie większym stopniu – w okresie kryzysu. W latach 1926–1928/29 szybkie wzrosty wpłat z PMS przekładały się na podobny efekt w odniesieniu do całej grupy C budżetu, natomiast w I połowie lat trzydziestych kolejne niepowodzenia w przekraczaniu coraz niżej zawieszonej poprzeczki dochodów skutkowały utrzymującym się do roku 1934/35 włącznie niewykonywaniem planu dochodów monopoli ogółem.

Tabela 46. Realizacja założeń budżetowych przez monopole skarbowe w latach 1925–1938/39[52]

Rok	Wpłata monopoli w % założeń budżetu na poszczególne lata					
	Solny	Tytoniowy	Spirytusowy	Loteryjny	Zapałczany	Razem
1925*	111	110	91	140	142	101
1926*	133	135	119	100	170	127
1927/28	114	136	113	118	99	122
1928/29	102	100	104	107	134	102
1929/30	87	96	98	111	185	98
1930/31	100	92	73	106	136	84
1931/32	97	90	65	88	37	77
1932/33	102	100	74	98	88	90
1933/34	101	95	92	120	91	95
1934/35	99	100	91	100	97	97
1935/36	98	103	100	111	96	102
1936/37	104	107	103	113	92	105
1937/38	106	102	110	105	95	105
1938/39	100	101	109	100	96	104

* zob. uwagi do tabeli 42.

Źródło: jak w tabeli 44; obliczenia własne.

w 1932/33 było skutkiem przypadającego dopiero na 1 kwietnia 1932 roku, a więc już na kolejny okres budżetowy, terminu wpłaty ostatniej raty czynszu, zob. Druki Senatu, Okres III, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1932/33, s. 8.

[52] Dane za rok 1925 nie uwzględniały redukcji planowanych wydatków inwestycyjnych w ramach PMS oraz PMT i stąd wskaźnik realizacji założeń budżetu był niższy od realnego wyniku netto obu monopoli, por. przypis 34.

Generalnie warto zauważyć, że trzy największe przedsiębiorstwa monopolowe z tradycją przekraczania zapisanych w budżecie dochodów zerwały już w roku 1929/30. W następnym nie tylko nie udało się im uzyskać dosyć wyśrubowanych kwot wpłat, ale także zarówno monopol spirytusowy, jak i solny zarobiły dla budżetu mniej niż w roku poprzednim. W przypadku monopolu solnego problemy pojawiły się już zresztą rok wcześniej, gdy zaczęła rosnąć konsumpcja tańszej soli szarej, a politycznie uwarunkowane przesunięcia w strukturze zakupów surowca zwiększały koszty działalności. Niekorzystne tendencje nasiliły się w roku 1930/31 m.in. za sprawą pogorszenia koniunktury i podwyżki cen. Monopol spirytusowy natomiast wyraźnie zareagował w roku 1929/30 na zjawiska rynkowe, chociaż trzeba przyznać, że w rządowym projekcie budżetu wpłatę preliminowano na 420 mln zł, czyli prawie dokładnie tyle, ile wyniosła w rzeczywistości (poziom przewidywanego dochodu został w Sejmie podwyższony także dla monopolu solnego)[53].

Pomijając problemy eksperymentalnego i wybitnie przejściowego w przypadku monopolu spirytusowego roku budżetowego 1925 oraz nieco zbyt optymistycznego w założeniach roku 1929/30, trzeba przyznać, że realizacja zadań budżetowych przez większe monopole skarbowe w II połowie lat dwudziestych była z reguły udana. Niezmiennie przekraczał także od roku 1925 swe zadania monopol loteryjny, który korzystając z dobrej koniunktury, zwiększał liczbę dostępnych w kolejnych edycjach loterii losów, zaś w roku 1925 przeprowadził nawet nieprzewidzianą przez ustawę skarbową i odradzaną przez Komisję Budżetową Sejmu, acz bardzo efektywną finansowo, podwyżkę cen sprzedażnych. Wpływy z dzierżawy monopolu zapałczanego nie mogły zaś podlegać w tym czasie ocenie z punktu widzenia realizacji założeń budżetowych. Nieustanny spór między władzami spółki dzierżawczej a stroną rządową odnośnie do poziomu należnych Skarbowi zysków z jej działalności skutkował zapisywaniem w kolejnych ustawach budżetowych jedynie dochodu pewnego, czyli kwoty czynszu dzierżawnego. Wszystko zaś, co ponad to udało się władzom skarbowym uzyskać w latach 1928/29–1930/31, oznaczało poważne przekroczenie traktowanych jako niezbędne minimum założeń budżetowych[54].

Dużo większe różnice w sposobie wykonywania określanych kolejnymi ustawami budżetowymi planów wpłat do budżetu zachodziły między poszczególnymi przedsiębiorstwami monopolowymi w pierwszej połowie lat trzydziestych, gdy załamanie gospodarcze zweryfikowało skuteczność prowadzonej przez nie dotychczas polityki. Realizacji założeń budżetowych nie ułatwiał także

---

[53] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6855, *Bilans Biura...*, b.k.; sygn. 6860, *Wykazy i sprawozdania...*, b.k.; sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji...*, b.k.; Druki Senatu, Okres II, druk nr 11, cz. 8, SKSB MS 1929/30, s. 3; PBRP 1929/30, s. 319; H. Bronikowska, *Wykonanie budżetu w 1929/30...*, s. 565–566.

[54] Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1200, cz. 8, SKB MS 1924, s. 40; tamże, Okres II, druk nr 400, cz. 8, SKB MS 1929/30, s. 12; NIK 1928/29, s. 168–170; PBRP 1928/29, s. 332.

wspomniany już irracjonalny optymizm konstruktorów planów dochodów państwa na pierwsze lata nowej dekady. Przykładem wybitnie życzeniowego myślenia w tym względzie były nie tyle wskaźniki budowanego w ciągu roku 1929 preliminarza na okres budżetowy 1930/31, gdzie zapisano poziom wpłat z monopoli sięgający 970 mln zł, ile preliminarz i sam budżet na rok 1931/32. Zakładał on bowiem dochód z monopoli w wysokości 882 mln złotych, czyli równy niemal osiągniętemu w roku 1929/30, co w sytuacji utrzymującego się już od kilkunastu miesięcy załamania gospodarczego z góry skazane było na niepowodzenie. Nie mogły zatem dziwić najgorsze w całym omawianym okresie wyniki realizacji zadań budżetowych monopoli skarbowych, które wykonane zostały na poziomie zaledwie 3/4 planu. Dopiero efekty wykonania budżetu na 1931/32 r. przyniosły pewne urealnienie oczekiwań wobec reformowanych równolegle przedsiębiorstw monopolowych i obniżenie preliminowanych sum do poziomu poniżej 700 mln zł od roku 1932/33[55].

Dzięki temu kolejne lata charakteryzowały się już znacznie większą zbieżnością praktyki gospodarki monopolowej z założeniami budżetowymi, w czym pomagały wspomniane już „dopłaty" z funduszów obrotowych. Wciąż jednak poważne problemy budziły zarówno planowanie, jak i realizacja zapisywanych w ustawach budżetowych dochodów z Państwowego Monopolu Spirytusowego. W jego przypadku bowiem władze skarbowe nadal były ślepe na sygnały płynące z rynku, a jedyną przed 1932 rokiem reakcją na załamanie sprzedaży stała się podwyżka cen wyrobów monopolowych przeprowadzona we wrześniu 1930 roku, co wprost potwierdził z trybuny sejmowej ówczesny szef resortu skarbu Ignacy Matuszewski: p*odnieśliśmy cenę spirytusu wtedy, kiedy już dochody spadły*[56].

Efektem tego było dalsze zmniejszenie dochodów, które przez trzy kolejne lata nie tylko spadały w wymiarze bezwzględnym, ale także nie były w stanie sięgnąć 75% planu zapisanego w budżecie. W roku 1931/32, gdy skutki podwyżki w pełni się ujawniły, a sytuacja gospodarcza nadal się pogarszała, wpłata PMS do Skarbu wyniosła zaledwie 65% preliminowanej. Nie mogło być inaczej, skoro w budżecie zapisano dochód w wysokości aż 400 mln złotych, podczas gdy wpłata w roku 1930/31 wyniosła 332 mln zł, co więcej, nie udało się także uzyskać w roku 1932/33 zapisanych wtedy już tylko 270 mln złotych. Miesięczne wpłaty do budżetu osiągały

---

[55] *Dochody Skarbu Państwa w roku przyszłym...*, s. 5; *Minister Skarbu Jan Piłsudski w debacie nad preliminarzem budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1932/33*, SS Sejm, Okres III, pos. 37 z 6 listopada 1931 r., szp. 73; PBRP 1930/31, s. 359; 1932/33, s. 475; J. Michalski, *Preliminarz budżetu Państwa na rok 1931/32*, „Tyg. Handl." 1930, nr 51, s. 2; obowiązek obrony nierealistycznych często założeń dochodowych na forum Sejmu spadał na ówczesnego sprawozdawcę Komisji Budżetowej, a zarazem jednego z ważniejszych przedstawicieli obozu sanacyjnego Bogusława Miedzińskiego, por. A. Adamczyk, *Bogusław Miedziński 1871–1972. Biografia polityczna*, Toruń 2001, s. 176–181.

[56] *Kierownik Ministerstwa Skarbu Ignacy Matuszewski w debacie nad preliminarzem Ministerstwa Skarbu na rok 1931/32*, SS Sejm, Okres III, pos. 3 z 16 grudnia 1930 r., szp. 87.

w tym czasie zaledwie kilkanaście milionów złotych, podczas gdy w roku 1929 regularnie przekraczały poziom 40 mln zł. Pewne dostosowanie oczekiwań budżetowych do rzeczywistości nastąpiło dopiero w roku 1933/34, gdy w skład dochodu Skarbu zaczęły wchodzić m.in. wpłaty z kapitału obrotowego, który w ciągu tego jednego roku uszczuplony został aż o 40 mln zł. Pełną skuteczność w realizacji zakładanych planów uzyskano dopiero w połowie dekady na poziomie wpływów niższym od tego z roku... 1931/32[57].

Pozostałe przedsiębiorstwa monopolowe, za wyjątkiem zapałczanego, już wcześniej, bo od roku 1932/33, wykonywały bez większych problemów stawiane przed nimi zadania, w czym wspierała je wprowadzona właśnie w tym czasie w życie zasada uzupełniania wpływów pochodzących z normalnej działalności produkcyjno-handlowej częścią znajdujących się w posiadaniu monopoli kapitałów obrotowych. Dokonywane odpisy – tak w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego jak i Państwowego Monopolu Spirytusowego – nazywano eufemistycznie w zamknięciach budżetowych *częściowym zwrotem dotacji na kapitał zakładowy*. Dzięki tej skądinąd szkodliwej dla samego funkcjonowania PMT praktyce udawało się jednak utrzymywać stosunkowo stabilny poziom wpływów budżetowych z tego źródła, co w sytuacji wielkich niedoborów w zakresie innych dochodów Skarbu stanowiło poważne osiągnięcie. Jeszcze lepiej, a zdecydowanie najskuteczniej spośród wszystkich przedsiębiorstw monopolowych swe zadania dochodowe wykonywał w tym okresie Polski Monopol Loteryjny. Dosyć stabilny i przewidywalny w kontekście bardzo niekorzystnych wyników handlowych był natomiast Państwowy Monopol Zapałczany, który mimo i tak skromnych oczekiwań wpłacał zawsze kilka procent mniej, niż preliminowano[58].

Znaczące przesunięcia następowały również w strukturze wpływów skarbowych z monopoli. Niezagrożona oczywiście pozostawała dominacja w tym względzie obu największych przedsiębiorstw, jednak poważne straty, jakie zanotował w latach kryzysu Państwowy Monopol Spirytusowy, skutkowały wyraźnym zmniejszeniem jego udziału we wpłatach do budżetu całej grupy C. Z poziomu wyraźnie przekraczającego 40% partycypacji, a nawet zbliżającego się w końcu lat dwudzie-

---

[57] AAN, PMS, sygn. 506, *Sprawozdanie Komisji Budżetowej...*, k. 170; sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 97–100; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 1000, cz. 8, SKB Monopole 1935/36, s. 8; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38, s. 12; NIK 1930/31, z. V, s. 198; 1932/33, z. V, s. 146; RMS 1927–1930, s. 8–83; „Stat. Pol.", seria C, z. 20, „Stat. Skarb." 1933/34, s. 9; Zamknięcie rachunków..., 1933/34, s. 159; H. Bronikowska, *Preliminarz budżetowy na rok 1932–33*, „Przegl. Gosp." 1932, nr 2, s. 58; S.K. Drewnowski, *Monopol spirytusowy*, „Tyg. Handl." 1931, nr 14, s. 6.

[58] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6878, *Analiza gospodarcza działalności Polskiego Monopolu Tytoniowego w roku 1933/34*, k. 102–103; tamże, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 32; APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 35; sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 40; Zamknięcie rachunków... 1934/35, s. 154–155; 1935/36, s. 156–157; 1936/37, s. 168–169.

stych do połowy wszystkich wpływów Skarbu z tej formy opodatkowania rola PMS zmniejszyła się w I połowie lat trzydziestych do zaledwie 1/3 globalnych wpłat przedsiębiorstw monopolowych. Procesy wręcz odwrotne zachodziły natomiast w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego, który tracił nieco w okresie najlepszej koniunktury, jednak później, w latach trzydziestych, dzięki większej odporności na jej wahania uzyskał blisko 55% udziału w dochodach monopolowych budżetu. W II połowie dekady nastąpiła wprawdzie pewna redukcja tego rozdźwięku między oboma wielkimi źródłami podatkowymi, jednak jeszcze w preliminarzu na 1939/40 rok udział PMT wciąż był bliski 49% przewidywanych wpływów monopolowych, zaś PMS nieznacznie tylko przekraczał, mimo zapowiadanego wyraźnego wzrostu wpłaty, udział 40-procentowy.

Tabela 47. Struktura wpływów budżetowych z monopoli skarbowych w latach 1925–1938/39

Rok	Udział w dochodach budżetu z monopoli (w %)					
	Solny	Tytoniowy	Spirytusowy	Loteryjny	Zapałczany	Razem
1925*	7,8	45,3	43,7	1,4	1,8	100,0
1926*	7,3	46,7	43,3	1,1	1,5	100,0
1927/28	5,6	46,7	45,3	1,3	1,1	100,0
1928/29	5,2	43,2	48,6	1,7	1,3	100,0
1929/30	4,7	44,0	47,4	2,1	1,8	100,0
1930/31	6,0	48,5	41,3	2,3	1,9	100,0
1931/32	6,7	51,6	38,4	2,4	0,9	100,0
1932/33	7,9	54,3	32,1	2,3	3,4	100,0
1933/34	7,8	53,2	33,6	2,7	2,7	100,0
1934/35	7,9	54,4	32,1	3,2	2,4	100,0
1935/36	7,1	53,0	34,3	3,5	2,1	100,0
1936/37	6,8	50,5	36,9	3,8	2,0	100,0
1937/38	7,0	49,9	37,7	3,5	1,9	100,0
1938/39	6,3	48,4	40,8	3,2	1,3	100,0

* zob. uwagi do tabeli 42.

Źródło: jak w tabeli 44; obliczenia własne.

Pozostałe uprawnienia skarbowe miały już wyraźnie mniejsze znaczenie, chociaż zauważalny stał się odwrotnie proporcjonalny do koniunktury wzrost udziału w dochodach zanotowany w latach kryzysu przez monopol solny. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej udział ten ponownie zaczął się zmniejszać, osiągając pod koniec lat trzydziestych poziom z początku dekady, natomiast bardzo długo trwał proces zwiększania znaczenia w grupie monopoli Loterii Państwowej. W ciągu kilkunastu lat Polski Monopol Loteryjny podniósł swój udział w dochodach monopolowych z nieco ponad 1% do blisko 4%, a zahamowanie tej tendencji przyszło dopiero tuż przed wybuchem wojny, gdy jak się wydawało, możliwości rozwojowe tego źró-

wpływów skarbowych uległy wyczerpaniu, a ponownie zaczęły rosnąć wpłaty z olbrzymiego przecież monopolu spirytusowego. Zupełnie marginalne było natomiast, zwłaszcza w kontekście konieczności obsługi pożyczki, znaczenie fiskalne Państwowego Monopolu Zapałczanego, który nawet bez obowiązku spłat kolejnych rat stał się w latach trzydziestych zdecydowanie najmniej ważnym monopolowym źródłem wpływów do budżetu, a jedyną realną korzyścią z niego płynącą były dwie uzyskane w zamian za dzierżawę pożyczki[59].

Przesunięcia w strukturze wpływów grupy C budżetu przekładały się także w sposób bezpośredni na zmiany udziału poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych w całości wpływów skarbowych państwa. Było to o tyle istotne, że znaczenie systemu monopolowego, niezmiennie ważne już w latach dwudziestych, zwiększyło się jeszcze w okresie kryzysu. Realnie jednak na gospodarkę budżetową wpływały w praktyce dwa najważniejsze uprawnienia skarbowe, które partycypowały w całym omawianym okresie w szeroko rozumianych dochodach podatkowych na poziomie kilkunastu procent. Mniejsze regalia przynosiły łącznie już tylko kilka procent wpływów z danin publicznych, a największy spośród nich Polski Monopol Solny w najlepszych dlań pod tym względem latach przekraczał poziom 3%, zaś w okresach lepszej koniunktury jego udział wynosił około 2% wszystkich wpłat skarbowych do budżetu.

Tabela 48. Udział poszczególnych monopoli we wpływach skarbowych w latach 1925–1938/39

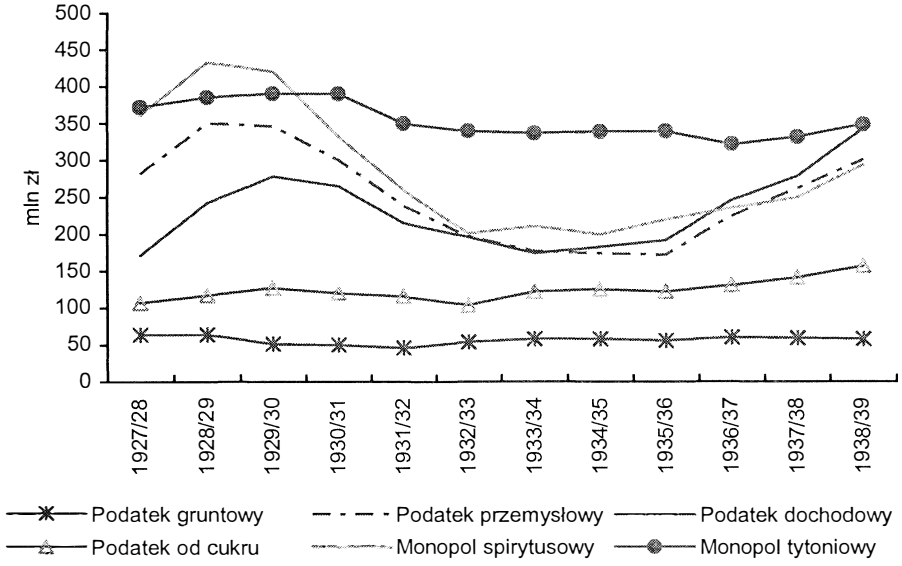
Rok	Udział we wpływach Skarbu (w %)					
	Solny	Tytoniowy	Spirytusowy	Loteryjny	Zapałczany	Razem
1925*	2,4	14,0	13,6	0,4	0,6	31,0
1926*	2,7	17,1	15,8	0,4	0,5	36,5
1927/28	2,0	16,2	15,7	0,5	0,4	34,8
1928/29	1,8	14,6	16,5	0,6	0,4	33,9
1929/30	1,6	14,9	16,0	0,7	0,6	33,8
1930/31	2,1	17,2	14,7	0,8	0,7	35,5
1931/32	2,5	18,8	14,0	0,9	0,3	36,5
1932/33	3,0	21,2	12,4	0,9	1,3	38,8
1933/34	3,1	20,9	13,2	1,0	1,0	39,2
1934/35	3,1	21,4	12,6	1,3	0,9	39,3
1935/36	2,8	20,7	13,4	1,4	0,8	39,1
1936/37	2,4	17,4	12,7	1,3	0,7	34,5
1937/38	2,3	16,2	12,2	1,1	0,6	32,4
1938/39	2,1	16,3	13,8	1,1	0,4	33,7

* zob. uwagi do tabeli 42.

Źródło: jak w tabeli 44; obliczenia własne.

[59] BS, DKBS 1938/39, *Diariusz Nr 15 z posiedzenia Komisji...*, s. 21; PBRP 1939/40, s. 991; F. Boczkowski, *Preliminarz budżetowy na 1939/40 r.*, „Przegl. Gosp." 1938, z. 24, s. 943; P. Grata, *Państwowy Monopol Zapałczany...*, s. 167–169.

Bardzo interesująco kształtował się natomiast poziom uczestnictwa we wpływach budżetowych monopoli tytoniowego i spirytusowego. Odwrotnie niż pod względem notowanych wyników ekonomicznych tym razem bardziej stabilnym źródłem dochodów okazał się Państwowy Monopol Spirytusowy, natomiast Polski Monopol Tytoniowy dynamicznie zmieniał swój udział w dochodach Skarbu. Poziom partycypacji PMS we wpływach podatkowych, który w debiutanckim i mocno kontrowersyjnym dla monopolu roku 1925 przekroczył 13%, wzrósł następnie wskutek poprawy wyników finansowych do około 16%, by zmniejszyć się, ale tylko o dwa punkty procentowe w tak nieudanym już przecież dla tego przedsiębiorstwa roku 1931/32. Później wskaźnik ten obniżył się wprawdzie do nieco ponad 12% i dopiero tuż przed wojną ponownie osiągnął wynik z początku istnienia monopolu, jednak w kontekście rozmiarów załamania, jakie PMS przeszedł w latach kryzysu, można uznać stopień ograniczenia jego roli w dochodach budżetu za naprawdę niewielki. Było to, rzecz jasna, skutkiem często równie poważnych kłopotów związanych z eksploatacją innych źródeł podatkowych oraz wyraźnego zwiększenia udziału monopoli we wpłatach do Skarbu[60].



Wykres 3. Dynamika wpłat z najważniejszych źródeł podatkowych w latach 1927/28–1938/39

Źródło: oprac. własne na podstawie tabel 8, 10 oraz 44.

[60] Udział Państwowego Monopolu Spirytusowego we wpływach budżetu nie był oczywiście – ze względu na poważne różnice w poziomie rozwoju ekonomicznego oraz gospodarki budżetowej – tak wysoki jak przed wojną w carskiej Rosji, gdzie system podatkowy wciąż pozostawał we wstępnej fazie rozwoju, por. rozdział I.

Najlepszym odzwierciedleniem tego ostatniego zjawiska był wydatny wzrost udziału w dochodach skarbowych Polskiego Monopolu Tytoniowego. O ile w II połowie lat dwudziestych kształtował się on na poziomie zbliżonym do wyników Państwowego Monopolu Spirytusowego, o tyle w dekadzie następnej, w warunkach rzadkiej w okresie załamania koniunktury stabilności wpłat do budżetu, nastąpiła niesłychana wprost ekspansja tego źródła wpływów. Dość powiedzieć, że w latach 1932/33–1935/36 PMT przynosił Skarbowi ponad 20% wszystkich dochodów podatkowych, co oznaczało, że co piąta złotówka wpływająca z tytułu danin publicznych i monopoli pochodziła z tego właśnie przedsiębiorstwa monopolowego, czyli z kieszeni palaczy!

O znaczeniu zaś tego monopolu w dochodach budżetowych lat trzydziestych najlepiej świadczył fakt, że Polski Monopol Tytoniowy, począwszy od roku 1930/31, był zdecydowanie najwydajniejszym źródłem zasilającym Skarb Państwa. Dopiero tuż przed wojną zbliżony poziom wpływów uzyskał podatek dochodowy. Wcześniej jednak między PMT a innymi liczącymi się pozycjami dochodowymi utrzymywała się prawdziwa przepaść – najważniejsze z podatków bezpośrednich wpłacały do budżetu blisko dwukrotnie mniej od niego. Co więcej, aż do połowy lat trzydziestych drugim najbardziej wydajnym źródłem wpływów pozostawał krytykowany przecież za swe działania Państwowy Monopol Spirytusowy, co po raz kolejny potwierdzało względność wielu formułowanych na temat przedsiębiorstw monopolowych ocen i opinii.

Z tym niezmiennie obecnym we wszelkich próbach wartościowania efektów działania systemu monopolowego zagadnieniem bardzo wyraźnie współgrała często uznawana za błędną i szkodliwą tak gospodarczo, jak i społecznie polityka cen prowadzona przez poszczególne przedsiębiorstwa monopolowe. W niej właśnie uwidaczniały się nieusuwalne często sprzeczności między realizacją najistotniejszych w latach trzydziestych celów fiskalnych a równie przecież ważkimi i chętnie promowanymi w okresie tworzenia monopoli zadaniami gospodarczymi i społecznymi.

Polityka cen była jednym z zasadniczych, obok koniunktury, uwarunkowań decydujących o uzyskiwanych w kolejnych latach wynikach sprzedaży, a w konsekwencji i rezultatach finansowych wszystkich, poza Loterią Państwową, a częściowo i Państwowym Monopolem Zapałczanym, tego typu przedsiębiorstw. Wpływ podejmowanych w różnych warunkach rynkowych decyzji w tym względzie na dochody Skarbu bardzo jasno określał skuteczność handlową tych etatystycznych organizmów gospodarczych, wskazywał też na aktualnie obowiązujące w polityce monopolowej priorytety. Odpowiadał również – w sposób niemal brutalny – na nasuwające się w kontekście niektórych działań pytania o przyczyny bezwzględnego przez długi czas podejścia do problematyki cen soli, tak niezbędnej do normalnego funkcjonowania zubożałej ludności kraju. Z drugiej strony pozwalał tak-

że na weryfikację nasuwających się w sposób naturalny pozytywnych opinii na temat elastycznej i dosyć skutecznej polityki cen spirytusu w okresie po 1932 roku.

Pomijając negatywne oddziaływanie na dochody pierwszych rozstrzygnięć cenowych w budowanych dopiero w połowie lat dwudziestych strukturach Państwowego Monopolu Spirytusowego, okres dobrej koniunktury II części tej dekady, jako wyraźnie korzystny dla całej grupy monopoli, można uznać za względnie niezależny od skutków podejmowanych w tej materii decyzji. Wraz z kolejnymi podwyżkami zwiększały się w dodatku także wpłaty poszczególnych monopoli, co mimo licznych głosów krytykujących nadmierny fiskalizm pozwalało na uznanie skuteczności prowadzonej polityki handlowej. Akceptacja ta była tym łatwiejsza, że podwyżki cen monopolowych w mniejszym lub większym stopniu były odpowiedzią na spadek wartości złotego i zgodnie z często przedstawianymi uzasadnieniami miały jedynie łagodzić skutki tego zjawiska[61].

Sytuacja zmieniła się po nadejściu kryzysu, gdy waga zachodzących w stawkach sprzedażnych zmian stała się znacznie większa, a w obliczu nieuniknionego w warunkach pogarszającej się koniunktury spadku dochodów skarbowych od trafności poszczególnych regulacji cenowych niemalże zależał los budżetu. Najbardziej aktywny na tym polu Państwowy Monopol Spirytusowy popełnił przywoływany później często w debatach budżetowych fundamentalny błąd w postaci podwyżki cen spirytusu w maju 1930 roku mającej ratować dochody państwa. Pozwoliła ona wprawdzie w krótkim okresie czasu utrzymać dotychczasowy poziom wpłat, jednak bardzo szybko okazało się, że przyspieszyła tylko w ostatecznym rozrachunku zmniejszanie poziomu sprzedaży i dochodu z PMS[62].

Spadek wpływów został zahamowany dopiero po kolejnej regulacji – tym razem obniżającej ceny sprzedażne – dokonanej we wrześniu 1932 roku, a więc w połowie okresu budżetowego 1932/33. Okazał się on wprawdzie kolejnym rokiem rozliczeniowym, w którym wpłaty z monopolu spirytusowego wyraźniej się zmniejszyły, jednak skutek obniżki cen był natychmiastowy, gdyż już od października 1932 dochody zaczęły rosnąć, a do poziomu z września (15 mln zł) wróciły jedynie na przednówku roku 1933. W kolejnym zaś okresie budżetowym nastąpił pewien wzrost dochodów brutto (z pominięciem nawet wspomnianych wpłat z funduszu obrotowego) ze sprzedaży

[61] NIK 1926, s. 161, 188; na temat wpływu podejmowanych w II połowie lat dwudziestych decyzji cenowych na dochody z monopoli por. P. Grata, *Miejsce monopoli…*, s. 176–185.

[62] NIK 1930/31, z. V, s. 195; R. Rybarski, *Deficyt budżetowy i gospodarczy. Przemówienie Prezesa Klubu Narodowego, posła R. Rybarskiego, wygłoszone w Sejmie dnia 6 listopada 1931 r. w ogólnej dyskusji nad budżetem na r. 1932/33*, Warszawa 1931, s. 5; J. Piekałkiewicz, *Wpływ przesilenia gospodarczego na dochody z poszczególnych podatków*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 3, s. 137.

w przekroju całego roku, a dynamika dochodów, która wcześniej była zdecydowanie gorsza od globalnych wpływów skarbowych, po zniżce cen nieco się poprawiła[63].

Narastające zubożenie konsumentów nadal jednak skłaniało ich do zakupów coraz tańszych i mniejszych objętościowo wyrobów, co w roku 1934/35 mimo zwiększenia rozmiarów sprzedaży przełożyło się na ponowny nieznaczny spadek dochodu, a skutkiem trudnej sytuacji na rynku była kolejna, przeprowadzona w lutym 1935 roku obniżka cen. Stała się ona, także dzięki poprawiającej się koniunkturze, kolejnym potwierdzeniem związku między poziomem cen a rozmiarami sprzedaży napojów alkoholowych. W jej wyniku nastąpił bowiem 10-procentowy, a więc znacznie wyższy niż w przypadku całości wpłat budżetowych, wzrost wpływów, a sama sprzedaż zwiększyła się aż o 25%[64].

Ustalony ostatecznie w roku 1935 poziom cen okazał się wystarczający dla stopniowego, ale zadowalającego (bo szybszego od założeń budżetowych) zwiększania dochodów w II połowie dekady, jednak częściowe przynajmniej dostosowanie wysokości obciążającego spirytus podatku do sytuacji rynkowej nastąpiło zbyt późno z punktu widzenia konsumentów. Było to jednak działanie świadome, gdyż, jak napisano w jednym ze sprawozdań PMS z 1934 r., *polityka cen Monopolu, będąca głównym środkiem zwiększania, względnie zmniejszania konsumpcji spirytusu, w okresie kryzysu nie mogła nadążać za spadkiem konsumpcji z uwagi na fiskalne cele Monopolu, którym w ciężkiej sytuacji, w jakiej w okresie kryzysu znalazł się Skarb, musiano przyznać pierwszeństwo przed innymi potrzebami*[65].

Takie właśnie motto przyświecało całej polityce handlowej monopoli skarbowych w okresie kryzysu, w której zawsze interes znajdującego się w ciężkiej sytuacji Skarbu stawiany był ponad dobrem konsumenta, co w przypadku etatystycznych i pracujących w oparciu o określone uzasadnienia przedsiębiorstw nie do końca musiało być zgodne z zasadami, jakimi władze publiczne powinny się kierować. Najbardziej rażące stało się takie podejście w przypadku uprawnienia

---

[63] AAN, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 104–105; sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 97–98; „Stat. Pol.", seria C, z. 20, „Stat. Skarb." 1933/34, s. 9; H. Bronikowska, *Gospodarka budżetowa w 1932/33 r.*, „Przegl. Gosp." 1933, nr 13, s. 478.

[64] AAN, PMS, sygn. 137, *Sprawy Komisji Rewizyjnej...*, tabl. 3; F. Boczkowski, *Wyniki roku budżetowego...*, s. 334; M. Gniazdowski, *Wyniki roku budżetowego 1936/37*, „Przegl. Gosp." 1937, nr 11, s. 366; reagując na wyraźnie artykułowaną radość przedstawicieli władz skarbowych ze zwiększania się konsumpcji spirytusu i dochodów z niego, poseł Jan Pietrzak zaproponował w trakcie obrad Komisji Budżetowej Sejmu w 1936 roku, by zasłużonym pijakom, którzy cały swój majątek oddali Skarbowi, Państwowy Monopol Spirytusowy fundował emerytury, por. *Zadłużenie państwa i monopole...*, s. 1.

[65] AAN, PMS, sygn. 126, *Komisja Rewizyjna...*, k. 38–39; sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 86–87.

w najwyższym stopniu wpływającego na podstawowe, nie zaś te związane z używkami, potrzeby życiowe podatników, czyli w działalności Polskiego Monopolu Solnego. Konieczność kupowania odpowiednich ilości soli przez gospodarstwa domowe oraz wysoki stopień stabilności zbytu nie wymagały bowiem od władz monopolu jakichkolwiek działań obniżających ceny. Co więcej, posunięcia takie mogły jedynie zmniejszyć dochody przy bardzo wątpliwym, zwłaszcza w okresie dekoniunktury, wzroście zbytu soli. Dowodziło tego zwiększenie wpłat do budżetu po dokonanej w sierpniu 1930 roku niewielkiej podwyżce cen oraz utrzymywanie się ich na bardzo równym, wyższym z reguły niż w II połowie lat dwudziestych, poziomie aż do roku 1934.

Wtedy władze zdecydowały się wreszcie na pierwszą obniżkę cen monopolowych zgodnie z zasadą, że można tego dokonać dopiero w warunkach poprawy położenia Skarbu. Jej przewidywanym skutkiem stało się poważne zmniejszenie w roku 1935/36 dochodu budżetu z tego źródła, gdy wpływy globalne, jak i sytuacja na rynku zaczęły się już wyraźnie poprawiać. Na poziom wpłaty oddziaływała także w pewien sposób przeprowadzona w styczniu 1936 roku korekta cen droższej soli białej, jednak wszystko na temat związku (lub jego braku) poziomu cen z sytuacją na rynku solnym w tym czasie mówił fakt, że po 15-procentowej obniżce stawek sprzedażnych nastąpiło minimalne zmniejszenie rozmiarów sprzedaży soli (przesuwała się natomiast w kierunku tańszej soli szarej struktura spożycia)[66].

Podobny skutek fiskalny przyniosła kolejna regulacja cen z połowy 1936 roku, a zupełnie odmienny niż w przypadku monopolu spirytusowego wpływ tego rodzaju działań na dochody budżetu uwypuklał jeszcze w roku 1936/37 wyraźnie pozytywny wydźwięk tego okresu dla całej gospodarki skarbowej oraz fakt, że już do końca dekady dochody budżetu z soli nie zbliżyły się nawet do poziomu z lat 1932/33–1934/35. Można zatem z pełną odpowiedzialnością stwierdzić, że w warunkach kryzysu ekonomicznego i dramatycznego zubożenia ludności cele fiskalne i społeczne istnienia Polskiego Monopolu Solnego wzajemnie się wykluczały, a sam monopol, jak to podsumował sprawozdawca Komisji Budżetowej Sejmu w lutym 1936 roku, *sumiennie wykonując obowiązek dostarczenia Skarbowi dochodów, niedostatecznie brał pod uwagę stan gospodarczy ludności*, co przekładać się musiało na utrzymywanie się na niskim poziomie rozmiarów sprzedaży[67].

---

[66] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 27–28; tabl. 5; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 155, cz. 8-C, SKB Monopole 1937/38, s. 3–4.

[67] APK, PM Solny, sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 34; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem monopoli na rok 1936/37...*, szp. 6; M. Gniazdowski, *Budżet na 1936/37 r.*, „Przegl. Gosp." 1936, nr 9, s. 288; T. Grodyński, *Bieżąca sytuacja budżetowa*, „Polska Gosp." 1936, z. 38, s. 1092.

Tabela 49. Wpływ ważniejszych zmian cen monopolowych spirytusu, tytoniu oraz soli na wpłaty do budżetu w latach 1929–1937

Monopole	Zmiana cen sprzedażnych		Dynamika wpłat do budżetu (w %) w roku budżetowym		Dynamika dochodów Skarbu ogółem w roku budżetowym	
	Data	Różnica w %	poprzedzającym zmianę	następnym po zmianie	poprzedzającym zmianę	następnym po zmianie
Tytoniowy	maj 1929	+6	+3	+1	+15	0
	październik 1932 – styczeń 1933	-8	-10	-2*	-18	-1
Spirytusowy	maj 1930	+13	-3	-21	0	-14
	wrzesień 1932	-29	-22	+5*	-18	-1
	luty 1935	-17	-5	+10	0	+3
Solny	wrzesień 1929	+4	+2	+16**	+15	-14**
	sierpień 1930	+4	0	+16**	0	-14**
	październik 1934	-15	-1	-8	-1	+3
	lipiec 1936	-9	-8	-5	+3	+13

* z uwzględnieniem wpłat z tytułu zmniejszenia kapitału obrotowego.

** wyniki roku 1930/31 uwzględniające łącznie obie dokonane w latach 1929–1930 podwyżki cen soli.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Ministra Skarbu regulujących ceny sprzedażne wyrobów monopolowych z lat 1929–1936 oraz tabel 15 i 44.

Jeszcze inaczej podejmowane decyzje cenowe kształtowały działalność Polskiego Monopolu Tytoniowego. Umiarkowane podwyżki dokonywane w okresie dobrej koniunktury znajdowały swe odzwierciedlenie w wysokości wpłat do budżetu i nawet niewykonanie całości założeń na rok 1929/30 nie oznaczało wyraźnego przekreślenia tej prawidłowości, gdyż dokonana wiosną 1929 roku, a więc u schyłku dobrej koniunktury, niewielka podwyżka cen także wynikom finansowym monopolu nie zaszkodziła, o czym najlepiej świadczyło utrzymanie identycznego i maksymalnego w całej historii PMT poziomu wpłat również w roku 1930/31. Dopiero dalsze pogłębianie kryzysu spowodowało 10-procentowy spadek wpływów w roku następnym, na który jednak władze monopolu zareagowały błyskawicznie, przeprowadzając zasadniczą regulację cennika wyrobów na przełomie lat 1932 i 1933[68].

[68] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6878, *Analiza gospodarcza...*, k. 102–104; Druki Senatu, Okres III, druk nr 325, cz. 8-C, SKSB Monopole 1934/35, s. 7; J. Piekałkiewicz, *Wpływ przesilenia gospodarczego na dochody z poszczególnych...*, s. 136.

Był to jedyny chyba w całym okresie międzywojennym przypadek natychmiastowej niemal odpowiedzi przedsiębiorstwa monopolowego na płynące z rynku niekorzystne sygnały. Dzięki niemu już w roku 1933/34 nastąpiło odwrócenie trendu spadkowego w konsumpcji, a spodziewane dalsze zmniejszenie wpływów zamortyzowano zaangażowaniem budżetowym kapitałów obrotowych. Mimo że na regulacji cen z przełomu 1932 i 1933 roku władze Polskiego Monopolu Tytoniowego poprzestały, okazało się, że bardzo stabilny poziom zainteresowania konsumentów jego wyrobami pozwolił na utrzymywanie, a później stopniowy wzrost rozmiarów sprzedaży w kolejnych latach. Zwiększanie dochodów było m.in. skutkiem przesuwania wraz z poprawą koniunktury zainteresowania klientów ku droższym gatunkom wyrobów. Tę ostatnią tendencję aktywnie „wspierała" swą polityką asortymentową Dyrekcja PMT, a potwierdzeniem skuteczności jej działań stały się wyniki ekonomiczne ostatniego pełnego roku budżetowego przed wybuchem wojny, gdy rozmiary ilościowe sprzedaży uległy wprawdzie pewnemu obniżeniu, ale wpłata do budżetu wyraźnie wzrosła, przekraczając zapisany w budżecie plan dochodu[69].

Trudno byłoby konfrontować politykę taryfową z generowanymi dochodami budżetu w dwóch najmniejszych monopolach. W przypadku Loterii Państwowej cena losów od czasu jej ustalenia jesienią 1925 roku na poziomie 40 zł nie zmieniała się, a liczne i często skuteczne posunięcia handlowe Dyrekcji Loterii Państwowej ukierunkowane były na efektywną dystrybucję atrakcyjnych dla nabywców, ale wciąż stosunkowo drogich szans na wysoką wygraną. Paradoksalnie także działania rynkowe Spółki Akcyjnej do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego nie miały bezpośredniego wpływu na poziom dochodów budżetowych z tego źródła. Przekładały się wprawdzie na katastrofalny niemal spadek rozmiarów sprzedaży zapałek, jednak wysokość czynszu dzierżawnego bardziej wynikała z podpisywanych umów niż wyników handlowych, czego najdobitniejszym przykładem stała się kwestia zapalniczek, których legalna sprzedaż właściwie zanikła, a budżet i tak z góry ustalony ryczałt otrzymywał. Wskutek takiego sformułowania zasad organizacyjnych tego monopolu najbardziej poszkodowany był oczywiście konsument, który aż do roku 1937 musiał czekać na obniżkę bardzo wysokich cen zapałek. Jej efektem stał się wprawdzie natychmiastowy wzrost zbytu, ale także obniżenie poziomu wpłat do budżetu, gdyż większą część kosztów obniżki cen wziął na siebie Skarb, co zresztą stanowiło element widocznego już wtedy także i w przypadku innych monopoli nowego, „gospodarczego" rytu w polityce monopolowej państwa[70].

---

[69] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji...*, k. 9; sygn. 6873, *Wykonanie budżetu...*, k. 1–2; tamże, PMT, sygn. 5, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 123–125; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 9; „Stat. Pol.", seria C, z. 20, „Stat. Skarb." 1933/34, s. 9; Zamknięcie rachunków... 1933/34, s. 244; 1934/35, s. 254.

[70] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6848, *Preliminarz budżetowy dochodów z podatków pośrednich oraz Monopolu Solnego 1939–1940*, k. 1–2; Druki Sejmowe, Okres IV,

Generalnie można uznać, że bezpośrednia korelacja między prowadzoną przez władze monopolowe polityką cen a poziomem dochodów budżetowych najwyższy wskaźnik osiągała w przypadku opodatkowania spirytusu, jednak praktyka gospodarcza lat trzydziestych pokazała, że niekoniecznie wystarczało podejmować prawidłowe decyzje cenowe, by uzyskiwać odpowiedni poziom dochodów skarbowych. Państwowy Monopol Spirytusowy poniósł wszak w latach trzydziestych największe spośród wszystkich przedsiębiorstw monopolowych straty w poziomie wpłacanych do Skarbu kwot i niezbyt dużo zmieniły w tej mierze słuszne, ale podejmowane zbyt późno decyzje cenowe. U źródeł niepowodzeń fiskalnych tego monopolu stały bowiem – poza czynnikiem czasu i zasadniczą nadrzędnością interesu Skarbu – nieusuwalne oraz niezmiernie istotne w handlu spirytusem względy koniunkturalne oraz zbyt agresywna polityka cenowa lat dwudziestych podsumowana niejako podwyżką stawek podatkowych w maju 1930 roku. O znaczeniu uwarunkowań koniunkturalnych dobitnie świadczyły zaś zarówno znakomite pomimo wysokich cen wyniki finansowe PMS w II połowie lat dwudziestych, jak i dokonujący się przy stałym już poziomie stawek sprzedażnych systematyczny postęp we wpłatach do budżetu w końcu lat trzydziestych.

Zupełnie inaczej kształtowały się związki miedzy polityką handlową a dochodami budżetowymi w przypadku dwóch pozostałych przedsiębiorstw monopolowych, w których obie te wartości były ze sobą ściśle skorelowane. Z różnych względów mniej uzależnione od sytuacji gospodarczej, ale i ostrożniejsze w dekadzie poprzedniej, monopole tytoniowy i solny mogły sobie pozwolić na bardziej zachowawczą politykę cenową, a i tak uzyskiwały nieporównywalnie lepsze wyniki niż PMS. Niezmiennie obowiązujące, doktrynalne niemal założenie o nadrzędności interesu Skarbu nad dobrem rynku i konsumenta uniemożliwiało w tym czasie jakiekolwiek korzystne dla nabywców decyzje Polskiego Monopolu Solnego. W jego przypadku poziom cen był ewidentnie proporcjonalny do dochodu Skarbu, dopiero pewna poprawa sytuacji budżetowej i następująca w połowie lat trzydziestych reorientacja polityki monopoli skarbowych pozwoliły na skutkujące obniżką wpływów redukcje stawek sprzedażnych. Równie ostrożny, choć nieco bardziej „czujny" w wykorzystywaniu instrumentów cenowych okazał się Polski Monopol Tytoniowy, który poprzez obniżkę taryf uratował poziom konsumpcji, ale za najlepszą drogę do zwiększenia dochodów uznawał naturalny wraz z poprawą sytuacji gospodarczej wzrost zakupów i przesuwanie ich struktury w kierunku wyrobów droższych. Ta zachowawcza postawa nie mogła jednak dziwić, w sytuacji gdy monopol ów wciąż pozostawał najważniejszym źródłem wpływów budżetowych państwa, a dochody płynące z jego

druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 24; NIK 1937/38, z. V-b, s.104; cena zapałek została obniżona w 1937 roku o 2 gr na pudełku, z czego udział Skarbu wynosił 1,08 gr, zaś spółka akcyjna rezygnowała z 0,92 gr dotychczasowego dochodu.

działalności były równe w tym czasie blisko połowie wydatków wojskowych Rzeczypospolitej lub też całości nakładów na edukację[71].

Mimo że monopolowy sposób opodatkowania spożycia był w okresie międzywojennym dość często stosowany w wielu krajach europejskich, to właśnie w Polsce monopole skarbowe uzyskały pozycję wyjątkową. W państwach korzystających z takich instrumentów fiskalnych udział monopoli we wpływach budżetowych był bowiem z reguły znacznie niższy, a konstatacja ta dotyczy zarówno rozwiniętych potęg gospodarczych, takich jak Francja czy Niemcy, z którymi trudno nawet ówczesną Polskę porównywać, jak i krajów sukcesyjnych, kontynuujących podobnie jak Rzeczpospolita monopolowe tradycje monarchii austro-węgierskiej. Generalnie w końcu lat dwudziestych taki sposób opodatkowania obecny był w aż osiemnastu państwach ówczesnej Europy, a wolne od niego pozostawały jedynie wciąż wierne XIX-wiecznym liberalnym zasadom handlu Belgia, Irlandia, Luksemburg, Wielka Brytania, Szwecja oraz *de facto* Szwajcaria. Najczęściej monopolom skarbowym podlegały tytoń, zapałki, sól, proch i materiały wybuchowe oraz produkty naftowe, zaś największą liczbą takich przywilejów charakteryzowały się systemy podatkowe krajów Europy środkowo-wschodniej (Czechosłowacja, Austria, Węgry, Rumunia, Serbia, Bułgaria, Grecja), chociaż po kilka monopoli prowadziły również Francja (tytoniowy, zapałczany, prochowy, brykietów), Włochy (tytoniowy, solny, chininy, bibułek i tutek do papierosów, loteryjny) i Hiszpania (tytoniowy, zapałczany, materiałów wybuchowych)[72].

Znaczenie fiskalne funkcjonujących w Europie monopoli skarbowych było w zależności od ich zasięgu i stawianych zadań bardzo zróżnicowane, jednak mieściło się z reguły w przedziale od kilku do kilkunastu procent wpływów podatkowych, czyli zawsze było wyraźnie mniejsze od osiąganego w Polsce. W II połowie lat dwudziestych jedynie w Królestwie Jugosławii udział monopoli skarbowych w dochodach budżetowych sięgał 22–25%, natomiast w pozostałych

---

[71] Na temat miejsca systemu monopolowego w gospodarce budżetowej zob. np. *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1935/36*, SS Sejm, Okres III, pos. 134 z 12 lutego 1935 r., szp. 7–8; *Adolf Wagner w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37*, tamże, Okres IV, pos. 17 z 25 lutego 1936 r., szp. 38–39; K. Morawski, *Wspomnienia z pracy*..., s. 159; Zamknięcia rachunków… 1931/32–1936/37.

[72] Annuaire Statistique International 1928, s. 174–176; Manuel Statistique de la République Tchéchoslovaque 1928, s. 383–388; Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1929, s. 422–423; 1930, s. 473; J. Kernbaum, *W sprawie państwowego monopolu*..., s. 29–31; B. Markowski, *O systemie danin*..., s. 471–481; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*..., s. 382–436; S.L., *Monopole we Włoszech*, „Polska Gosp." 1937, z. 31, s. 1043–1044; w Szwajcarii istniał wprawdzie od końca XIX wieku monopol spirytusowy, jednak jego celem były nie tyle wpływy skarbowe, ile raczej walka z alkoholizmem, dochody zaś przekazywano na potrzeby kantonów, stąd też trudno kraj ten kwalifikować do grupy wykorzystujących monopole jako instrument fiskalny (podobne funkcje pełnił w krajach skandynawskich tzw. system gotenburski w sprzedaży spirytusu), por. Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 1148, *Projekt ustawy o monopolu spirytusowym..., Uzasadnienie*, s. 12–18.

państwach charakteryzujących się rozbudowanym systemem monopoli fiskalnych, czyli we Włoszech, Austrii, Czechosłowacji, Rumunii, na Węgrzech i Łotwie, wynosił kilkanaście procent. Najwięcej, bo 16–18%, monopole dawały skarbowi łotewskiemu, hiszpańskiemu i rumuńskiemu, natomiast państwa sukcesyjne uzyskiwały podobny do przedwojennego poziom wpływów (12–14%). Na drugim biegunie krajów „monopolowych" pozostawały te, które tak jak Niemcy czy kraje skandynawskie monopole wykorzystywały do kontroli produkcji i sprzedaży artykułów „wrażliwych", jak sacharyna, bądź do realizacji ważnych zadań gospodarczych (*vide* niemiecki monopol spirytusowy, który na cele spożywcze sprzedawał zaledwie kilkanaście procent alkoholu, koncentrując się na zwiększaniu zbytu spirytusu niekonsumpcyjnego)[73].

Sytuacja niewiele zmieniła się w latach trzydziestych, gdy z podobnych jak w Polsce pobudek trudno było spodziewać się działań wyraźnie zmniejszających poziom opodatkowania spożycia, z drugiej zaś strony zakończyła się trwająca w latach dwudziestych i związana z tworzeniem kolejnych monopoli zapałczanych ekspansja dobrze znanego i w Polsce koncernu Kreugera. W związku z kryzysem i wprowadzanymi ograniczeniami w wymianie międzynarodowej zaczęły się wprawdzie pojawiać próby tworzenia nowych uprawnień monopolowych państwa, miały one jednak charakter bardziej aprowizacyjny niż fiskalny (np. monopole przywozu cukru i węgla w Szwajcarii, bananowy we Włoszech czy też zbożowy w Jugosławii i na Łotwie). Same zaś *stricte* skarbowe przywileje utrzymywały z reguły swoją pozycję w strukturze wpływów budżetowych, nieco ją nawet wzmacniając w latach kryzysu. We Włoszech ich udział podniósł się wtedy do 18%, w Czechosłowacji zbliżył się do 14% i nawet we Francji partycypacja grupy monopoli wzrosła w roku 1932 do 4%, zaś wliczając w to na potrzeby porównań tamtejszy monopol tytoniowy, udział ten sięgnął blisko 15% wpływów z danin publicznych. W miarę poprawy koniunktury następował jednak powrót do stanu sprzed kryzysu i znaczenie monopoli w dochodach budżetowych ponownie się zmniejszało (podobne procesy widoczne były w gospodarce skarbowej Niemiec)[74].

---

[73] Annuaire Statistique International 1926, s. 135–136; 1927, s. 171–173; 1928, s. 174–176; „Przegl. Rol." 1933, nr 1–3, s. 43; RS 1928, s. 605; P. Grata, *Miejsce monopoli...*, s. 201–202; *Prace przygotowawcze do ustawodawstwa...,* seria V, z. II, s. 64–72; obliczenia własne; nieco wymykała się tym statystykom Francja, w której do kategorii dochodów monopolowych zaliczano oficjalnie tylko wpływy z monopolu zapałczanego, brykietów oraz prochu strzelniczego (udział we wpływach kształtował się poniżej 1%), natomiast wpływy z monopolu tytoniowego księgowano poza kategorią danin publicznych jako dochody z eksploatacji niezależnego od władz skarbowych, ale należącego do państwa przedsiębiorstwa (w połowie lat dwudziestych monopol przynosił 9% wpływów z danin i monopoli), por. Annuaire Statistique. Statistique Générale de la France 1933, s. 292–295; P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne...*, s. 495–496; *Monopol tytoniowy we Francji*, „Czas" 1926, nr 177, s. 3; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości...*, s. 418–419.

[74] Annuaire Statistique. Statistique Générale de la France 1933, s. 292–295; 1939, s. 238–239; Statistická Ročenka Republiky Československé 1937, s. 287–292; 1938, s. 308–310; Statistisches

Podsumowując fiskalny, czyli *sui generis* bezwzględnie najważniejszy aspekt funkcjonowania w Rzeczypospolitej systemu monopoli skarbowych, wypada zauważyć, że mimo wszystkich problemów, jakie monopole ze sobą niosły przez te kilkanaście lat, gdy działały w kształcie nakreślonym reformą skarbowo-walutową Grabskiego, zasadniczy cel swego istnienia realizowały skutecznie. Było tak w okresie dobrej koniunktury II połowy lat dwudziestych, gdy stały się stabilnym filarem wpływów budżetowych, ale także w latach Wielkiego Kryzysu, gdy przynosząc Skarbowi 40% wszystkich dochodów podatkowych, stały się właściwie fundamentem gospodarki budżetowej.

Do II połowy lat trzydziestych monopole były zdecydowanie najważniejszym w wymiarze finansowym źródłem wpłat do budżetu, a utrata tej pozycji w końcu okresu międzywojennego stała się zjawiskiem jedynie względnym, gdyż następowała równocześnie ze wzrostem dochodów z monopoli, które korzystając z poprawy koniunktury w całej gospodarce, zaczęły także realizować w tym czasie w szerszym zakresie ważne cele gospodarcze i społeczne. Podnoszona bowiem już w okresie kształtowania systemu monopolowego wyraźna dychotomia między celami fiskalnymi a pozostałymi formułowanymi wobec monopoli zadaniami była wciąż niepodważalna i znalezienie złotego środka w ich realizacji trwało bardzo długo. Dopóki cel fiskalny determinował wszystkie posunięcia władz skarbowych, trudno było mówić o równoprawności poszczególnych aspektów funkcjonowania monopoli, czego najlepszym przykładem była polityka cen okresu kryzysu.

Dopiero złagodzenie nacisku fiskalnego w II połowie lat trzydziestych wynikające z poprawy skuteczności innych źródeł podatkowych przyniosło zainicjowane zresztą już w latach kryzysu (*vide* wyodrębnienie gospodarki puli niekonsumpcyjnej spirytusu) przesuwanie akcentów w kierunku większego zainteresowania ekonomicznymi i społecznymi skutkami działań monopolowych państwa. Obniżki cen soli czy zapałek z założenia pociągające za sobą zmniejszenie wpłat do budżetu stały się najbardziej widomymi znakami tej nowej polityki wobec systemu monopolowego. Różnie ukierunkowane posunięcia, których symbolem stało się „urolniczenie" monopoli, nastawione na lepszą niż wcześniej realizację celów ogólnogospodarczych obecne były także w działaniach pozostałych przedsiębiorstw monopolo-

---

Jahrbuch für das Deutsche Reich 1936, s. 468–469; 1937, s. 490–491; 1938, s. 513; *Stanisław Rymar w debacie nad projektem ustawy o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy"*, SS Sejm, Okres III, pos. 64 z 7 marca 1932 r., szp. 74; T. Grodyński, *Dziwactwa podatkowe...,* s. 9; *Monopol handlu zagranicznego zbożem,* „Przegl. Gosp." 1931, nr 14, s. 595; *Monopol zbożowy na Łotwie,* „Dz. Pozn." 1932, nr 87, s. 9; S.L., *Monopole we Włoszech...,* s. 1044; *Szwajcaria przechodzi do monopolu handlu,* tamże, nr 153, s. 8; zasięg ekspansji koncernu Kreugera, który jeszcze w roku 1930 wydzierżawił na 25 lat w zamian za 10 mln dolarów pożyczki turecki monopol tytoniowy, zob. „Przegl. Gosp." 1926–1930 oraz Z. Landau, J. Tomaszewski, *Anonimowi władcy...*, s. 116–118.

wych. W ten sposób zadania fiskalne wciąż pozostawały podstawowymi, ale już nie jedynymi celami, które realizowano, jak czasami wydawać się mogło w latach dwudziestych czy w początkach dekady następnej.

3. Wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw monopolowych

Ze względu na to, że najistotniejszym miernikiem skuteczności monopoli skarbowych była zawsze wysokość wpłaty do budżetu, ich wyniki ekonomiczne pozostawały z reguły na dalszym planie w analizach działalności tych przedsiębiorstw. Uzasadniał to fakt, że różnie rozumiana rentowność przedsiębiorstw monopolowych stanowiła tylko jedno z kilku najważniejszych uwarunkowań poziomu realizacji zadań fiskalnych. W dodatku znacznie bardziej miarodajnym z punktu widzenia Skarbu wyznacznikiem skuteczności monopoli były ściśle powiązane z ich polityką handlową rozmiary sprzedaży podległych im wyrobów. Warto zauważyć, że najlepsze starania zarządów oraz wysoka efektywność ekonomiczna poszczególnych przedsiębiorstw mogły się okazać skrajnie niewystarczające, w sytuacji gdy prowadzona przez władze skarbowe polityka cen nie przystawała do możliwości nabywczych konsumentów, które zależały także, zwłaszcza w przypadku niektórych przedmiotów spożycia, od zjawisk koniunkturalnych.

Oczywiście dobre zarządzanie wspomagało w sposób wydatny wykonywanie zadań fiskalnych, czego najlepszym przykładem był Polski Monopol Loteryjny, jednak dla etatystycznych przedsiębiorstw skarbowych był to czynnik znacznie mniej determinujący wyniki finansowe ich działania niż dla innych podmiotów działających na rynku. Potwierdzeniem tego był fakt, że stanowiąca najważniejszy miernik skuteczności monopoli wysokość wpływu do budżetu niekoniecznie musiała być blisko związana z ich realnymi efektami działania, czego przykładem wpłacanie do Skarbu poważnych sum z kapitału obrotowego największych przedsiębiorstw w okresie kryzysu czy też wspomniane problemy z przekazywaniem do budżetu dochodów płynących z działalności PMT w I połowie lat dwudziestych.

Paradoksalnie dochodziło nawet do sytuacji, w których dochody skarbowe z działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego były zarówno w wymiarze wartościowym, jak i pod względem udziału we wpływach znacznie lepsze w obarczonym wieloma błędami okresie budowania jego struktur niż w latach trzydziestych, gdy wskaźniki skuteczności ekonomicznej skomercjalizowanego przedsiębiorstwa monopolowego wyraźnie się poprawiły. Z drugiej zaś strony pamiętać należy, że Polski Monopol Tytoniowy obciążony był amortyzacją zaciągniętej w roku 1924 pożyczki włoskiej, a więc nie cały wypracowany przez niego dochód mógł wpływać do Skarbu, co po raz kolejny odrywało realne efekty ekonomiczne jego funkcjonowania od poziomu realizacji celów fi-

skalnych. W jeszcze większym stopniu z obsługą zagranicznej pożyczki związana była działalność wydzierżawionego monopolu zapałczanego, a inne przedsiębiorstwa, za wyjątkiem Loterii Państwowej, także uzależnione były od wielu pozaekonomicznych czynników. W związku z tym mimo dużej wagi przykładanej do czysto ekonomicznej efektywności monopoli skarbowych zawsze pozostawała ona w cieniu najistotniejszej dla polskiej skarbowości skuteczności fiskalnej. Nie zmienia to wprawdzie faktu, że wymiarowi finansowemu funkcjonowania przedsiębiorstw monopolowych także należy się przyjrzeć, pamiętając jednak o wszystkich wymienionych uwarunkowaniach i ograniczonym znaczeniu tego aspektu ich działania.

Nie ułatwiał takiej analizy bardzo zróżnicowany charakter poszczególnych monopoli fiskalnych, których specyfika nierzadko wykluczała nawet wyznaczenie wspólnych punktów odniesienia. Brak kapitałów stałych w przypadku monopoli loteryjnego i solnego, różny zakres uprawnień produkcyjnych i handlowych, a także olbrzymie dysproporcje w rozmiarach przedsiębiorstw monopolowych wykluczały niemal próby ewentualnych porównań. Poza ich zasięgiem pozostawał zresztą niezmiennie z przyczyn zasadniczych monopol zapałczany, natomiast monopol loteryjny ze względu na krańcowo różny sposób pobierania należnej państwu daniny również w żaden sposób nie przystawał do większych monopoli. Biuro Sprzedaży Soli aż do 1932 roku pełniło funkcje zaledwie pośrednika handlowego, a więc jego wyniki ekonomiczne były, przynajmniej z założenia, nieporównywalne do uczestniczących w produkcji wyrobów gotowych Polskiego Monopolu Tytoniowego oraz Państwowego Monopolu Spirytusowego.

Podstawowym wskaźnikiem obrazującym efektywność ekonomiczną monopoli skarbowych nie była stopa zwrotu z zainwestowanego kapitału, gdyż nie wszystkie takowy posiadały, lecz raczej osiągane przez nie dochody netto w stosunku do całości wpływów uzyskiwanych z działalności handlowej. W ramach zaś tak rozumianego zarobku mieścił się czysty zysk handlowy stanowiący dochód przedsiębiorstwa monopolowego wypracowany po uiszczeniu należnej Skarbowi opłaty monopolowej oraz podatków i danin z tytułu działalności gospodarczej. Był to właściwy zysk monopolu, którego wysokość w stosunku do przychodu brutto w sposób najbardziej trafny pozwalała na ocenę funkcjonowania tego typu przedsiębiorstw państwowych.

Wśród innych metod analizy rentowności monopoli skarbowych wymienić trzeba także dochód przypadający na jednego zatrudnionego obrazujący racjonalność zatrudnienia w wykonujących uprawnienia monopolowe państwa przedsiębiorstwach. Stosunek zysku netto do zainwestowanego kapitału, mimo że pozwalał na pewne porównania między większymi, produkcyjno-handlowymi monopolami, był tylko pomocniczym wyznacznikiem ich skuteczności, zaś bezwzględnie najważniejszy dla oceny efektywności działania pozostawał udział dochodu Skarbu w przychodach brutto pozwalający na odpowiedź na pytanie

o poziom obciążenia zmonopolizowanych towarów na rzecz budżetu (im wyższy, tym większa skuteczność fiskalna przedsiębiorstwa)[75].

Podobnie jak w innych aspektach funkcjonowania systemu monopolowego rzeczowa analiza efektywności wszystkich przedsiębiorstw dotyczyć może jedynie okresu po roku 1924. Dopiero wtedy bowiem istniejące już monopole, z tytoniowym na czele, doczekały się pełnej realizacji zapisanych w ustawach uprawnień, stąd też próba ewentualnego porównywania efektywności Polskiego Monopolu Tytoniowego z początków jego istnienia oraz z lat 1925–1939, gdy nie tylko posiadał pełną wyłączność produkcji, ale także ponosił jej dosyć wysokie koszty, nie byłaby uprawniona. Podobnie należy potraktować pozostałe z ówczesnych monopoli, zwłaszcza że pomijając już kwestie wpływu wielu różnych czynników zewnętrznych na ich wyniki finansowe, istotnym problemem pozostawał wspomniany już „proceder" opóźniania wpłat do budżetu, co wobec zjawisk inflacyjnych zniekształcało dodatkowo ich rezultaty ekonomiczne.

Następował wprawdzie w pierwszych latach istnienia monopoli oczywisty postęp w ich działaniu, jednak osiągane w tym czasie rezultaty finansowe wyrażające się nawet kilkudziesięcioprocentowym wzrostem udziału Skarbu w cenie sprzedażnej trudno było uznać za reprezentatywne, a liczne problemy związane z wykonywaniem poszczególnych uprawnień wskazywały wyraźnie na niezadowalający poziom ich działalności. Rentowność, czyli zysk w stosunku do wpływów, zwiększyła się w przypadku monopolu solnego z około 35% w roku 1920 do 67% w 1923, zaś Polski Monopol Tytoniowy, który jeszcze na przełomie lat 1919 i 1920 uzyskiwał około 55% dochodu ze sprzedaży, już w roku 1921 wypracował zysk na poziomie 75% wpływów brutto, jednak później, wraz z rozbudową aparatu produkcyjnego i związanymi z tym kosztami, wskaźnik ten sukcesywnie się obniżał, osiągając w roku 1924 już tylko 60% (zysk netto ze sprzedaży wyrobów własnych wyniósł wtedy 54,4%)[76].

Zupełnie inaczej kształtowały się natomiast wskaźniki rentowności monopolu loteryjnego, którego zyskiem miała być 20-procentowa prowizja od wypłacanych graczom wygranych, a więc taki powinien być wskaźnik rentowności.

---

[75] Por. *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*..., szp. 8; J. Husarski, *Znaczenie monopolów*..., s. 241–244; W. Mateńko, *Zagadnienie monopoli*..., s. 374–382; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, wyd. 4, Warszawa 1935, s. 314–319; stosowaną w rachunkowości skarbowej kategorię zysku handlowego w działalności monopolowej z zasady odrzucał prof. Stanisław Głąbiński, który twierdził, że *monopole nie mogą się powoływać na swój wysoki zysk i nie stosować dużej oszczędności, nie powinny bowiem zapominać, że nie jest to zysk, bo nie ma konkurencji, ale forma podatku*, por. BS, DKSBS 1930/31, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej w dniu 27 lutego 1930 r.*, s. 1.

[76] NIK 1923, s. 192; *Monopol Tytoniowy w r. 1925. Sprawozdanie posła dr. Jerzego Michalskiego*..., s. 170; Zamknięcie rachunków... 1924, s. 198; *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków*..., s. 70–88; W. Roszkowski, *Monopole skarbowe*..., s. 36; W.E. Zieliński, *Monopol tytoniowy w Polsce*..., s. 83–86; obliczenia własne.

Tymczasem praktyka daleko odbiegała od tych założeń, gdyż jeszcze w roku 1920 na wygrane przeznaczono zaledwie 60% wpływów ze sprzedaży losów, dzięki czemu dochód Skarbu sięgnął aż 40%. W kolejnych latach było już inaczej, ale jedynie w roku 1921 wskaźnik rentowności wyniósł 21%, zaś później wskutek inflacji współczynniki dochodów znacznie przewyższały tę granicę, gdyż wyrażone w stałej walucie wpływy ze sprzedaży były nieproporcjonalnie duże w stosunku do wydatków na wypłacane często dopiero po kilku miesiącach wygrane (w roku 1923 czysty dochód, oczywiście wskutek inflacji bardzo niski, wyniósł wyjątkowo aż 60% wpływów brutto)[77].

Stabilizacja stosunków walutowych oraz dokończenie procesu kształtowania systemu monopolowego pozwoliły na uzyskiwanie porównywalnych danych obrazujących funkcjonowanie przedsiębiorstw monopolowych w kolejnych latach. Bardzo wyraźnie uwidaczniały się również od połowy lat dwudziestych wszelkie problemy związane z wykonywaniem poszczególnych uprawnień skarbowych. Podstawowym wyznacznikiem efektywności przedsiębiorstw monopolowych stały się już nie tyle kwestie walutowe, ile raczej racjonalna gospodarka wyrażająca się obniżaniem kosztów funkcjonowania oraz maksymalizacją zysku, co w kontekście licznych zarzutów ze strony przeciwników systemu monopolowego głoszących, że akcyza przyniosłaby wyższe dochody Skarbowi, stawało się próbą dowodzenia wyższości takiego właśnie sposobu opodatkowania.

Mimo wyraźnego dążenia do racjonalizacji produkcji i handlu monopolowego w II połowie lat dwudziestych i w dekadzie następnej przedsiębiorstwa monopolowe, nawet po komercjalizacji, nigdy nie uzyskały pełnej swobody kształtowania swych rachunków strat i zysków. Z jednej bowiem strony ceny wyrobów monopolowych zatwierdzane były zawsze przez Ministra Skarbu, z drugiej – ponoszone koszty działania często były wyższe od optymalnych. Wynikało to nie tylko z protekcyjnych wobec rolnictwa praktyk zakupu surowców przez PMS oraz PMT, ale także z wciąż obowiązujących ograniczeń krępujących politykę importową Polskiego Monopolu Tytoniowego czy też z obecnej w praktyce tego przedsiębiorstwa, jak i Polskiego Monopolu Solnego, konieczności utrzymywania nadmiernej liczby zakładów produkcyjnych, co skutkowało wyższymi kosztami zakupu lub produkcji gotowych wyrobów. Również Państwowy Monopol Spirytusowy obciążony był obowiązkiem zatrudniania zbyt dużej w stosunku do potrzeb liczby rektyfikacji oraz gorzelni, a nawet najbardziej wolny od tego typu ograniczeń Polski Monopol Loteryjny do końca okresu międzywojennego nie mógł wejść na wciąż zakazany, a bardzo perspektywiczny finansowo rynek gier liczbowych (podobne ograniczenie w kontekście działalności PMS stawiały kolejne ustawy antyalkoholowe i wynikające z nich przepisy prohibicyjne).

[77] *Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków...*, s. 94–95; *Polski Monopol Loteryjny...*, s. 38; obliczenia własne.

Mimo tych wszystkich uwarunkowań i różnic okres po reformie walutowej pozwala jednak na stosunkowo pełną analizę dokonań ekonomicznych przedsiębiorstw monopolowych, w czym nie przeszkadzały nawet tzw. II inflacja oraz dewaluacja złotego z 1927 roku. Realnie biorąc, wyniki finansowe wszystkich monopoli stały się w pełni porównywalne dopiero wraz z umocnieniem ich struktur oraz zakończeniem procesu rozbudowy terytorialnej i przedmiotowej poszczególnych uprawnień na początku roku 1927. Pewnych problemów nastręcza pod tym względem bezbudżetowy rok 1926 oraz późniejsze przesunięcie o kwartał okresu budżetowego zainicjowane właśnie w okresie 1927/28, a podstawową trudność, obok kwestii umiejscowienia I kwartału 1927 r., stanowi zagmatwany stan rachunków monopoli za ten okres. O ile ustalenie poziomu wpłat do budżetu zarówno w roku 1926, jak i w już przesuniętym okresie od 1 kwietnia 1926 do 31 marca 1927 r. nie budzi większych wątpliwości, o tyle wyodrębnienie szczegółowych wyników działania poszczególnych monopoli nie jest już takie proste.

Zestawienia bilansowe Polskiego Monopolu Tytoniowego oraz Loterii Państwowej za rok 1926 wprawdzie się pojawiły, ale już Państwowy Monopol Spirytusowy oraz Biuro Sprzedaży Soli podsumowały swą gospodarkę w całym okresie piętnastomiesięcznym (1 I 1926 – 31 III 1927), a brak zamknięcia rachunków państwowych za ten okres uniemożliwia uzyskanie odpowiednich danych. Co więcej, sprawozdawczość finansowa PMS w pierwszym okresie jego istnienia była przedmiotem powszechnej krytyki i podstawą oskarżeń o nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Dość powiedzieć, że bilanse za dwa pierwsze okresy operacyjne (4 października 1924 – 31 grudnia 1925 oraz 1 stycznia 1926 – 31 marca 1927), na które czekano z niecierpliwością ze względu na liczne niejasności w gospodarce finansowej monopolu, ukazały się dopiero w II połowie roku 1927. Znamienne, że władze PMS wcześniej przedstawiły publicznie bilans za okres II, jednak i ten raport, podobnie jak drugie ze sprawozdań, ogłoszony został zbyt późno i wbrew ustawie nie obejmował pełnego roku kalendarzowego. Zgłaszano również wiele zastrzeżeń do sposobu obliczania w nim uzyskanych przez monopol zysków[78].

W pełni reprezentatywne w odniesieniu do kwestii wyników finansowych przedsiębiorstw monopolowych pozostają zatem z kilku co najmniej względów lata obowiązywania nowego kalendarza budżetowego, czyli okres 1927/28–1938/39. Przedsiębiorstwa monopolowe, abstrahując już od późniejszych zmian organizacyjnych

[78] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6854, *Komisja Rewizyjna przy Ministerstwie Skarbu dla Monopolu Solnego. Bilans Biura Sprzedaży Soli 1927-1928*, b.k.; NIK 1925, s. 218–219; 1926, s. 189; *Państwowy Monopol Spirytusowy ...*, s. 286–288; Załączniki, s. 112–133; *Bilans Państwowego Monopolu Spirytusowego*, „Dz. Pozn." 1927, nr 189, s. 6; S.K., Drewnowski, *Polski Monopol Spirytusowy...*, nr 20, s. 5; (ti), *Jeszcze o monopolu spirytusowym. Dlaczego bilans nie ogłoszony?*, „Tyg. Handl." 1926, nr 31, s. 4; bilans za okres do końca 1925 roku wstępnie gotowy był w końcu roku 1926, jednak ze względu na szereg braków i usterek został odesłany do Dyrekcji PMS przez Najwyższą Izbę Kontroli.

i problemów związanych z kryzysem ekonomicznym, realizowały w tym czasie swe zadania w oparciu o uchwalane corocznie w ramach budżetów plany finansowo-gospodarcze, z których następnie były rozliczane. Efektem ich działania stawały się zarówno omówione wyżej wpłaty do budżetu, jak i ewentualne zmiany w ich efektywności gospodarczej wyrażające się zwiększaniem lub zmniejszaniem różnie rozumianych wskaźników dochodowości. Najbardziej ogólnym, ale rzecz jasna, podstawowym punktem odniesienia dla większości z nich były, jak już zaznaczono, uzyskiwane ze sprzedaży wyrobów monopolowych wpływy brutto. Mieściły się w nich bowiem wszystkie eksploatacyjne przychody przedsiębiorstw monopolowych, także te pochodzące z produkcji własnej, a poziom wpływów w konfrontacji z ponoszonymi kosztami determinował możliwości „płatnicze" w stosunku do Skarbu.

Tabela 50. Dochody i wydatki eksploatacyjne monopoli skarbowych objęte planem finansowo-gospodarczym w latach 1925–1938/39[79]

Rok	Monopol							
	Solny		Tytoniowy		Spirytusowy		Loteryjny	
	Dochody	Wydatki	Dochody	Wydatki	Dochody	Wydatki	Dochody	Wydatki
	w mln zł							
1925	50,9	13,9	392,2	164,7	297,8	99,9	19,3	13,1
1926	84,4*	21,9*	509,6	194,3	516,1*	157,1*	31,1	23,3
1927/28	73,4	31,4	588,3	253,7	583,5	190,4	52,8	41,5
1928/29	90,4	47,1	670,4	255,7	682,2	225,2	74,0	58,2
1929/30	90,1	48,6	728,2	291,6	662,4	227,9	89,0	71,2
1930/31	97,4	51,6	690,2	275,5	570,9	191,5	94,0	75,1
1931/32	93,4	47,2	627,4	235,2	429,4	156,0	79,1	62,8
1932/33	90,5	44,1	531,9	192,3	320,4	146,4	66,9	52,8
1933/34	90,6	43,3	495,2	177,6	331,6	158,9	83,4	66,2
1934/35	87,9	39,8	470,2	161,4	326,7	127,4	98,4	77,2
1935/36	82,1	34,0	475,2	153,0	335.9	125,4	106,5	83,3
1936/37	79,1	33,5	486,0	150,2	384,6	139,1	109,1	85,5
1937/38	81,0	33,9	513,6	157,3	418,2	151,1	106,8	84,1
1938/39	85,9	36,7	518,0	154,5	455,8	169,7	108,6	85,5

* okres 1 I 1926 – 31 III 1927.

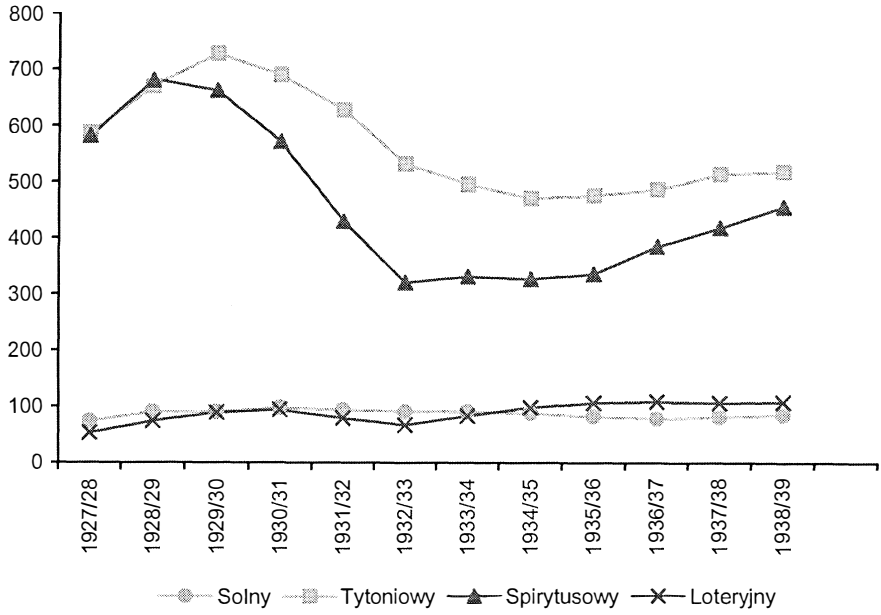
Źródło: AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6854, *Komisja Rewizyjna...*, b.k.; sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego – PMT 1929–1930*, b.k.; sygn. 6907, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 60, 88; tamże, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 97–98; tamże, PML, sygn. 4, *Sprawozdania roczne PML 1938–1939*, k. 3–4; tamże, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 34–36; APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza działalności...*, k. 30–33; „Czasopismo Skarbowe" 1927, nr 5, s. 38–39; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 83; PBRP 1938/39, s. 1017; 1939/40, s. 1003, 1048–1049, 1063; RMS 1924–1927, s. 420–421; 473; Zamknięcia rachunków... 1925–1936/37.

[79] Dochody bez wpłat z kapitału obrotowego, wydatki tylko zwyczajne, czyli bez nakładów inwestycyjnych.

Zdecydowanie najbardziej „dochodowy" w całym omawianym okresie był Polski Monopol Tytoniowy, który w najlepszych pod tym względem latach dobrej koniunktury końca lat dwudziestych uzyskiwał nawet ponad 700 mln złotych przychodów z działalności, a jedynym okresem budżetowym, w którym pierwszeństwo utracił, był rok 1928/29, gdy apogeum wpływów ze sprzedaży osiągnął Państwowy Monopol Spirytusowy. Później już bezsprzecznie dominował pod tym względem PMT, co jednak w kontekście jego większej odporności na zjawiska rynkowe dziwić nie mogło, a z drugiej strony, abstrahując nawet od obniżek cen, coraz większą część sprzedaży PMS stanowił w latach trzydziestych tani spirytus niekonsumpcyjny. Znacznie wyższy z reguły poziom dochodów Polskiego Monopolu Tytoniowego był także oczywistą konsekwencją wyższych kosztów ponoszonych przez to przedsiębiorstwo, którego wydatki obejmujące większe koszty zakupu surowca oraz procesów fabrykacyjnych przekładały się także, zwłaszcza w latach dwudziestych, na wyraźne różnice w kwotach strony czynnej bilansów za poszczególne okresy.

Generalnie warto zauważyć, że mimo zdecydowanie różnej skali zmian dynamika wpływów eksploatacyjnych obu wielkich przedsiębiorstw monopolowych kształtowała się dosyć podobnie, falując w miarę zmian koniunktury. Zupełnie inaczej wyglądała ona natomiast w przypadku mniejszych monopoli. Polski Monopol Solny wskutek swej specyfiki utrzymywał w całym omawianym okresie bardzo stabilny poziom dochodów, natomiast praktyka monopolu loteryjnego wskazywała na sygnalizowany już systematyczny postęp w jego działaniu zahamowany nieco jedynie w okresie najgłębszego załamania kryzysowego. Najlepszym zaś tego potwierdzeniem był fakt, że od roku 1935/36 dochody ze sprzedaży losów oraz prowizji od wygranych przekraczały najwyższy poziom osiągnięty w końcu poprzedniej dekady (pewne obniżenie wpływów tuż przed wojną było skutkiem planowych zmian organizacyjnych zmierzających do utrzymania wysokiego poziomu dochodu Skarbu).

Analogicznie do wpływów kształtowały się także wydatki eksploatacyjne obu wielkich monopoli, chociaż warto zauważyć, że w okresie po ich komercjalizacji zanikała z wolna nieuchronna wcześniej zależność między kierunkiem zmian obu stron rachunku strat i zysków. Po roku 1932/33 bowiem wraz z widoczną poprawą funkcjonowania monopoli pojawiły się, zwłaszcza w II połowie dekady, przypadki wzrostu wpływów przy równoczesnym obniżaniu wysokości wydatków. Rosły one wprawdzie wtedy, gdy zwiększenie dochodu było wyraźne, jednak w okresach, gdy zmiany *in plus* były nieznaczne, następowało ewidentne, bo wyrażane spadkiem ich globalnej kwoty, obniżanie kosztów.



Wykres 4. Dochody eksploatacyjne monopoli skarbowych w latach 1927/28–1938/39 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 50.

Bardzo wyraźnie obniżyły się również w okresie po 1932 roku wydatki eksploatacyjne Polskiego Monopolu Solnego, który korzystał w tym wypadku zarówno z pozytywnych skutków komercjalizacji, jak i z przejęcia zarządu nad produkcją salin państwowych, co w sposób oczywisty pozwoliło na obniżanie kosztów pozyskiwania soli. Wydatki monopolu zmniejszały się zresztą sukcesywnie w całej prawie II połowie lat trzydziestych także ze względu na obniżanie cen sprzedażnych i związany z tym spadek kosztów handlowych, które w przypadku tego akurat przedsiębiorstwa odgrywały wyjątkowo dużą rolę (zob. tab. 54). Z drugiej strony zupełnie odmiennie kształtowała się dynamika wydatków eksploatacyjnych Polskiego Monopolu Loteryjnego, które były tak przewidywalne i sztywne, że podążały dokładnie za dochodami tego przedsiębiorstwa. Nawet w okresie wyraźnego pogorszenia wyników sprzedaży w latach 1931/32–1932/33 wydatki nadal były proporcjonalne do wpływów, wskutek niepełnej sprzedaży losów zmniejszał się jedynie poziom dochodu monopolowego[80].

[80] Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 14–15; NIK 1932/33, z. V, s. 92; Zamknięcie rachunków… 1931/32, s. 201; 1932/33, s. 176.

Same – równoznaczne z bezpośrednimi kosztami działania – wydatki stanowiły w przypadku wszystkich, prócz loteryjnego, monopoli z reguły mniej niż 50% osiąganych przez nie wpływów. Najgorzej sytuacja wyglądała pod tym względem w Biurze Sprzedaży Soli, które nawet na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych generowało koszty przekraczające wyraźnie połowę uzyskiwanych wpływów z działalności handlowej. Był to ewidentny skutek całego zespołu negatywnych czynników, takich jak przejmowanie części zysków monopolowych przez należące do Ministerstwa Przemysłu i Handlu Państwowe Żupy Solne, wysokie koszty pracy większości wchodzących w ich skład salin, najwyższe prowizje handlowe oraz ciężar wypłaty świadczeń emerytalnych dla byłych pracowników. W przypadku wykonywania monopolu soli porównywalna analiza wydatków możliwa stała się zresztą dopiero od końca roku 1927, gdy wraz z wprowadzeniem systemu wyodrębnionych prowizji dla sprzedawców w rachunkach strat i zysków BSS pojawiła się osobna pozycja kosztów sprzedaży (wcześniej wszystkie niemal wydatki eksploatacyjne zamykały się w sformułowaniu „koszty eksploatacji")[81].

Analizując efektywność ekonomiczną monopoli skarbowych, należy nieco dokładniej przyjrzeć się strukturze wewnętrznej ponoszonych przez nie nakładów eksploatacyjnych. Ich suma była wprawdzie zawsze najistotniejszym czynnikiem określającym poziom rentowności przedsiębiorstw, jednak na ostateczne rozmiary wydatków składały się poszczególne wchodzące w ich skład pozycje i od możliwości ograniczania konkretnych rodzajów kosztów zależał wynik końcowy gospodarki monopolowej. Jak już zaznaczono, najwięcej problemów z tym związanych generował Polski Monopol Solny, który niezmiennie borykał się z licznymi i kosztownymi uwarunkowaniami gospodarczymi, społecznymi, a nawet politycznymi. Dopóki Biuro Sprzedaży Soli tylko pośredniczyło w handlu solą, aż około 1/3 jego wpływów pochłaniały właśnie koszty sprzedaży wyraźnie przewyższające nawet nakłady na zakup soli. Nie zmieniło się to także i w okresie istnienia Polskiego Monopolu Solnego, jednak udział obu tych grup wydatków wyraźnie się zmniejszył. Dystrybucja, w której nieco ponad połowę wydatków stanowiły prowizje sprzedawców hurtowych i detalicznych, obejmowała już tylko około 20% dochodów brutto monopolu, zaś nieco mniejszy, ale także widoczny, był spadek udziału wydatków na sól, które od roku 1932/33 dzieliły się na koszty produkcji w zakładach własnych oraz zakupu w salinach prywatnych.

---

[81] APK, PM Solny, sygn. 2, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, k. 52; Dz. Urz. Min. Skarbu 1927, nr 36, poz. 390; *Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych...*, t. 2, s. 57; Zamknięcie rachunków... 1927/28, s. 282–283; 1928/29, s. 230–231; L. Hejdukowski, *Zagadnienia z dziedziny monopolu solnego*, „Czasopismo Skarbowe" 1927, nr 10, s. 6–7; E. Windakiewicz, *Solnictwo...*, s. 208–209.

Tabela 51. Udział kosztów produkcji i sprzedaży w dochodach brutto monopoli w latach 1925–1937/38

Rok	Monopol					
	Solny		Tytoniowy		Spirytusowy	
	Koszty w % dochodów					
	Produkcja i zakup soli	Sprzedaż	Produkcja	Sprzedaż	Produkcja	Sprzedaż
1925	•	•	18,8	13,7	13,2	1,8
1927/28	18,0*	33,6*	18,0	12,6	15,1	6,9
1929/30	19,1	34,4	22,0	12,6	16,0	8,7
1931/32	20,9	29,2	21,3	12,9	16,8	11,5
1933/34	19,0	23,5	20,8	11,6	27,6	12,1
1935/36	14,9	20,7	17,5	11,4	18,8	12,0
1937/38	16,7	20,8	17,1	11,2	18,5	11,5

* rok 1928/29

Źródło: AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 35; PBRP 1939/40, s. 1003, 1048–1049, Zamknięcia rachunków... 1925–1936/37; *Państwowy Monopol Spirytusowy...*, Załączniki, s. 116–117; obliczenia własne.

Najważniejszym wyrazem spodziewanej już w latach dwudziestych poprawy w wykonywaniu monopolu solnego stał się blisko 10-procentowy spadek udziału wydatków w dochodach brutto przedsiębiorstwa, a osiągnięty w II połowie lat trzydziestych niewiele ponad 40-procentowy wskaźnik, mimo że zbliżony do tego sprzed dziesięciu lat, był jednak nieporównywalny. Wtedy bowiem, czyli w roku 1927/28, niższe koszty działalności wynikały ze zwiększonych zakupów taniej soli w kopalni w Wapnie oraz raczej z operacji matematycznych niż realnych, gdyż zmniejszenie znaczenia wydatków w stosunku do dochodów było skutkiem zawyżenia poziomu wpływów o niewpłacony zysk z poprzedniego roku (podobnie stało się w okresie 1926/27)[82].

Nieporównanie lepiej kształtowały się w całym omawianym okresie koszty działalności obu wielkich przedsiębiorstw monopolowych. Początkowo, co zrozumiałe, znacznie niższy był udział wydatków w dochodzie ze sprzedaży wykonującego prawie wyłącznie uprawnienia handlowe Państwowego Monopolu Spirytusowego (*vide* rok 1925). Później wraz z rozbudową atrybutów produkcyjnych znaczenie kosztów w jego działalności nieco wzrosło, było jednak minimalizowane bardzo wysokimi cenami sprzedażnymi wyrobów spirytusowych,

[82] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6854, *Komisja Rewizyjna...*; b.k.; sygn. 6855, *Bilans Biura...*, b.k.; Zamknięcie rachunków... 1927/28, s. 282–283; 1928/29, s. 230–231.

w których coraz większą rolę odgrywała należna Skarbowi opłata monopolowa. Sytuacja zmieniła się, paradoksalnie nieco, po komercjalizacji monopolu, która nastąpiła wraz z pierwszą obniżką taryf handlowych, co oznaczało automatyczny wzrost udziału kosztów we wpływach ze sprzedaży.

Dlatego też usamodzielnienie tego właśnie przedsiębiorstwa monopolowego, mimo że przyniosło realny postęp w jego działalności, o czym niżej, oznaczało z punktu widzenia udziału wydatków w dochodach jedynie przywrócenie stanu z roku... 1930/31 i wyraźną jego stabilizację na poziomie 36%. Charakter dokonującego się w latach trzydziestych postępu opartego w dużej mierze na rozszerzaniu zbytu puli niekonsumpcyjnej musiał przełożyć się na pozornie nieco gorsze wyniki finansowe. Z drugiej jednak strony warto zauważyć, że w roku 1936/37 przy sprzedaży w wysokości 60 mln l koszty produkcji, które stanowiły ponad 18% globalnych wpływów, wyniosły 69,4 mln zł, podczas gdy podobna ilość alkoholu sprzedana w roku 1928/29 obciążona była kosztem fabrykacyjnym około 115 mln zł. Przykład ten mimo dużego uogólnienia obrazuje realny wymiar dokonujących się w pracy Państwowego Monopolu Spirytusowego pozytywnych zmian, które mimo że umykały nieco przy analizie wyników globalnych, były jednak powszechnie zauważane[83].

Znacznie bardziej wyraziste, przynajmniej w wymiarze liczbowym, były skutki komercjalizacji Polskiego Monopolu Tytoniowego. Jeszcze w latach dwudziestych ponosił on wydatki eksploatacyjne relatywnie wyższe niż Państwowy Monopol Spirytusowy, jednak w dekadzie następnej systematycznie redukował koszty funkcjonowania, doprowadzając je w ostatnim pełnym okresie budżetowym przed wybuchem wojny do niespełna 30% wpływów brutto. Był to oczywiście najlepszy wynik spośród wszystkich prowadzonych przez władze skarbowe przedsiębiorstw monopolowych, a o skali postępu świadczył spadek udziału wydatków we wpływach eksploatacyjnych o 8 punktów procentowych od czasu utworzenia przedsiębiorstwa państwowego „Polski Monopol Tytoniowy". Wyraźnie widać również pozytywne skutki racjonalizacji jego funkcjonowania w kontekście udziału w dochodach najważniejszych kategorii wydatków. Mimo obniżenia cen, a więc oczywistego w takich wypadkach zmniejszenia kwoty globalnych wpływów, koszty zmniejszały się szybciej: zarówno w przypadku fabrykacji, jak i sprzedaży w końcu lat trzydziestych ich udział procentowy był niższy od osiągniętego dekadę wcześniej (w roku 1938/39 udział kosztów produkcji w dochodzie brutto nieco się zwiększył – wskutek zwyżki cen surowców wyniósł 17,6%, jednak w przypadku wydatków na dystrybucję odpowiedni wskaźnik zmniejszył się do zaledwie 10%)[84].

---

[83] AAN, PMS, sygn. 520, *Sprawozdania z działalności*..., k. 3; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 19–20; PBRP 1939/40, s. 1048; Zamknięcie rachunków... 1928/29, s. 235; *Długi państwowe i monopole*..., s. 2.

[84] AAN, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 11–12, 35; *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1938/39*..., szp. 65–66.

W odnotowywanych przez poszczególne przedsiębiorstwa monopolowe kosztach produkcji bądź pozyskiwania zmonopolizowanych produktów najważniejszą rolę odgrywały wydatki na surowiec, jego przetworzenie, magazynowanie, czasem skażanie, robociznę oraz opakowanie (w działalności monopolu solnego koszt opakowania należał do rozchodów związanych ze sprzedażą, a nie produkcją). Różne były proporcje wszystkich tych składników, jednak zawsze – za wyjątkiem nieprodukcyjnego, rzecz jasna, Polskiego Monopolu Loteryjnego – największe kwoty pochłaniały wydatki związane z wykorzystywanymi surowcami oraz robocizną.

W przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego *gros* kosztów produkcyjnych (około 62–63%) w II połowie lat dwudziestych stanowił zakup surowca, natomiast wydatki na płace i inne świadczenia na rzecz robotników obejmowały w tym okresie 18% ogółu rozchodów. Sytuacja zmieniła się wyraźnie wraz z dążeniem do racjonalizacji kosztów działania oraz zmianą struktury wykorzystywanych surowców. Pod koniec lat trzydziestych udział wydatków na ten cel w zmniejszonych przecież wyraźnie kosztach produkcji obniżył się o kilka punktów procentowych (do 57,5%) przy równoczesnym wydatnym zwiększeniu udziału kwot wydatkowanych na robociznę. Osiągnęły one już poziom 30% nakładów na produkcję i co znaczące, stały się także kwotowo wyższe (sic!) niż w II połowie lat dwudziestych. Było to skutkiem wcześniej już sygnalizowanych problemów, wśród których najbardziej znaczące były wysokie płace w fabrykach Polskiego Monopolu Tytoniowego, zahamowanie procesów koncentracji produkcji oraz rosnące kwoty przeznaczane na wypłaty emerytur dla byłych pracowników monopolowych (w roku 1938/39 koszt emerytur robotniczych wyniósł około 3,5 mln zł, co stanowiło kilkanaście procent wszystkich wydatków na robociznę). Generalnie jednak następował wyraźny postęp w obniżaniu kosztów produkcji, a jego najbardziej widomym – choć nie do końca ścisłym ze względu na specyfikę wytwórczości zakładów PMT – znakiem było zmniejszanie się wydatków produkcyjnych przypadających na 1 kg wytworzonych bądź sprzedanych w danym roku wyrobów. Zmniejszyły się one bowiem z około 7 zł w końcu lat dwudziestych do około 4,50 zł w II połowie lat trzydziestych, co przy utrzymujących się i trudnych do zredukowania wysokich nakładach na robociznę oznaczało obniżenie przeciętnego kosztu wytwórczości aż o 35%. Odpowiadało to zatem zmianom zachodzącym w sile nabywczej złotego, w kontekście zaś wyraźnego wzrostu dochodów realnych z monopolu potwierdzało tezę o jego coraz lepszej pracy[85].

[85] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 37, 42; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 4, 24, 35; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 14; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40...*, szp. 14–15; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 88–91; obliczenia własne.

Bardzo podobne przesunięcia w sferze wydatków eksploatacyjnych zachodziły w omawianym okresie w działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego. Mimo wspomnianego już relatywnie wysokiego udziału kosztów w dochodach brutto z działalności ich wymiar realny zmniejszał się wyraźnie, a przeciętny koszt produkcji jednego litra 100° spirytusu obniżył się w II połowie lat trzydziestych w stosunku do okresu sprzed dziesięciu lat aż o 40%. W dużej mierze było to oczywiście zasługą istotnych zmian w strukturze produkcji i sprzedaży zmierzających do zwiększania zbytu znacznie tańszego alkoholu niekonsumpcyjnego, jednak wyraźnie widoczna była także redukcja kosztów bezpośredniej działalności produkcyjnej monopolu.

W latach 1933/34–1938/39 nastąpiło zmniejszenie o ponad połowę przeciętnego wydatku na rozlew wyrobów konsumpcyjnych w wytwórniach państwowych, a koszt bieżących nakładów na 1 l 100° alkoholu (bez opakowania, skażania i udziału w kosztach Dyrekcji PMS), który na początku dekady przekraczał nawet 40 gr, w jej połowie zmniejszył się do nieco ponad 20 groszy, zaś od roku 1936/37 ustabilizował się na poziomie około 19 gr (jeszcze większy postęp zanotowano w rozlewie denaturatu). Mimo analogicznego jak w PMT utrzymania poziomu wydatków globalnych oraz wciąż stosunkowo wysokiego poziomu płac zmniejszały się także powoli koszty robocizny. W końcu lat dwudziestych wynosiły około 9,5 gr/l, w latach kryzysu sięgały nawet kilkunastu groszy, w połowie lat trzydziestych ponownie powróciły do około 10 gr/l, zaś w roku 1937/38 zmniejszyły się już do 8,14 gr (plus 2,3 gr/l kosztu administracji i personelu technicznego)[86].

Ważną pozycją w kosztach działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego były materiały pomocnicze, czyli przede wszystkim opakowania szklane. Nie tylko niezmiennie obejmowały poważny procent wszystkich nakładów produkcyjnych, ale także zwiększały swój w nich udział z około 20% w II połowie lat dwudziestych i na początku dekady następnej do ponad 25% w latach późniejszych (w 1937/38 wskaźnik ten wyniósł 27%). Wzrost ten był, rzecz jasna, względny i wynikał zarówno ze zmniejszania znaczenia pozostałych kosztów produkcji, jak i wspomnianego już i częściowo zbieżnego z polityką wobec producentów rolnych protekcyjnego stosunku PMS do pracujących na jego potrzeby gałęzi gospodarki. Same wydatki na materiały pomocnicze były, co zrozumiałe, dosyć ściśle związane z rozmiarami produkcji i wahały się od kilkunastu milionów złotych w połowie lat trzydziestych do ponad 20 mln w drugiej połowie lat dwudziestych oraz w końcu dekady następnej, jednak także i w tym aspekcie działalności wyraźnie zauważalne stało się wprowadzenie no-

[86] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 36; tamże, PMS, sygn. 126, *Analiza gospodarcza...*, k. 58; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 20; PBRP 1938/39, s. 997; 1939/40, s. 1042.

wych zasad działania skutkujące kilkunastoprocentowym spadkiem wydatków na ten cel w roku 1934/35[87].

Najbardziej zauważalne były natomiast efekty działań racjonalizujących koszty oczyszczania spirytusu. Nie tylko zmniejszyły się one w wymiarze bezwzględnym, co w warunkach deflacji nie było niczym zaskakującym, ale także ich udział we wpływach PMS uległ w latach trzydziestych obniżeniu o ponad połowę, co wskazywało na skuteczność dążeń władz monopolowych do obniżania tej części wydatków eksploatacyjnych. Zarówno bowiem rektyfikacje państwowe, jak i prywatne w miarę koncentracji produkcji i jej powiększania pracowały coraz taniej. Pod koniec lat trzydziestych koszt rafinacji jednego litra spirytusu w zakładach monopolowych wynosił już tylko 6,1 gr, zaś w prywatnych – 7,8 gr, podczas gdy w roku 1928/29 kwoty te wynosiły odpowiednio 10,9 gr oraz 12,1 gr, a w latach kryzysu uległy nawet z oczywistych względów zwiększeniu[88].

Tabela 52. Podstawowe koszty produkcji wyrobów PMS w latach 1928/29–1937/38

Rok	Zakup spirytusu w gorzelniach		Oczyszczanie spirytusu w rektyfikacjach		Rozlew wyrobów gotowych		Przeciętny koszt produkcji w zł/l
	w mln zł						
1928/29	65,0		10,5		38,8		
1931/32	34,2		8,7		28,2		
1937/38	48,0		3,9		27,3		
Rok	w %						
	kosztów produkcji	wpływów brutto	kosztów produkcji	wpływów brutto	kosztów produkcji	wpływów brutto	
1928/29	56,4	9,5	9,1	1,5	33,7	5,7	2,37
1931/32	48,1	8,0	12,2	2,0	39,7	6,6	2,50
1937/38	62,0	11,5	5,0	0,9	35,2	6,5	1,41

Źródło: PBRP 1939/40, s. 1041–1042; Zamknięcie rachunków… 1928/29, s. 235; 1931/32, s. 271; tab. 21–22; obliczenia własne.

Mimo że największe rozmiary działalność produkcyjna przybrała w zakładach Polskiego Monopolu Tytoniowego, a wytwórczość Państwowego Monopo-

[87] PBRP 1938/39, s. 996; 1939/40, s. 1042; Druki Senatu, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, s. 20; Zamknięcie rachunków… 1928/29, s. 235.

[88] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza*..., k. 14–17; tamże, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności*..., k. 108; sygn. 513, *Komisja Rewizyjna*..., k. 115; NIK 1934/35, s. 144.

lu Spirytusowego była z założenia najbardziej skomplikowana organizacyjnie, najwięcej problemów z produkcją oraz jej kosztami generował, paradoksalnie, Polski Monopol Solny, który aż do 1932 roku był tylko uprawnieniem handlowym. Wiązało się to z wielokrotnie już wspominaną zależnością jego wydatków od dyktowanych przez Państwowe Żupy Solne cen dostarczanej przez nie soli oraz koniecznością zakupu odpowiednio dużego kontyngentu właśnie w salinach państwowych, a nie w prywatnej, oferującej znacznie tańszy produkt kopalni w Wapnie. Do przejęcia zarządu nad salinami państwowymi Biuro Sprzedaży Soli nie posiadało realnego wpływu na kształtowanie się kosztów zakupu zdecydowanej większości zapotrzebowania rynku wewnętrznego, dopiero zmiany z 1932 roku takie możliwości wprowadziły. Wciąż były one jednak ograniczone koniecznością utrzymywania w ruchu większości zakładów oraz dużymi wydatkami na nieprodukcyjne wszak emerytury górnicze[89].

Rozbieżności w kosztach pozyskiwania soli z różnych źródeł były szczególnie widoczne w okresie istnienia Biura Sprzedaży Soli, które już w roku 1924 kupowało w salinach państwowych sól kamienną aż o 60% drożej niż z kopalni w Wapnie (dostawała wtedy za tonę 22 zł). Później, w roku 1925 nastąpiło pewne zmniejszenie tej różnicy, jednak od 15 września 1927 po podwyżce ceny zakupu w zakładach państwowych ponownie sięgnęła ona 40%. Dalsze, tym razem już proporcjonalne podniesienie kosztów nabywania soli nastąpiło w kwietniu roku 1930 i znacznie utrudniło u progu kryzysu racjonalne funkcjonowanie monopolu[90].

Proces redukcji kosztów pozyskiwania soli rozpoczął się dopiero wraz z utworzeniem Polskiego Monopolu Solnego i jego komercjalizacją. Z jednej strony umożliwiło to usunięcie pośrednictwa Państwowych Żup Solnych oraz otworzyło drogę do aktywniejszych działań oszczędnościowych, z drugiej obniżono ceny płacone Towarzystwu „Solvay". Zmniejszyły się one do 1936 roku o 20%, zaś oszczędności w ramach samego przedsiębiorstwa monopolowego przyniosły spadek w latach 1933/34–1938/39 kosztów globalnych obciążających produkcję o podobny wskaźnik. Obniżały się, zwłaszcza w II połowie lat trzydziestych, koszty wytwórczości wszystkich zakładów, a największe oszczędności wynikały z nielicznych inwestycji, ograniczania kosztów opału i robocizny (obniżka płac z 1934 r.) oraz wzrostu wydajności pracy (w budzącej wcześniej wiele wątpliwości pod tym względem kopalni w Bochni wydaj-

[89] Koszt produkcji soli obarczony był także koniecznością pokrycia w 58,6% wydatków na utrzymanie Dyrekcji Polskiego Monopolu Solnego (pozostałą częścią obciążono koszty sprzedaży, a podział taki odzwierciedlał stosunek kosztów utrzymania Dyrekcji Państwowych Żup Solnych oraz Biura Sprzedaży Soli w roku 1932/33), zob. APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza*..., tabl. 5.

[90] APK, PM Solny, sygn. 2, *Przedsiębiorstwa państwowe*..., k. 52; Druki Sejmowe, Okres III, druk nr 800, cz. 8, SKB Monopole 1934/35, s. 4; Druki Senatu, Okres III, druk nr 47, cz. 8-C, SKSB Monopole 1932/33, s. 2; NIK 1924, s 276; 1927, s. 143; 1928/29, s. 142; 1930/31, z. V, s. 102–103; 1932/33, z. V, s. 104–105.

ność zwiększyła się w latach 1934/35–1937/38 o kilkanaście procent). Wyznacznikiem dokonującego się w pracy salin państwowych postępu było zaś zredukowanie do roku 1938/39 wydatków produkcyjnych poszczególnych zakładów w stosunku do przełomu lat dwudziestych i trzydziestych aż o kilkadziesiąt procent oraz wspomniane już znaczące zmniejszenie tej pozycji kosztów w dochodach brutto monopolu[91].

Również w aspekcie kosztów sprzedaży zmonopolizowanego produktu najgorzej kształtowały się odpowiednie wskaźniki właśnie Polskiego Monopolu Solnego. Zarówno bowiem prowizje wypłacane hurtowym i detalicznym pośrednikom, jak i pozostałe wydatki, zwłaszcza te związane z transportem soli, wciąż pozostawały zdecydowanie najwyższe wśród analogicznych nakładów wszystkich prowadzonych przez Skarb przedsiębiorstw monopolowych, a ich znaczenie w kwocie uzyskiwanych dochodów brutto było jeszcze w końcu lat trzydziestych dwukrotnie większe niż w przypadku pozostałych monopoli. W dekadzie poprzedniej natomiast koszty sprzedaży soli wyraźnie, bo blisko dwukrotnie, przekraczały nakłady na jej zakup (sic!) i wynosiły w II połowie lat dwudziestych 90 zł/t. Suma samych prowizji handlowych sięgała w tym czasie niewyobrażalnej w przypadku pozostałych monopoli granicy 25% ceny detalicznej, a obok niej na tak wysoki udział sprzedaży w wydatkach Biura Sprzedaży Soli wpływała konieczność opłacenia przez nie transportu kolejowego i kołowego (z saliny do najbliższej stacji kolejowej) oraz zakupu opakowań. Obie te pozycje pochłaniały łącznie na przełomie dekad kilkanaście milionów złotych[92].

Sytuacja uległa zmianie dopiero w latach trzydziestych, gdy wraz z reformą systemu sprzedaży soli i ograniczeniem liczby pośredników oraz wysokości przysługujących im prowizji łączna wysokość kosztów sprzedaży zmniejszyła się do 17%. Od roku 1935/36 przeciętny rabat detalisty wynosił już tylko nieco ponad 8%, w przypadku zaś hurtownika jego wysokość spadła poniżej 5%

---

[91] APK, PM Solny, sygn. 2, *Przedsiębiorstwa państwowe*..., k. 52; sygn. 10, *Sprawozdanie z działalności*..., k. 26–27; sygn. 11, *Analiza gospodarcza*..., k. 8, tabl. 5; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 6; PBRP 1939/40, s. 997; *Debata szczegółowa nad budżetem*..., s. 5; obliczenia własne; koszty własne wydobycia, czyli nieobejmujące wydatków niezwiązanych bezpośrednio z produkcją, zmniejszyły się w latach 1934/35–1938/39 z niespełna 30 zł/t do nieco ponad 25 zł/t, a największy postęp w obniżaniu globalnych kosztów produkcji zanotowano w latach 1929/30–1938/39 w Bochni, gdzie spadły one aż o 60%, w Bolechowie, Drohobyczu oraz w Wieliczce zmniejszyły się o 30–40%, natomiast w pozostałych zakładach wschodnich oszczędności mieściły się już w granicach kilkunastu procent.

[92] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6855, *Bilans Biura*..., b.k.; sygn. 6860, *Wykazy i sprawozdania*..., b.k.; NIK 1926, s. 157; 1928/29, s. 141–142; A. Jackiewicz, *Reorganizacja sprzedaży soli*, „PIH" 1928, z. 1, s. 28; E. Windakiewicz, *Pogląd na warzelnictwo*..., s. 58–60; większość salin Małopolski Wschodniej, poza dwiema zajmującymi się przede wszystkim wydobyciem soli potasowych (w Stebniku i Kałuszu), nie posiadała bezpośredniego dostępu do linii kolejowej, co w sposób nieuchronny podrażało koszty transportu, zob. E. Windakiewicz, *Solnictwo*..., s. 20–26.

(wskutek utyskiwań na zbyt niskie dochody w roku 1938 nastąpiła minimalna podwyżka wynagrodzenia detalistów). Wraz z obniżaniem prowizji zmniejszały się również pozostałe składniki kosztów dystrybucji soli (obniżanie wypłat za przewóz kołowy, racjonalizacja kierunku dostaw, zastąpienie worków jutowych opakowaniami lnianymi), co przyniosło widoczną redukcję tej wciąż największej pozycji wydatków Polskiego Monopolu Solnego. Nakłady na sprzedaż jednej tony soli nadal były wprawdzie w II połowie lat trzydziestych znacznie wyższe niż jednostkowe koszty wydobycia, jednak wynosiły już w tym czasie niewiele ponad 50 zł, czyli były o 40% niższe od wydatków na ten cel z przełomu dekad. W kontekście zaś stosunkowo stabilnego poziomu cen sprzedażnych oznaczało to wyraźny postęp na drodze do podnoszenia efektywności ekonomicznej monopolu[93].

Zdecydowanie lepiej kształtowały się wskaźniki kosztów sprzedaży w przypadku obu wielkich przedsiębiorstw monopolowych. Z założenia tańsze magazynowanie oraz transport, jak również odmienne umiejscowienie tak znaczącej w kontekście działań handlowych Polskiego Monopolu Solnego pozycji zakupu opakowania z góry zresztą determinowały wyraźnie mniejszy udział tych opartych prawie wyłącznie na prowizji wydatków dystrybucyjnych. W pierwszych latach istnienia Państwowego Monopolu Spirytusowego dodatkowo obniżać je miało także bezpośrednie prowadzenie przez jego władze dużej części handlu hurtowego. Całość kosztów sprzedaży ponoszonych przez PMS zamykała się w tym okresie w przypadku handlu trunkami w granicach 10% ich ceny detalicznej, z czego około 3/4 trafiało do kieszeni detalistów (prowizje stanowiły blisko 90% kosztów dystrybucji). W latach trzydziestych, po prawie całkowitej rezygnacji przez monopol z iluzji opłacalności utrzymywania własnych hurtowni, prowizja od sprzedaży wyrobów konsumpcyjnych nieco wzrosła i w przypadku hurtu stanowiła około 5%, zaś w detalu 9% ceny płaconej przez klientów. Mimo jednak wzrostu udziału prowizji w cenie detalicznej następowało znaczące zmniejszanie kosztów sprzedaży w wymiarze wartościowym będące *clou* działań racjonalizujących działalność handlową. Jeszcze w II połowie lat dwudziestych wynosiły one około 1,4 zł/l 100° alkoholu w wyrobach konsumpcyjnych, zaś w roku 1936/37 obciążały sprzedaż już tylko kwotą nieco ponad 60 groszy za l, czyli były o 55% niższe niż w poprzedniej dekadzie oraz o 25% niższe niż w roku 1932/33 (spadek kosztów dystrybucji wyraźnie wykraczał poza zasięg oddziaływania procesów deflacyjnych)[94].

---

[93] APK, PM Solny, sygn. 9, *Analiza gospodarczej działalności...*, k. 32, tabl. 6; sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, k. 26–27; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 5–6; tamże, Okres IV, druk nr 25, cz. 8-C, SKB Monopole 1936/37, k. 7; DzURP 1938, nr 19, poz. 158; *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40...*, szp. 11; NIK 1933/34, z. V, s. 98–99; 1934/35, s. 92.

[94] AAN, PMS, sygn. 513, *Komisja Rewizyjna...*, k. 157–158; NIK 1927, s. 171; 1928/29, s. 160–161; 1929/30, z. VII, s. 200–201; 1933/34, z. V, s. 116–118; 1936/37, z. V-b, s. 87–89;

Jeszcze wyraźniej pozytywne zmiany w kształtowaniu kosztów sprzedaży – w największym stopniu uzależnionych od wysokości prowizji – zauważalne były w kolejnych latach funkcjonowania Polskiego Monopolu Tytoniowego. Stawka rabatu dla sprzedawców zmniejszała się bowiem niezmiennie od roku 1924, gdy z poziomu 18% łącznej prowizji została wstępnie obniżona do 15%, a od roku 1926 wynosiła już tylko 12,5% (9% ceny sprzedażnej otrzymywał detalista, 3,5% – hurtownik). Równocześnie następowała redukcja liczby hurtowni, która wskutek stosowania analogicznej jak w pozostałych monopolach zasady uzależnienia wysokości prowizji od wielkości obrotów wpływała na dalsze obniżanie ponoszonych kosztów sprzedaży (w 1928/29 wyniosły one przeciętnie tylko 12,1%)[95].

Uznawane już w końcu lat dwudziestych za względnie niewysokie prowizje (monopol gdański oddawał sprzedawcom 15% ceny) systematycznie obniżane były również w dekadzie następnej, by w II połowie lat trzydziestych osiągnąć przeciętny poziom zaledwie 10,7%. Prowizja detalistów od najbardziej popularnych tańszych wyrobów tytoniowych (papierosy w cenie do 5 gr/szt., cygara do 30 gr/szt., wszystkie tytonie krajane) wynosiła 8,5%, od droższych natomiast – 10%. W wyniku kolejnej reformy systemu sprzedaży poziom rabatów został od marca 1938 roku po raz kolejny obniżony i mieścił się w zależności od rodzaju wyrobów w przedziale 5–8% (podobnie jak w przypadku monopolu solnego niski poziom prowizji budził w końcu lat trzydziestych coraz więcej krytycznych uwag ze strony środowisk kupieckich)[96].

Bezwzględnie najmniej dynamiczna była pozycja kosztów sprzedaży w działalności Polskiego Monopolu Loteryjnego, który w przeciwieństwie do pozostałych trzech prowadzonych przez Skarb przedsiębiorstw monopolowych utrzymywał niezmienne właściwie zasady opłacania współpracujących z nim sprzedawców. Do 1934 roku kolektorzy otrzymywali bowiem, jak już zaznaczono, stałą prowizję od sprzedawanych losów w wysokości 10% ich wartości oraz 2-procentowe wynagrodzenie z tytułu wypłaty wygranych do kwoty 300 zł, później otrzymywali samą prowizję podniesioną do poziomu 11,5% wartości sprzedaży. Kształtujące się w ten sposób koszty dystrybucji

---

PBRP 1939/40, s. 1043; prowizja detalisty od sprzedaży denaturatu wynosiła w II połowie lat trzydziestych 15%, zaś w przypadku hurtownika była o połowę niższa.

[95] NIK 1927, s. 152; *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 53–54; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 57–58.

[96] AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 15, 41–42; *Stanisław Jóźwiak w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1939/40*, SS Sejm, Okres V, pos. 18 z 25 lutego 1939 r., szp. 135; NIK 1934/35, s. 128; 1936/37, z. V-b, s. 48; P. Chorąży, *O właściwe formy handlu wewnętrznego* [w:] *Zjazd Kupiectwa Polskiego w Krakowie 24 XI 1935 r.*, Kraków 1936, s. 38; *Debata szczegółowa nad budżetem...*, s. 6; *Długi państwa i monopole...*, s. 6; koszty prowizji stanowiły w przypadku PMT około 95% całkowitych wydatków na dystrybucję.

były zatem z założenia już bardzo stabilne i wynosiły niespełna 10% dochodów brutto[97].

Pewien wpływ na gospodarkę finansową przedsiębiorstw monopolowych wywierał także, zwłaszcza w latach dwudziestych, wynikający z preferowanych w tym okresie komisowych zasad sprzedaży hurtowej problem zadłużenia koncesjonowanych hurtowników i innych odbiorców wyrobów monopolowych. Najgorsza sytuacja pod tym względem miała miejsce w pierwszym okresie działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego, którego przeterminowane wierzytelności już w roku 1927 osiągnęły 17,4 mln zł. Wraz z poprawą działalności monopolu i porządkowaniem jego spraw finansowych następowała systematyczna redukcja tego zadłużenia, w roku 1929 suma zaległości względem monopolu zmniejszyła się do niespełna 9,5 mln zł. Później, w latach kryzysu, tempo spłat uległo wyraźnemu spowolnieniu, a w roku 1933 poziom niespłaconych kredytów zwiększył się nawet z 7,6 mln zł do 8,4 mln zł. Ostatecznie w 1938 r. suma niespłaconych należności wątpliwych zmniejszyła się do niespełna 6 mln złotych, jednak po części był to sukces raczej księgowy niż realny i wynikał z dokonanej w 1935 roku redukcji poziomu odsetek[98].

Znacznie lepsza była pod tym względem sytuacja pozostałych przedsiębiorstw monopolowych. W przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego, który od listopada 1933 roku zaprzestał całkowicie kredytowania hurtowników, pozycja przeterminowanych zobowiązań sięgnęła w roku 1932/33 miliona złotych i już do końca dekady pozostawała bardzo stabilna. Na nieco niższym poziomie około ośmiuset tysięcy złotych kształtowała się w latach trzydziestych suma niespłaconych należności w bilansach monopolu solnego. Wyraźnie gorzej było pod tym względem w latach dwudziestych, gdy stan zaległości wobec Biura Sprzedaży Soli nie tylko sięgnął w roku 1926 siedmiu milionów złotych, ale również przekraczał połowę wszystkich udzielonych kredytów handlowych. Było to jednak bardziej skutkiem zbyt liberalnej polityki prowadzonej przez BSS wobec odbiorców niż realnym zagrożeniem dla jego finansów. Zadłużenie zostało bowiem stosunkowo szybko spłacone, a w grudniu 1927 za wątpliwe uznano na-

[97] AAN, PML, sygn. 2, *Sprawozdania roczne...*, k. 8; NIK 1934/35, s. 167; *Polski Monopol Loteryjny*, „Rocznik Polityczny i Gospodarczy" 1932, s. 90; początkowo problem kosztów prowizji był w zasadzie nieobecny w działalności Państwowego Monopolu Zapałczanego – umowie między władzami a spółką dzierżawczą podlegała jedynie cena hurtowa, od której stosowano pewne uzależnione od rozmiarów transakcji rabaty, natomiast zysk hurtownika oraz cenę detaliczną określały stosunki rynkowe i kalkulacja zysku sprzedawców; po podpisaniu umowy z 1930 roku udział prowizji handlowych w sztywnej cenie sprzedażnej wynosić miał według kalkulacji spółki 14,6%, zob. *Emeryk Hutten-Czapski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na rok 1936/37...*, szp. 15–16; M. Szczepkowski, *Polityka cen zapałek...*, s. 26–28.

[98] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 77; NIK 1927, s. 173–174; 1928/29, s. 164–165; 1930/31, z. V, s. 189–190; 1933/34, z. V, s. 125; 1937/38, z. V-b, s. 94.

leżności na kwotę 840 tys. zł i te właśnie zobowiązania stanowiły obciążenie bilansów monopolu w kolejnych latach (w 1938 pozostało jeszcze na tej pozycji nieco ponad pół miliona złotych)[99].

Z punktu widzenia zadań systemu monopolowego znacznie ważniejsze od globalnych sum dochodów i wydatków były rozmiary uzyskiwanych przez poszczególne przedsiębiorstwa dochodów netto oraz będące ich pochodną wpłaty do budżetu. Nie tylko pozwalały określić skuteczność fiskalną monopoli skarbowych, ale również stanowiły podstawę analizy ich szeroko rozumianej rentowności. Nie były wprawdzie najczęściej obie te wartości równoznaczne, jednak w większości przypadków zachodził między nimi ścisły związek. Odstępstwa *in minus* z punktu widzenia Skarbu pojawiały się w latach dwudziestych, gdy duże monopole część wypracowanych zysków przeznaczały na cele inwestycyjne, Polski Monopol Tytoniowy obciążony został spłatami rat pożyczki włoskiej, a Biuro Sprzedaży Soli regularnie opóźniało swe wpłaty do budżetu. Sytuacja odwróciła się w okresie kryzysu, gdy trudna sytuacja skarbowa państwa wymusiła wspomniane już wspieranie wpłat poważnymi sumami pochodzącymi z kapitału obrotowego monopoli. Budżet otrzymywał z tego tytułu znacznie większe środki niż przychody uzyskiwane z realnej działalności systemu monopolowego.

Do końca lat dwudziestych najwyższym dochodem netto charakteryzował się Państwowy Monopol Spirytusowy, który opierając się w większym stopniu na działalności handlowej niż wytwórczej, od roku 1926 niezmiennie uzyskiwał pod tym względem wyniki lepsze od Polskiego Monopolu Tytoniowego. Później proporcje te uległy odwróceniu i w całej dekadzie następnej dominował już monopol tabaczny wykazujący zarówno największe zyski netto, jak i najwyższy poziom wpłat do budżetu. W jego też przypadku największe rozmiary przybrał „fiskalny" drenaż środków obrotowych, który podobnie jak w PMS trwał aż do roku 1935/36 i pozwalał, mimo zobowiązań „włoskich", na wyższe od dochodów wpłaty do budżetu[100].

Będące ważnym elementem finansowej działalności PMT zobowiązania z tytułu pożyczki tytoniowej stanowiły przez prawie cały omawiany okres poważne obciążenie jego dochodu. Na ten cel przeznaczano bowiem rocznie, po-

---

[99] NIK 1926, s. 159–160, 193; 1927, s. 147–148; 1928/29, s. 145–146; 1932/33, z. V, s. 185; 1933/34, z. V, s. 100; 1934/35, s. 131–132, 168; 1937/38, z. V-b, s. 9, 55–58; Zamknięcie rachunków... 1933/34, s. 242–244; 1937/38, s. 260; zadłużenie kolektorów loterii będące skutkiem zbyt niskich początkowo kaucji najwyższy poziom osiągnęło w roku 1926, gdy wyniosło 73 tys. zł, później wysokość zaległości wydatnie się zmniejszyła i w połowie lat trzydziestych wynosiła już tylko kilka tysięcy złotych.

[100] Łącznie z tytułu wpłat do budżetu środków obrotowych monopolu tytoniowego, spirytusowego oraz solnego Skarb uzyskał w okresie 1932/33–1935/36 ponad 160 mln złotych, zob. BS, DKBS 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji Budżetowej Senatu w dn. 9 lutego 1937 r.*, s. 9; W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów...*, s. 375–377.

cząwszy od roku 1925, od kilkunastu do ponad dwudziestu milionów złotych, a złagodzenie tego ciężaru przyszło dopiero w roku 1933/34. W myśl nowej umowy z wierzycielem strona polska została zwolniona z obowiązku zasilania kapitału rezerwowego pożyczki, a równocześnie pojawiła się możliwość spłaty za jego pomocą kolejnych rat kapitałowych.

Tabela 53. Wpłaty Polskiego Monopolu Tytoniowego na fundusz pożyczki włoskiej w latach 1925–1938/39

Rok	W mln zł	Rok	W mln zł
1925	11,7	1933/34	4,9
1926	19,1	1934/35	–
1927/28	24,4	1935/36	4,1
1928/29	20,1	1936/37	11,5
1929/30	23,3	1937/38	5,1
1930/31	21,4	1938/39	3,7
1931/32	28,2		
1932/33	15,0	**Razem**	**192,5**

Źródło: AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6866, *Bilans Dyrekcji...*, k. 2; tamże, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 36; sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 36; Druki Sejmowe, Okres I, druk nr 2600, cz. 8, SKB MS 1927/28, s. 42; Zamknięcia rachunków... 1927/28–1936/37; obliczenia własne.

Dzięki temu w latach 1933/34–1935/36 poziom spłat PMT był minimalny, zaś w roku budżetowym 1934/35 nie przeznaczono na ten cel żadnych środków (jedynie w roku 1936/37 ponownie uiszczono 11,5 mln zł). Łącznie w całym okresie 1925–1938/39 Polski Monopol Tytoniowy przeznaczył na spłaty związane z uzyskaną przez rząd Grabskiego pożyczką blisko 200 mln złotych, czyli kilkakrotnie więcej, niż sam otrzymał z tego tytułu, zaś amortyzacja długu pochłaniała z reguły kilka procent dochodu netto monopolu (w końcu lat trzydziestych udział PMT w spłatach realizowany był poprzez dostawy polskiego węgla do Włoch)[101].

Do końca lat dwudziestych aktualne pozostawały także problemy wynikające z tradycyjnej tendencji PMT do zadłużania się. Stan nieuiszczonych zobowią-

[101] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6878, *Analiza gospodarcza...*, k. 105; BS, DKSBS 1934/35, *Diariusz z posiedzenia Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu w dniu 16 lutego 1934 r.*, s. 4; Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 700, cz. 18, SKB Długi Państwowe 1938/39, s. 5; DzURP 1934, nr 7, poz. 47; *Obrady Komisji Budżetowej Sejmu*, „Gaz. Pol." 1937, nr 30, s. 4; w II połowie lat dwudziestych amortyzacji pożyczki włoskiej nie sprzyjały kierunki zmian kursów walut (dewaluacja złotego i wzmocnienie lira), w dekadzie następnej zaś nastąpiło odwrócenie tej negatywnej tendencji; szerzej na temat samych zasad i podstaw prawnych spłat pożyczki zob. Z. Landau, *Pożyczka tytoniowa...*, s. 67–70, 75–77.

zań wobec Skarbu, które na koniec roku 1924 wynosiły 34 mln zł, w roku następnym osiągnął poziom 70 mln, zaś na początku 1927 przekroczył 100 mln zł. Redukcja zadłużenia została zapoczątkowana dopiero od roku 1927/28, gdy nastąpiła spłata większości kwoty, jednak równoczesne przekazanie ze Skarbu na poczet kapitału obrotowego 30 mln złotych oznaczało utrzymanie ponad 65-milionowego długu PMT wobec budżetu. Próba zmniejszenia w roku 1927/28 wysokości tych zobowiązań doprowadziła, po raz pierwszy, do znanej i później sytuacji, w której wpłata przewyższyła zysk z działalności. Utrzymywanie się zadłużenia mimo wysokich dochodów stało się zaś w dekadzie następnej pretekstem do przejmowania przez Skarb kapitału obrotowego monopolu. Skutkiem nowego etapu w polityce finansowej monopolu okazał się zaś nieodzowny w sytuacji braku środków obrotowych wzrost zadłużenia wobec dostawców surowców i materiałów. Na początku roku 1936 zobowiązania monopolu z tego tytułu przekraczały 24 mln złotych, później jednak w miarę poprawy koniunktury i dzięki rezygnacji z drenażu kapitałów obrotowych kwota ta zmniejszyła się do poziomu uznawanego w działalności PMT za naturalny. W bilansach monopolu tradycyjnie już bowiem znajdowała się pozycja zadłużenia wobec dostawców, które z reguły oscylowało wokół 10 mln złotych. W roku 1937 zmniejszyło się ono wprawdzie do zaledwie 6 mln zł, jednak na koniec roku 1938/39 wyniosło ponownie 14 mln złotych, z czego 11 mln stanowił koszt niezapłaconych surowców (wzrost zadłużenia wykazywanego w bilansach wynikał ze zwiększania cen tytoniu)[102].

Znacznie mniej skomplikowane były uwarunkowania zmiany dochodu na wpłatę do budżetu w przypadku pozostałych przedsiębiorstw monopolowych. Abstrahując w tym miejscu od finansowania nie do końca uzasadnionych potrzeb inwestycyjnych Państwowego Monopolu Spirytusowego, trzeba uznać, że czynnikiem w największym stopniu wpływającym na stosunek między obiema tymi wielkościami były dobrze już znane z I połowy lat dwudziestych opóźnienia we wpłacaniu dochodu do państwowej kasy. Problem ten, częściowo naturalny dla praktyki skarbowej, najwyraźniej widoczny był w II połowie lat dwudziestych w działalności Biura Sprzedaży Soli, które nie wpłacało terminowo nawet blisko 1/4 dochodu (w roku 1927/28 trafiło do kasy państwa aż 12 mln zł z poprzedniego 15-miesięcznego okresu budżetowego, zaś w 1928/29 kwota zaległej wpłaty sięgnęła blisko 9,5 mln zł). Pojedyncze przypadki opóźniania wpłat

[102] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6872, *Załączniki do sprawozdania...*, k. 52; BS, DKBS 1938/39, *Diariusz Nr 15 z posiedzenia Komisji...*, s. 19; Druki Senatu, Okres III, druk nr 24, cz. 8-C, SKSB Monopole 1931/32, s. 6; Okres IV, nr 330, cz. 8-C, SKB Monopole 1938/39, s. 4; NIK 1925, s. 213–214; 1927, s. 163; *Tadeusz Michejda w rozprawie ogólnej nad preliminarzem budżetowym na rok 1934/35*, SS Senat, Okres III, pos. 59 z 26 lutego 1934 r., szp. 82; Zamknięcie rachunków... 1935/36, s. 254; 1936/37, s. 262; *Długi Państwa i monopole...*, s. 6; zadłużenie wobec Ministerstwa Skarbu wynosiło w marcu 1939 już tylko 1,3 mln zł (rok wcześniej przekraczało 3 mln zł).

zdarzały się także w działalności pozostałych przedsiębiorstw monopolowych, jednak były to sytuacje incydentalne i niemające większego wpływu na ogólny wyraz finansowy ich funkcjonowania (w Loterii Państwowej doszło do tego tylko w roku 1928/29, zaś w PMS – w 1930/31, gdy we wpływach znalazło się 10 mln zł zysku z 1929/30, które pierwotnie miały być przeznaczone na dalsze inwestycje)[103].

Tabela 54. Dochody netto monopoli i wpłata do budżetu w latach 1925–1938/39

Rok	Monopol							
	Solny		Tytoniowy		Spirytusowy		Loteryjny	
	Dochód	Wpłata	Dochód	Wpłata	Dochód	Wpłata	Dochód	Wpłata
	w mln zł							
1925	37,0	32,1	223,8	186,3	197,9	179,8	6,2	5,6
1926	47,5*	50,3*	315,3	270,0	359,0*	334,1*	7,8	6,6
1927/28	42,0	44,9	364,9	372,1	397,0	360,6	11,3	10,4
1928/29	38,6	45,9	409,7	384,5	453,3	433,2	15,8	14,9
1929/30	41,9	41,3	428,6	390,0	430,7	419,8	17,8	18,8
1930/31	45,7	48,0	428,2	390,0	364,9	332,4	18,9	19,1
1931/32	46,2	45,4	392,2	350,1	273,4	260,4	16,3	16,0
1932/33	46,4	49,4	339,6	339,8	189,1	200,5	14,1	14,4
1933/34	47,4	49,0	317,6	333,6	193,5	211,1	17,1	17,0
1934/35	48,1	49,5	308,8	339,2	199,3	200,4	21,2	20,1
1935/36	48,1	45,7	322,2	339,8	210,5	220,0	23,2	22,4
1936/37	45,6	43,5	335,8	322,0	245,5	235,8	23,5	24,2
1937/38	46,0	46,7	356,3	331,5	267,1	250,4	22,7	23,4
1938/39	49,2	45,2	363,6	349,0	290,6	294,4	23,1	23,0

* okres 1 I 1926 – 31 III 1927

Źródło: jak w tabeli 50 oraz AAN, PMS, sygn. 556, *Kwartalny biuletyn...*, k. 98; PBRP 1939/40, s. 1004, 1048, 1063; RMS 1924–1927, s. 50; Zamknięcia rachunków... 1925–1936/37; *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925...*, s. 157–159.

Najbardziej stabilny i zarazem najbliższy związek między poziomem wpływów netto a wysokością wpłaty do budżetu utrzymywał się w całym omawianym okresie w działalności Polskiego Monopolu Loteryjnego, który w najmniejszym stopniu podlegał czynnikom zaburzającym stan równowagi między obiema tymi wartościami. W latach trzydziestych sytuacja pod tym względem unormowała się także w Polskim Monopolu Solnym, gdzie pojawiły się – nawet kilka-

[103] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6854, *Komisja Rewizyjna przy Ministerstwie Skarbu dla Monopolu Solnego. Bilans Biura Sprzedaży Soli 1927–1928*, b.k.; sygn. 6855, *Bilans Biura...*, b.k.; Zamknięcie rachunków... 1927/28, s. 283; 1928/29, s. 230, 238; 1929/30, s. 252.

krotnie – oparte o środki obrotowe „nadpłaty", natomiast w przypadku obu wielkich przedsiębiorstw monopolowych względna stabilizacja w tym zakresie nastąpiła dopiero w II połowie lat trzydziestych. Wciąż jednak utrzymywały się wyraźne rozbieżności między dochodem a wpłatą pozostające skutkiem zarówno amortyzacji pożyczki włoskiej, jak i zwiększonej aktywności inwestycyjnej monopoli skarbowych, które w warunkach poprawiającej się sytuacji skarbowej państwa mogły nie tylko nadrabiać zaległości w tym względzie z lat kryzysu, ale także podejmować wspomniane wyżej nowe, ważne zadania. Widoczne były one zwłaszcza w działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego[104].

Wysokość oraz dynamika dochodów netto i wpłat do budżetu stanowiły, jak już zaznaczono, podstawowe wyznaczniki efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw monopolowych. Wspomniane wyżej trudności z wykorzystywaniem w tym celu zyskowności względem zainwestowanego kapitału oraz praktyka monopolowa innych krajów przesądzały o powszechnym stosowaniu wskaźnika rentowności opartego na ilorazie wpłaty do budżetu oraz wpływów brutto, a procentowy udział Skarbu w dochodzie brutto poszczególnych monopoli stawał się jednym z zasadniczych wyznaczników ich skuteczności. Trudno było, rzecz jasna, także w tym wypadku o uzyskanie warunków do w pełni komparatywnych analiz działania całego systemu monopolowego, jednak mimo wszystkich różnic organizacyjnych pozwalało to na pewne porównania, zwłaszcza w kontekście dynamiki, przynajmniej między dwoma wielkimi przedsiębiorstwami monopolowymi. Również Polski Monopol Solny mógł się stać po zmianach w 1932 roku przedmiotem tego typu ocen i jedynie zupełnie odmiennie kształtująca swój dochód Loteria Państwowa była pod tym względem z zasady nieporównywalna z pozostałymi monopolami.

Pewnym problemem w analizie tak rozumianej dochodowości systemu monopolowego pozostawały wspomniane wyżej rozbieżności między wysokością dochodu netto przedsiębiorstw a wpłacanymi przez nie corocznie sumami do budżetu. Bardziej wiarygodny z punktu widzenia interesów fiskalnych państwa stosunek wpłaty do dochodu brutto nie do końca odzwierciedlał bowiem realne procesy gospodarcze zachodzące w samych monopolach. Konieczność spłat pożyczki włoskiej, kierowanie do budżetu części kapitałów obrotowych czy też wyraźne opóźnianie wpłat w latach dwudziestych wyraźnie zniekształcały obraz efektywności tych przedsiębiorstw, wskazując – w zależności od rodzaju tych uwarunkowań – na znacznie gorszy lub lepszy od rzeczywistego wynik ekonomiczny. Stąd też, doceniając znaczenie wskaźnika rentowności opartego na rze-

[104] Państwowy Monopol Spirytusowy zgodnie z ustawą monopolową przeznaczał także część dochodu (1% czystego zysku handlowego) na wspieranie walki z alkoholizmem, a kwoty kierowane na ten cel mieściły się w granicach kilkuset tysięcy zł, por. DzURP 1924, nr 78, poz. 756; NIK 1927, s. 175; PBRP 1939/40, s. 1059; J. Dawidsohn, *Polskie monopole...*, s. 16–17; *Państwowy Monopol Spirytusowy w Polsce*, Warszawa, b.d.w., s. 16.

czywistych dochodach budżetu, analizę należy uzupełnić porównaniem dynamiki uzyskiwanych przez przedsiębiorstwa monopolowe w kolejnych latach dochodów netto. O ile bowiem pierwszy ze wskaźników w większym stopniu odzwierciedlał „rentowność fiskalną", o tyle drugi wyraźniej ukazywał zmiany w funkcjonowaniu monopoli jako podmiotów gospodarczych, co w kontekście niezmiennie artykułowanych dążeń do poprawy jakości ich działania stanowić mogło odpowiedź na pytanie o skuteczność tych działań.

Także jednak i w tym ostatnim przypadku nie do końca można uznać tego typu wskaźnik za adekwatny do realnie zachodzących w gospodarce monopolowej zjawisk (por. tabela 55). Zbyt duża liczba zmiennych niezależnych wpływających na działalność przedsiębiorstw oddziaływała na ostateczny wynik, by można było bezkrytycznie przyjmować tak wyprowadzone wyniki rentowności za w pełni zgodne z obiektywną rzeczywistością. Zmiany organizacyjne, dynamika ustalanych przez władze skarbowe cen, modyfikowane zasady i koszty nabywania surowców oraz prowadzenia działalności produkcyjnej i handlowej, zobowiązania socjalne i emerytalne wobec aktualnych oraz byłych pracowników niezmiennie deformowały bowiem wyniki finansowe poszczególnych przedsiębiorstw. Najlepszym na to dowodem był fakt, że Państwowy Monopol Spirytusowy zdecydowanie najlepsze wskaźniki rentowności opartej na dochodzie netto osiągnął w II połowie lat dwudziestych, co w kontekście wspomnianych już trudności organizacyjnych oraz woluntarystycznych niemal metod działania w tym okresie zakrawać może na żart.

Mimo tych wszystkich zastrzeżeń warto jednak przyjrzeć się bliżej wskaźnikom rentowności prowadzonych bezpośrednio przez państwo przedsiębiorstw monopolowych, tym bardziej że w kontekście realizacji ich podstawowych zadań przynosiły ważną wiedzę zarówno na temat skuteczności fiskalnej, jak i zmian w niej zachodzących wraz z reformą systemu monopolowego w latach trzydziestych oraz próbą prowadzenia w tym okresie nowej polityki gospodarczej samych przedsiębiorstw monopolowych. Wskaźnik rentowności oparty na poziomie wpłat mógł posłużyć w dodatku w przypadku obu wielkich monopoli za ważny materiał porównawczy wskazujący na umiejscowienie osiągnięć polskich przedsiębiorstw na tle wyników uzyskiwanych w innych krajach. To właśnie 75-procentowa skuteczność przedwojennego rosyjskiego monopolu spirytusowego oraz wskaźniki osiągane pod tym względem przez stosunkowo liczne w Europie monopole tytoniowe stawały się w ówczesnych warunkach podstawowym punktem odniesienia oceny efektywności fiskalnej polskiego systemu monopolowego[105].

[105] AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6891, *Przegląd czasopism francuskich, niemieckich, włoskich, czeskich dotyczący uprawy, handlu i przemysłu tytoniowego (oraz sprawozdanie z podróży na Węgry) 1929*, k. 58; spośród europejskich monopoli najwyższą skuteczność uzyskał włoski monopol tytoniowy, którego dochód sięgał w II połowie lat dwudziestych 75%

Tabela 55. Wyniki ekonomiczne monopoli w latach 1925–1938/39[106]

Rok	Monopol							
	Solny		Tytoniowy		Spirytusowy		Loteryjny	
	Rentowność mierzona w oparciu o wysokość							
	wpłaty	dochodu netto	wpłaty	dochodu netto	wpłaty	dochodu netto	wpłaty	dochodu netto
	w % wpływów brutto							
1925	63,1	72,7	50,5	57,1	60,4[1]	66,5[1]	29,0	32,1
1926	59,6[1]	56,2[2]	56,8	61,9	64,7[2]	69,6[2]	21,2	25,2
1927/28	61,2	57,5	67,4	62,0	61,8	68,0	19,7	21,4
1928/29	50,8	57,2	60,4	61,1	63,5	66,4	20,1	21,4
1929/30	45,8	42,7	56,7	58,9	63,4	65,0	21,2	20,0
1930/31	49,3	46,9	59,6	62,0	58,2	63,9	20,3	20,1
1931/32	48,6	49,5	60,3	62,5	60,6	63,7	20,2	20,6
1932/33	54,6	51,3	66,7	63,8	62,6	59,0	21,5	21,1
1933/34	54,1	51,3	68,4	64,1	63,7	58,4	20,4	20,5
1934/35	56,3	52,3	72,1	65,7	61,3	61,0	20,4	21,5
1935/36	55,7	58,6	72,4	67,8	65,5	62,7	21,0	21,8
1936/37	55,0	57,6	68,6	69,1	61,3	63,8	22,2	21,5
1937/38	57,7	56,8	65,5	69,4	59,9	63,8	21,9	21,3
1938/39	52,6	57,3	68,0	70,2	64,6	63,8	21,1	21,3

[1] okres 4 X 1924 – 31 XII 1925
[2] okres 1 I 1926 – 31 III 1927

Źródło: jak w tabeli 54; obliczenia własne.

Dynamika wskaźników rentowności monopolowej kształtowała się w przypadku obu dużych przedsiębiorstw wyraźnie odmiennie. Polski Monopol Tytoniowy zwiększał w kolejnych latach swą efektywność, osiągając w końcu lat trzydziestych poziom 70% dochodu netto względem wpływów brutto, natomiast w działalności Państwowego Monopolu Spirytusowego wyraźnie zaznaczyła się cezura roku 1932, gdy stopniowa redukcja stawek sprzedażnych w sposób automatyczny niemal oznaczała obniżenie odpowiednich wskaźników. Ewentualna ich analiza musi zatem dotyczyć dwóch właściwie odrębnych okresów. W pierwszym po względnej stabilizacji nastąpił wyraźny kilkupunktowy spadek dochodowości w stosunku do wpływów brutto spowodowany zmniejszaniem sprzedaży w początkowych latach kryzysu.

wpływów brutto, 70% wypracowywał monopol czechosłowacki, we Francji i Austrii wskaźnik ten wynosił około 65%, natomiast na Węgrzech był bliski 60%.

[106] Wpłaty PMT na poczet pożyczki włoskiej wliczone do wskaźnika rentowności według wpłat do budżetu.

W okresie drugim natomiast po ponownym zdefiniowaniu założeń prowadzonej polityki gospodarczej i wyraźnym obniżeniu poziomu tak rozumianych wskaźników rentowności następował stopniowy ich wzrost i osiągnięcie – przy znacznie niższych cenach – poziomu z początków kryzysu. Z drugiej strony warto pamiętać, że o wiele lepiej kształtowały się w I połowie lat trzydziestych wyniki w kontekście wpłat do budżetu, które w przypadku Polskiego Monopolu Tytoniowego przekraczały nawet w połowie dekady poziom 72%. Państwowy Monopol Spirytusowy wpłacił zaś w roku 1935/36 ponad 65%, jednak było to skutkiem wielokrotnie już wspominanej praktyki przeznaczania na potrzeby Skarbu kapitałów obrotowych największych monopoli.

Osiągnięta przez oba wielkie monopole dynamika dochodu netto w stosunku do wpływów brutto wyraźnie wskazywała zarówno na systematyczny postęp w funkcjonowaniu Polskiego Monopolu Tytoniowego, który swymi wynikami z końca lat trzydziestych zbliżał się do najlepszych pod tym względem w Europie, jak i na ważną prawidłowość w działaniu Państwowego Monopolu Spirytusowego. Skrajny niemal fiskalizm II połowy lat dwudziestych dawał wprawdzie wyniki niewiele tylko gorsze od osiąganych przez monopol rosyjski, przyczynił się jednak wydatnie, obok czynników koniunkturalnych, do załamania sprzedaży w latach kryzysu. Pewna modyfikacja kierunku prowadzonej polityki handlowej w latach trzydziestych przyniosła z kolei poprawę sytuacji gospodarczej w przemyśle i na rynku spirytusowym, uniemożliwiła jednak osiąganie tak wysokich wskaźników rentowności, co jednoznacznie wskazywało, że w ówczesnych warunkach społeczno-gospodarczych niemożliwy był powrót do zasad fiskalnych rodem z carskiej Rosji, które ze względów społecznych i tak były powszechnie potępiane[107].

Jeszcze inaczej kształtowały się wskaźniki rentowności monopolu solnego. Za wyjątkiem nieporównywalnego i specyficznego ze względów organizacyjnych dla wszystkich monopoli roku 1925, wartości były zdecydowanie niższe od osiąganych przez oba duże monopole, a wspomniane problemy z terminowością wpłat skutkowały wyraźnym rozdźwiękiem pomiędzy obiema wielkościami aż do końca lat dwudziestych. Niski poziom rentowności wynikał zarówno z wysokich kosztów sprzedaży, jak i konieczności dokonywania zakupów w salinach państwowych należących do Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Co więcej, ten „konkurencyjny" resort przechwytywał nawet część zysków z tytułu gospodarki solnej. Dynamika wpłat i dochodów w stosunku do wpływów brutto była częściowo podobna do uzyskiwanej przez Państwowy Monopol Spirytusowy, chociaż wyraźny spadek rentowności nastąpił już w końcu lat dwudziestych, a ponowny wzrost zaczął się od roku 1930/31. Jego przyspieszenie przyniosły dokonane w ostatnich latach do-

[107] *Bernard Hausner w debacie nad projektem ustawy o monopolu spirytusowym*, SS Sejm, Okres I, pos. 149 z 14 lipca 1924 r., szp. 20–21; twórca monopolu rosyjskiego Sergiusz Witte wzywać miał nawet przed śmiercią do naprawienia jego w tym względzie błędu, zob. *Maria Moczydłowska w debacie nad projektem ustawy o monopolu spirytusowym*, SS Sejm, SU, pos. 61 z 2 lipca 1919 r., szp. 4.

brej koniunktury podwyżki cen, które w połączeniu ze stabilnym charakterem sprzedaży soli dały oczekiwaną podwyżkę skuteczności fiskalnej. Wzmocniło ją zaś wydatnie przejęcie przez monopol zarządu salin państwowych w roku 1932 oraz prowadzone w kolejnych latach działania usprawniające funkcjonowanie monopolu. Pozwoliły one na osiągnięcie poziomu rentowności zbliżającego się w II połowie dekady do 60%, jednak zahamowanie trendu wznoszącego przyszło, podobnie jak w PMS, wraz z obniżkami cen, gdy nastąpił nawet niewielki spadek odpowiednich wskaźników[108].

Najbardziej stabilna także i w tym aspekcie była w swej działalności w całym omawianym okresie Loteria Państwowa. Z góry określony na 20% udział Skarbu w sprzedaży losów oznaczał, że taki właśnie wskaźnik rentowności w stosunku do sprzedaży brutto charakteryzował działalność najmniejszego spośród prowadzonych przez państwo monopoli. Niewielkie odchylenia od tego poziomu wynikały z kilku stosunkowo łatwo definiowalnych czynników. Zaliczały się do nich niewielkie koszty pracy zarządu monopolowego, wpływy z udzielania zezwoleń na prowadzenie prywatnych dobroczynnych loterii pieniężnych i fantowych oraz poziom zadłużenia sprzedających losy kolektorów. O stabilności uzyskiwanych wyników najlepiej świadczył zaś fakt, że za wyjątkiem okresu ewolucji ceny losów wahania między kolejnymi rocznymi raportami mieściły się w całym okresie 1927/28–1938/39 w przedziale 2% (niewielki spadek obu wskaźników w ostatnich latach przed wojną był skutkiem zmian organizacyjnych zmierzających do utrzymania wysokiego poziomu sprzedaży)[109].

O ile wskaźniki rentowności notujące udział Skarbu w dochodach brutto poszczególnych przedsiębiorstw monopolowych obrazowały raczej ich skuteczność fiskalną, o tyle wielkością najtrafniej określającą ich efektywność ekonomiczną był stosunek osiąganego przez nie czystego zysku handlowego do wpływu brutto. Kategoria czystego zysku handlowego wskazywała bowiem, jaką część dochodu monopole wypracowały ponad i tak należne Skarbowi opłaty monopolowe oraz podatki płacone przez wszystkie funkcjonujące w gospodarce podmioty. Była to zatem miara handlowej skuteczności monopoli traktowanych jako przedsiębiorstwa rynkowe, a ważną jej zaletę stanowiła znacznie większa niezależność od zewnętrznych i wewnętrznych czynników deformujących pozostałe „globalne" wskaźniki rentowności[110].

---

[108] Teoretycznie wyniki rentowności monopolu solnego były w latach 1927/28 i 1928/29 wyraźnie wyższe od wskazanych w tabeli 56, gdyż po dodaniu wpłacanych wtedy zaległości z poprzedniego roku wynosiłyby odpowiednio 73,9% oraz 53,1%, jednak tak wyprowadzony wskaźnik był jedynie wartością czysto matematyczną, zob. AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6855, *Bilans Biura*..., b.k.; Zamknięcie rachunków... 1927/29, s. 282, 1928/29, s. 230.

[109] Udział Skarbu w cenie sprzedażnej zapałek wynosił do 1937 roku około 40%, później po jej obniżce zmniejszył się do 35%, zob. Druki Sejmowe, Okres IV, druk nr 55, cz. 8, SKB Monopole 1936/37, s. 18; druk nr 700, cz. 8, SKB Monopole 1938/39, s. 23–24.

[110] W praktyce od początku swego istnienia monopole skarbowe korzystały z mniej lub bardziej rozbudowanych przywilejów podatkowych, które zwalniały je z większości płaconych przez

Poziom zysku handlowego wskutek wspomnianych sztywnych zasad organizacyjnych nie stanowił wprawdzie wyznacznika skuteczności ekonomicznej Polskiego Monopolu Loteryjnego (tam kształtował się zależnie od aktualnie obowiązujących przepisów), jednak w przypadku obu wielkich przedsiębiorstw oraz skomercjalizowanego w 1932 roku Polskiego Monopolu Solnego wyraźnie diagnozował zachodzące w ich działaniu procesy rozwojowe. Szczególnie wysoką dynamiką zmian charakteryzował się w tym względzie Państwowy Monopol Spirytusowy, który po trudnym, naznaczonym zaledwie kilkuprocentowym zyskiem początku wynikającym z problemów fazy organizacyjnej, jak i powszechnie dostrzeganych nieprawidłowości w działaniu osiągnął w końcu lat dwudziestych poziom 10% zysku w stosunku do wpływów brutto. Było to wprawdzie wciąż mniej, niż notował Polski Monopol Tytoniowy, jednak oznaczało wyraźny postęp w stosunku do pierwszych lat istnienia PMS.

Tabela 56. Efektywność ekonomiczna przedsiębiorstw monopolowych w latach 1925–1938/39

Rok	Monopol			
	Solny	Tytoniowy	Spirytusowy	Loteryjny
	Czysty zysk handlowy w % wpływów brutto			
1925	–	11,4	5,2[1]	.
1926	–	14,5[2]	5,4[2]	.
1927/28	–	12,7	9,6	4,7
1928/29	–	13,5	10,1	2,6
1929/30	5,0	10,9	10,1	4,0
1930/31	6,3	11,2	9,8	3,6
1931/32	9,9	12,0	8,8	3,7
1932/33	9,6	13,0	8,7	4,3
1933/34	11,8	13,3	11,6	4,4
1934/35	13,0	14,0	11,8	5,6
1935/36	13,9	14,1	13,9	4,6
1936/37	11,5	15,3	14,8	3,5
1937/38	11,1	15,0	15,0	3,3
1938/39	12,1	15,4	14,7	3,2

[1] okres 4 X 1924 – 31 XII 1925
[2] okres 1 I 1926 – 31 III 1927

Źródło: jak w tabeli 54; obliczenia własne.

przedsiębiorstwa prywatne zobowiązań skarbowych i komunalnych, a wyjątkiem stał się w tej kwestii dekret Prezydenta o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym z 4 listopada 1936 r., który formalnie zlikwidował ulgi dla przedsiębiorstw monopolowych z tego tytułu, jednak praktyka nadal była inna i jeszcze w roku 1939 władze skarbowe próbowały zobligować do uiszczania odpowiedniego podatku Dyrekcję PMS, zob. ustawy i rozporządzenia monopolowe oraz AP Kraków, ADzT, sygn. 3977, *Administracja...*, k. 171, 189; DzURP 1936, nr 85, poz. 593; J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, s. 242; T. Lulek, *Przywileje podatkowe przedsiębiorstw publicznych w Polsce* [w:] *Etatyzm w Polsce...*, s. 134–138, 167–169.

Nieco inaczej kształtowały się wskaźniki zyskowności w pierwszych latach obowiązywania pełnego monopolu tytoniowego. Dzięki kolejnym podwyżkom cen, które wskutek procentowego określania udziału Skarbu przekładały się również na wzrost zysku handlowego, szybko osiągnęły one stosunkowo wysoki poziom kilkunastu procent i utrzymały się na nim do końca roku 1928/29. Wraz z nadejściem kryzysu przyszła jednak weryfikacja efektywności ekonomicznej monopolu. Zbyt rozbudowany w stosunku do potrzeb aparat wykonawczy, wysokie koszty zakupu surowców oraz nieuniknione ograniczenie sprzedaży wyrobów droższych przyniosły spadek wskaźnika zysku do około 11%. Wciąż stanowiło to jednak stosunkowo niezłe osiągnięcie, a wraz z komercjalizacją oraz systematycznym usprawnianiem działalności nowego przedsiębiorstwa nastąpił ponowny – tym razem bardziej już systematyczny i oparty na racjonalnych podstawach – wzrost rentowności. Mimo obniżki cen zysk handlowy przekroczył w roku 1936/37 poziom 15% i utrzymał się na nim już do końca okresu międzywojennego, co w sposób oczywisty potwierdzało tezę o coraz bardziej skutecznym funkcjonowaniu Polskiego Monopolu Tytoniowego.

Bardzo podobne były skutki komercjalizacji dla efektywności Państwowego Monopol Spirytusowego, który po zmniejszeniu rentowności w pierwszych latach kryzysu do niespełna 9% wpływów brutto szybko poprawiał swe wyniki. Zahamowanie spadku sprzedaży, wyodrębnienie puli niekonsumpcyjnej, racjonalizacja produkcji, zakupów i rafinacji spirytusu oraz ograniczenie własnego aparatu handlowego przyniosły efekty identyczne niemal jak w przypadku PMT. Czysty zysk handlowy zbliżył się do granicy 15% dochodów globalnych i w ostatnich latach przed wybuchem II wojny światowej był minimalnie tylko niższy od osiąganego przez Polski Monopol Tytoniowy, co w kontekście znacznie jednak wyższych w stosunku do wpływów kosztów działania można uznać za znaczący sukces monopolu spirytusowego w latach trzydziestych[111].

Stosunkowo późno, bo w roku 1929/30, kategoria zysku handlowego pojawiła się w sprawozdaniach finansowych z funkcjonowania Polskiego Monopolu Solnego. Wcześniej przez prawie całą dekadę władze skarbowe nie uznawały za konieczne wyodrębniania takiej pozycji w działalności pośredniczącego jedynie w transakcjach handlowych Biura Sprzedaży Soli. Zmieniło się to dopiero w ostatnich latach istnienia BSS, gdy zysk handlowy stał się równie ważnym jak w przypadku obu wielkich monopoli wyznacznikiem jakości działania aparatu wykonawczego. Sama wysokość zysku była zaś odzwierciedleniem charakterystycznej dla całej działalności monopolu solnego niezależności od zjawisk koniunkturalnych. W pierwszych latach kryzysu następował bowiem systematyczny wzrost stopy zysku, który uległ przyśpieszeniu jeszcze po przejęciu zarządu

[111] Do zysku handlowego Państwowego Monopolu Spirytusowego zaliczono od roku 1934/35 zysk z puli niekonsumpcyjnej, który mimo że nie mógł być wpłacany do budżetu, również stanowił wyraz skuteczności ekonomicznej funkcjonowania monopolu.

nad salinami i komercjalizacji przedsiębiorstwa monopolowego. Zwiększaniu efektywności ekonomicznej towarzyszyły niezmiennie wysokie ceny, których obniżenie przyniosło jednak automatyczne obniżenie poziomu zysku i jego stabilizację w ostatnich latach przed wojną w granicach 11–12%. Był on zatem nadal wyraźnie niższy od osiąganego przez oba wielkie monopole, a jedyny wyjątek od tej reguły stanowiły lata 1931/32–1934/35, gdy wspierana wysokimi cenami soli efektywność handlującego nią monopolu była wyższa niż w przypadku starającego się dostosowywać swą politykę cen do sytuacji na rynku Państwowego Monopolu Spirytusowego.

Znacznie mniej reprezentatywne, acz wybitnie korzystne dla przedsiębiorstw monopolowych wydaje się porównanie wypracowywanych przez nie zysków z wysokością zaangażowanych w ich działalność środków finansowych (kapitał zakładowy, obrotowy oraz fundusze rezerwowy, inwestycyjny, ubezpieczeniowy i emerytalny). Abstrahując nawet od surrealistycznych stosunków panujących pod tym względem w funkcjonującym w zasadzie bez kapitałów własnych Polskim Monopolu Loteryjnym, trzeba zaznaczyć, że także i pozostałe monopole przynosiły niezmiernie wysokie stopy zwrotu. Trudno jednak kilkudziesięcioprocentowe wskaźniki rentowności w stosunku do kapitału uznać za porównywalne z wynikami działających na rynku podmiotów prywatnych z kilku co najmniej względów.

Przede wszystkim przedsiębiorstwa fiskalne funkcjonowały w warunkach monopolu, nie napotykając na legalną konkurencję, co z założenia już znakomicie ułatwiało osiąganie stosunkowo wysokich zysków. Poza tym stosunek zysku do poziomu kapitału bardziej zależał od aktualnego poziomu zasobów majątkowych poszczególnych monopoli niż od ich rzeczywistej skuteczności. Nie przez przypadek dwa wielkie monopole uzyskały najwyższe wskaźniki tak rozumianej rentowności w początkach II połowy lat dwudziestych, gdy poziom kapitałów był jeszcze skromny, a dochody już stosunkowo wysokie. Późniejsze sukcesywne zwiększanie poziomu zainwestowanych w działalność środków przełożyło się – przy widocznym wzroście dochodów – na spadek stopy zysku pogłębiony dodatkowo przez czynniki kryzysowe. Z drugiej strony redukowanie rozmiarów kapitału obrotowego w I połowie lat trzydziestych przyniosło ponowny wzrost zysków wynikający raczej z operacji rachunkowych niż z rzeczywistych procesów gospodarczych[112].

Kolejnym czynnikiem komplikującym analizę zyskowności były w przypadku Państwowego Monopolu Spirytusowego lata 1932/33 oraz 1933/34, gdy

[112] Łączna wartość kapitału własnego w roku 1928 wynosiła w PMT nieco ponad 104 mln zł, podczas gdy w początkach lat trzydziestych osiągnęła 250 mln zł, by następnie zmniejszyć się do około 200 mln zł, w PMS natomiast w roku 1927 kapitał własny wart był w roku 1928 niespełna 90 mln zł, w roku 1932 sięgnął 170 mln zł, zaś w II połowie dekady wahał się w granicach 120–130 mln zł, por. Zamknięcia rachunków… 1927/28–1936/37.

deficytowym eksportem nadmiernych zapasów rektyfikatu obciążono wprawdzie pulę niekonsumpcyjną spirytusu, jednak w praktyce realną stratę poniósł monopol, stąd też wskaźnik rentowności za rok 1933/34 uwzględnia dwie alternatywne wielkości: oficjalną oraz niższą, zawierającą wspomnianą stratę (w roku 1932/33 wyniosła ona 15 mln zł, w następnym wzrosła do blisko 21 mln zł)[113].

Tabela 57. Zysk netto monopoli w stosunku do zainwestowanego kapitału w latach 1927/28–1938/39[114]

Rok	Monopol			
	Solny	Tytoniowy	Spirytusowy	Loteryjny
	Dochód w % zainwestowanych kapitałów			
1927/28	–	75	65	3 423
1929/30	79	51	48	4 334
1931/32	161	32	23	2 581
1933/34	37	28	23 (10)	3 235
1935/36	43	36	32	3 665
1937/38	34	47	51	2 056

Źródło: AAN, PMT, sygn. 6, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 36, 39; PBRP 1939/40, s. 1002–1004, 1047–1049, 1062–1064; RMS 1927–1930, s. 300–301; Zamknięcie rachunków... 1927/28, s. 282–288; 1929/30, s. 254–260; 1931/32, s. 266–272; 1933/34, s. 242–248; 1935/36, s. 252–258; obliczenia własne.

Znamienne, że bardzo podobną stopę rentowności w stosunku do zainwestowanego kapitału uzyskiwała w okresie swego istnienia wykonująca monopol zapałczany Kreugerowska spółka akcyjna. Zgodnie z wyliczeniami przedstawicieli Ministerstwa Skarbu jej zysk netto po odliczeniu wszystkich zapisanych w umowie dzierżawczej odpisów kształtował się już w pierwszych latach działalności na poziomie 6–7 mln złotych rocznie, czyli sięgał około 20% wartości zainwestowanego kapitału. Jeszcze lepiej wskaźnik ten prezentował się w kontekście wszystkich płynących do właścicieli spółki akcyjnej dochodów. Wraz z oprocentowaniem udzielonych pożyczek oraz zyskami z kolejnych podwyżek

[113] AAN, PMS, sygn. 454, *Sprawozdania z działalności...*, k. 94–96; tamże, PRM Akta grupowe, sygn. 84-21, *Sprawozdanie Ministra Skarbu dot. eksportu spirytusu w 1932 r.*, b.k.; tamże, PRM KE, sygn. 1233, *Min. Skarbu – wnioski na KEM...*, k. 75; NIK 1932/33, z. V, s. 116; 1933/34, z. V, s. 104–105.

[114] Według wartości kapitału na koniec danego roku budżetowego; nieznacznie niższe wskaźniki podaje w swej pracy W. Mateńko, który oparł się na nieco szerszym rozumieniu wartości netto majątku, w której uwzględnił – pominięte w tabeli 57 – kwoty pochodzące z zysku z działalności pozostające jeszcze w końcu roku budżetowego w kasie poszczególnych przedsiębiorstw, por. W. Mateńko, *Zagadnienie monopolów...*, s. 380.

cen i przy uwzględnieniu monopolistycznej pozycji na rynku uzyskiwali oni średnio w całym okresie jej funkcjonowania około 30-procentową stopę zwrotu. Była to zatem wielkość zbliżona do osiąganych przez państwowe przedsiębiorstwa monopolowe, co można uznać za potwierdzenie tezy o oczywistości tak wysokich dochodów w stosunku do kapitału wynikającej ze specyfiki działalności monopolistycznej[115].

Nieco inaczej należy spojrzeć na kształtowanie się stopy zysku w Polskim Monopolu Solnym. W latach dwudziestych jego analiza w stosunku do użytkowanego kapitału ograniczała się prawie wyłącznie do środków obrotowych i stąd tak „znakomite" wyniki BSS. Po komercjalizacji monopol zaczął korzystać również z pozostającego w posiadaniu Skarbu Państwa majątku Państwowych Żup Solnych i wtedy nastąpiło pewne urealnienie osiąganych wskaźników. Co więcej, podobnie jak w przypadku dużych monopoli pojawiła się korelacja zysków ze stanem zasobów majątkowych. Zmniejszanie środków obrotowych przyniosło wzrost stopy zysku, zaś ich powolna odbudowa w II połowie lat trzydziestych oznaczała automatyczne niemal obniżenie rentowności związane także z realnym i wynikającym z redukcji cen sprzedażnych zmniejszeniem dochodowości monopolu. Był to jeden z nielicznych przypadków wyraźnego związku wyprowadzonej w ten sposób stopy zysku z faktycznymi zmianami w efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw monopolowych.

Nieco łatwiej zauważyć dokonujący się postęp organizacyjny w działalności poszczególnych monopoli w kontekście analizy związków między rozmiarami zatrudnienia a wypracowywanym i przypadającym na jednego pracującego dochodem. Zysk netto *per capita* zwiększał się bowiem wyraźnie we wszystkich trzech obciążonych dużymi kosztami działalności przedsiębiorstwach, a jedynym w tej mierze wyjątkiem była, paradoksalnie, Loteria Państwowa. W jej przypadku nastąpiło bowiem nieuniknione wraz z koniecznym zwiększeniem zatrudnienia zmniejszenie dochodowości na jednego pracującego, chociaż sam dochód nadal był, rzecz jasna, nieporównywalnie lepszy od wyników uzyskiwanych przez pozostałe monopole.

---

[115] AAN, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 93, *Państwowy Monopol...*, k. 162; NIK 1927, s. 179–181; 1928/29, s. 168; 1929/30, s. 238–239; P. Grata, *Państwowy Monopol Zapałczany...*, s. 169; Z. Landau, *Działalność koncernu Kreugera...*, s. 118–119; w działającym w oparciu o zasady rynkowe sektorze prywatnym przeciętna stopa zysku w stosunku do zaangażowanych kapitałów wynosiła dla krajowych spółek akcyjnych w okresie dobrej koniunktury II połowy lat dwudziestych około 6%, w okresie kryzysu, gdy 2/3 spółek notowało straty bilansowe, statystyczny zysk osiągał zaledwie 1–2%, zaś w roku 1937 wzrósł do poziomu 4% wartości zainwestowanych kapitałów; odpowiednie wskaźniki w stosunku do samego kapitału zakładowego wynosiły w roku 1928 – 8,5%, w 1932 – 1,8%, w 1937 – 4,9%; zob. MRS 1939, s. 110–111; B. Cywiński, *Przemysł polski w latach 1933–1935. Uwagi na tle bilansów przemysłowych spółek akcyjnych*, Warszawa 1937, s. 69–72; obliczenia własne.

Dochód netto przypadający na jednego urzędnika Polskiego Monopolu Loteryjnego przekraczał bowiem w końcu lat dwudziestych poziom 0,5 mln złotych i nawet jego pewne obniżenie w ciągu kolejnej dekady (do około 400 tys. zł) nie pozbawiło Loterii Państwowej tytułu lidera w tej kategorii, bo kolejny wśród pozostałych przedsiębiorstw Państwowy Monopol Spirytusowy generował wtedy dochód na zatrudnionego w wysokości 150 tys. zł. W tej akurat próbie pomiaru rentowności bardzo wyraźnie widoczny był jednak charakter poszczególnych uprawnień. Wyłącznie handlowy, pozbawiony właściwie kosztów eksploatacyjnych monopol loteryjny uzyskiwał niepodważalnie najlepsze wyniki; zdecydowanie lepszy od Polskiego Monopolu Tytoniowego oraz Polskiego Monopolu Solnego był częściowo tylko wytwórczy Państwowy Monopol Spirytusowy, zaś zdecydowanie najniższy dochód na pracownika generowały oba przedsiębiorstwa produkcyjne.

Tabela 58. Dochody netto i zysk handlowy przedsiębiorstw monopolowych na jednego zatrudnionego w latach 1928/29 oraz 1938/39 (w tys. zł)[116]

Monopol	Dochód netto na jednego zatrudnionego			Zysk handlowy na jednego zatrudnionego		
	1928/29	1938/39	Postęp w %	1928/29	1938/39	Postęp w %
Solny	11,9	18,7	+57	1,4*	3,4	+143
Tytoniowy	29,3	37,1	+27	6,5	8,2	+26
Spirytusowy	107,4	153,8	+43	16,3	26,9	+83
Loteryjny	544,8	405,1	-26	65,5	60,9	-7

* rok 1929/30 (po raz pierwszy wyodrębniona w działalności BSS kategoria czystego zysku handlowego).

Źródło: AAN, Ministerstwo Skarbu 1918–1939, sygn. 6907, *Analiza gospodarcza...*, k. 88; tamże, Ministerstwo Skarbu 1944–1950, sygn. 1226, *Polski Monopol Loteryjny...*, k. 3; tamże, PMS, sygn. 164, *Ewidencja pracowników PMS 1932–1936*, k. 90; tamże, PMT, sygn. 9, *Sprawozdanie z działalności...*, k. 1, 35; APK, PM Solny, sygn. 11, *Analiza gospodarcza...*, k. 30; Druki Senatu, Okres III, druk nr 48, cz. 8-C, SKSB Monopole 1933/34, s. 3; *Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności...*, s. 16–21; PBRP 1929/30, s. 330; 1939/40, s. 994–1013, 1038–1059, 1064–1067; tabela 55; obliczenia własne.

Także i w tym przypadku wyraźnie zauważalne stawały się różnice w funkcjonowaniu i możliwościach dochodowych monopoli tytoniowego oraz solnego. Znacznie lepiej osadzony na rynku oraz stosunkowo mniej obciążony wysokimi kosztami produkcji i zatrudnienia PMT osiągał wyniki zdecydowanie lepsze od bardziej statycznego i drogiego w utrzymaniu przedsiębiorstwa solnego. W la-

[116] Według stanów zatrudnienia na koniec roku budżetowego (31 marca) obejmujących zarówno pracujących wtedy robotników czasowych, jak i cały personel niezwiązany bezpośrednio z produkcją (np. pracujący w instytucjach opieki nad matką i dzieckiem w PMT).

tach dwudziestych mimo formalnego rozdziału produkcji i handlu działalność Biura Sprzedaży Soli była obciążona kosztami produkcji, dla celów porównawczych wskaźnik rentowności został więc wyprowadzony dla obu tych działów gospodarki solnej łącznie. Pozwala to zresztą na ukazanie zmian, jakie dokonały się w latach trzydziestych w działaniu skomercjalizowanego Polskiego Monopolu Solnego. W ciągu dziesięciu lat zarówno dochód netto, jak i zysk handlowy na jednego zatrudnionego odnotowały największy spośród wszystkich monopoli wzrost, a osiągnięta dynamika wyraźnie potwierdziła słuszność decyzji o unifikacji zarządu państwowej produkcji i handlu solą[117].

Wyraźnie – o kilkadziesiąt procent – poprawiła się również efektywność pracy w Państwowym Monopolu Spirytusowym, gdzie przecież o poważnych przerostach zatrudnienia mówiono w latach dwudziestych powszechnie. Nieco mniejszą dynamikę postępu odnotował wprawdzie Polski Monopol Tytoniowy, jednak w tym przypadku procesy racjonalizujące produkcję rozpoczęto właściwie już w połowie lat dwudziestych (w latach 1926–1929 dochód na pracownika zwiększył się o 14%), a formułowane w tym czasie oceny działalności były znacznie bardziej pozytywne niż w przypadku PMS. Nadal zresztą w II połowie lat trzydziestych aktualny pozostawał postulat dalszego ograniczania kosztów zatrudnienia w zakładach tytoniowych.

Obserwując dynamikę zachodzących zmian, można sformułować tezę, że o skali postępu w dochodowości przedsiębiorstw monopolowych decydowały przede wszystkim jej wyniki w pierwszych latach funkcjonowania ustabilizowanego systemu monopolowego. Im niższy był poziom określonego w końcu lat dwudziestych „bilansu otwarcia", tym wyraźniejszy później notowano postęp, generalna zaś ocena prowadzonych w dekadzie kolejnej działań racjonalizujących koszty zatrudnienia musi być pozytywna, zwłaszcza w kontekście znacznie niższego niż dziesięć lat wcześniej poziomu cen oraz wynikających z nich rozmiarów wpływów globalnych[118].

Rozpatrując czysto ekonomiczny aspekt funkcjonowania systemu monopolowego, należy zauważyć systematyczny postęp, mimo że nie zawsze był on widoczny w bezpośrednim wymiarze finansowym działalności przedsiębiorstw

---

[117] Nawet po doliczeniu do dochodu netto Biura Sprzedaży Soli niewielkiej nadwyżki uzyskanej w roku 1928/29 przez Państwowe Żupy Solne wskaźnik rentowności w stosunku do jednego zatrudnionego nie zmieniał się, nieco lepiej tylko kształtował się w roku 1929/30, gdy dochód netto BSS był wyraźnie wyższy, a zatrudnienie w salinach państwowych nieco się obniżyło (wpływ *per capita* wyniósł 13,3 tys. zł, a licząc z nadwyżką dochodów Państwowych Żup Solnych, sięgnął nawet 13,4 tys. zł), por. APK, PM Solny, sygn. 2, *Przedsiębiorstwa państwowe...*, k. 54; Zamknięcie rachunków 1929/30, s. 234–235, 254; obliczenia własne.

[118] W roku 1926 dochód netto na jednego zatrudnionego wynosił w PMT 25,8 tys. zł, panujące zaś wtedy pod tym względem stosunki w Państwowym Monopolu Spirytusowym były, wskutek budowy dopiero jego struktur, nieporównywalne z okresem późniejszym, por. *Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi...*, s. 26–27; obliczenia własne.

monopolowych. Ten ważny – choć zawsze drugoplanowy względem fiskalnego – element ich oceny sygnalizował także wiele innych zachodzących w nich procesów. Podobnie jak w przypadku rozmiarów sprzedaży, poziomu dochodów brutto i wpłat do budżetu, na ogół lepsze wyniki ekonomiczne uzyskiwały monopole w latach dwudziestych, jednak o trwałości podstaw tak realizowanych przywilejów skarbowych najdobitniej świadczyło załamanie pierwszych lat kryzysu. Realne zaś zmiany w sposobie organizacji i funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw przyniosła dopiero ich komercjalizacja i związane z nią przeobrażenia prawne, które pozwoliły nie tylko na ponowne systematyczne zwiększanie dochodów z monopoli w II połowie lat trzydziestych, ale także na uzyskiwanie coraz lepszych wyników rentowności. Działania zmierzające do poprawy efektywności ekonomicznej przyniosły bowiem w tym czasie wyraźne postępy w osiąganych wskaźnikach zyskowności, jak również w strukturze i rozmiarach ponoszonych kosztów, które stały się w niektórych wypadkach nieporównywalne wprost z realiami drugiej połowy lat dwudziestych.

Dążenie do poprawy efektywności ekonomicznej wynikało, rzecz jasna, przede wszystkim z wciąż niepodważalnych celów fiskalnych systemu monopolowego, jednak stało się także trwałym śladem widocznego w latach trzydziestych nowego podejścia do wykonywania tego typu uprawnień podatkowych. Zamiast dotychczasowego, opartego głównie na śrubowaniu cen fiskalizmu władze skarbowe zmuszone zostały do bardziej wszechstronnego i ekonomicznie uzasadnionego działania, które przyniosło nie tylko poprawę wskaźników efektywności monopoli skarbowych, ale także wypływające z niej zwiększenie skuteczności fiskalnej. Można nawet stwierdzić, że dopiero w drugiej dekadzie eksploatacji systemu monopolowego Rzeczypospolitej wyraźnie widoczna stała się korelacja między sposobem wykonywania poszczególnych uprawnień a uzyskiwanymi z tego tytułu wpływami do budżetu. Dynamika zysku eksploatacyjnego netto będącego najbardziej miarodajnym wskaźnikiem efektywności gospodarczej monopoli oraz kształtowanie się poziomu wpłat do Skarbu układały się bowiem w II połowie lat trzydziestych bardzo podobnie we wszystkich trzech przedsiębiorstwach produkcyjno-handlowych, które takiej analizie mogły podlegać. W Polskim Monopolu Loteryjnym ze względu na jego specyfikę wyraźnie natomiast widoczna była stabilizacja poziomu tak rozumianej rentowności, zaś Państwowy Monopol Zapałczany wszelkim tego typu analizom z oczywistych względów się wymykał.

Podsumowując całokształt realizacji przez przedsiębiorstwa monopolowe stawianych przed nimi zadań finansowych, należy po raz kolejny przypomnieć wciąż pojawiający się paradoks występowania pozornie lepszych wyników w latach dwudziestych przy zdecydowanie wyższej efektywności w działaniu po załamaniu kryzysowym w dekadzie następnej. Wyniki finansowe systemu monopolowego stanowiły najbardziej widoczny znak dokonującej się w nim ewolucji w kierunku jak najlepszego wykonywania uprawnień fiskalnych państwa. Po-

twierdzeniem tego były w II połowie lat trzydziestych zarówno rosnące wskaźniki zyskowności handlowej poszczególnych przedsiębiorstw, widoczna redukcja i racjonalizacja ponoszonych kosztów, jak i wciąż wysoki udział monopoli w strukturze dochodów budżetowych. Bezwzględnie korzystny kierunek dokonujących się przemian był zjawiskiem tym bardziej pozytywnym, że szedł w parze z ważnymi zmianami w sferze gospodarczej przedsiębiorstw monopolowych. Oczywiście wiele z zachodzących procesów wciąż znajdowało się dopiero w początkowych stadiach realizacji, a przywoływane już niedomagania organizacyjne każdego z monopoli nadal raziły i przekładały się na ich wyniki. Suma jednak zachodzących w ich funkcjonowaniu przemian była bezsprzecznie dodatnia, co z zadowoleniem mimo teoretycznie niższych dochodów budżetu z tego tytułu podkreślali ówcześni animatorzy polskiej polityki skarbowej.

Zakończenie

Budowany w niezmiernie trudnych warunkach system podatkowy odrodzonej Rzeczypospolitej w dużej mierze stał się odzwierciedleniem stosunków fiskalnych stworzonych na ziemiach polskich przez zaborców. Dominacja opodatkowania spożycia, wąska podstawa społeczna podatku dochodowego, nieusunięte do końca dzielnicowe różnice stawek podatku gruntowego czy też skomplikowane zasady poboru najważniejszych podatków bezpośrednich to najważniejsze – i po części właśnie „dziedziczne" – cechy polskiego systemu fiskalnego w okresie międzywojennym. Z drugiej jednak strony mimo ewidentnych problemów z unifikacją obowiązujących na obszarze niepodległej Rzeczypospolitej zasad podatkowych teza o homogenicznie „zaborczej" genezie kształtu polskiego prawa podatkowego w końcu lat trzydziestych XX stulecia byłaby z gruntu fałszywa. Wciąż podnoszona konieczność gruntownej reformy podatkowej nie przeczyła bowiem znaczącym osiągnięciom uzyskanym na polu budowy własnego zintegrowanego systemu podatkowego. Niepowodzenie formułowanych w pierwszych latach niepodległości ambitnych planów oparcia tego systemu na uznawanych za najbardziej racjonalne, nowoczesne i zgodne z doktryną ekonomiczną zasadach przyjąć zaś należy raczej za nieuchronny skutek zapóźnienia rozwojowego ziem polskich niż efekt popełnianych w ramach polityki podatkowej realnych bądź domniemanych błędów.

Spuścizna zaborców była szczególnie widoczna w przypadku powszechnie niemal krytykowanych z punktu widzenia ekonomii klasycznej oraz uznawanych za przestarzały już instrument fiskalny monopoli skarbowych. Obecne jeszcze wprawdzie w części krajów europejskich i nieco odkurzone przez zasady polityki gospodarczej czasów Wielkiej Wojny stawały się monopole z wolna XIX-wiecznym przeżytkiem w polityce podatkowej ówczesnych państw. Zupełnie odmiennie było jednak pod tym w względem w budującej własny ustrój fiskalny odrodzonej Rzeczypospolitej. Wyznaczane przez dawne tradycje oraz jak najbardziej współczesne tendencje fiskalne miejsce monopoli skarbowych w polityce podatkowej międzywojennej Polski przez cały okres niepodległości pozostawało niezmiennie ważne i jak się miało okazać, niepodważalne.

Monopole skarbowe, poza całym bagażem doświadczeń historycznych, stały się bowiem kluczem do odpowiedzi na pytanie o najbardziej efektywny sposób opodatkowania szerokich mas ubogiej z reguły ludności zamieszkującej w tym czasie terytorium Rzeczypospolitej. Struktura społeczno-zawodowa ludności

oraz podnoszona często w historiografii kwestia niewielkiej chłonności rynku wiejskiego ograniczały możliwości budowania dochodów podatkowych na wpływach z podatku przemysłowego, zasady podatku dochodowego stawiały poza jego oddziaływaniem zdecydowaną większość obywateli, a stosunkowo skromne wpływy z wybitnie przychodowego podatku gruntowego trudno było uznać za wystarczającą podstawę dochodowej strony budżetu. Stąd też opodatkowanie spożycia niezależnie do zamierzeń politycznych czy doktrynalnych siłą faktów stało się fundamentem systemu podatkowego Rzeczypospolitej, jedynym zaś polem sporu okazał się sposób realizacji tak określonych obowiązków podatkowych. Zasady ich egzekwowania w wyniku toczonych w pierwszych latach niepodległości mniej lub bardziej zawziętych bojów politycznych, ideologicznych i gospodarczych oparte zostały właśnie na tradycyjnie obecnych na ziemiach polskich strukturach monopolowych, które do końca okresu międzywojennego stanowić miały jeden z podstawowych składników wpływów budżetowych państwa.

Funkcjonowanie i efektywność tak umiejscowionego w polskim ustroju podatkowym systemu monopolowego wyznaczały liczne i często sprzeczne ze sobą uwarunkowania, do których poza względami fiskalnymi należały również kwestie organizacyjne, gospodarcze, społeczne, a nawet polityczne. Rozbudowany katalog czynników determinujących oceny skuteczności i przydatności przedsiębiorstw monopolowych uniemożliwiał niejednokrotnie jednoznaczną i w pełni uzasadnioną merytorycznie analizę działania zarówno całego systemu monopolowego, jak i poszczególnych uprawnień skarbowych. Abstrahując już nawet od powszechnych w latach dwudziestych, zwłaszcza w pierwszej ich połowie, zarzutów kierowanych z pozycji doktrynalnych, warto zaznaczyć, że liczba problemów, z jakimi funkcjonowanie tego właśnie elementu polskiego systemu podatkowego, się łączyło, przesądzała w sposób bezsprzeczny o względności formułowanych na ich temat sądów, analiz oraz ocen.

Miejsce monopoli skarbowych w polskiej polityce podatkowej rozumiane w wąskim, czysto fiskalnym znaczeniu było w całym okresie ustabilizowanej gospodarki budżetowej bardzo ważne i stosunkowo trwałe. Pomijając czas funkcjonowania gabinetu Władysława Grabskiego i reformy skarbowo-walutowej, gdy także i system monopolowy dopiero przybierał swój ostateczny kształt, w kolejnych latach monopole niezmiennie przynosiły Skarbowi ponad 1/3 wszystkich dochodów podatkowych. W czasie Wielkiego Kryzysu udział ten sięgał nawet w okresie 1932/33–1935/36 aż 40% wpływów, co dawało monopolom zdecydowanie pierwsze miejsce spośród wszystkich grup dochodowych. Zmieniło się to dopiero w ostatnich trzech latach przed wojną, gdy na czoło wysunęły się podatki bezpośrednie, jednak znaczenie monopoli nadal utrzymywało się na poziomie 33–34% partycypacji we wpływach skarbowych, co stanowiło ewenement w skali europejskiej.

Nie ma wprawdzie możliwości podjęcia wiarygodnej analizy ewentualnej skuteczności podatków akcyzowych, gdyby obowiązywały zamiast zasad mono-

polowych w handlu spirytusem, tytoniem czy solą, jednak aspekt skarbowy funkcjonowania monopolowego sposobu opodatkowania ocenić należy pozytywnie. Potwierdzałoby to formułowane od początków niepodległości tezy o wyjątkowym przystosowaniu tej formy poboru podatków pośrednich do realiów społeczno-gospodarczych na ziemiach polskich. Korzystne skutki skarbowe systemu monopolowego widoczne były bowiem zarówno w ujęciu globalnym, jak i jednostkowym. Wszystkie przedsiębiorstwa monopolowe, poza pozostającym na wyraźnym marginesie Państwowym Monopolem Zapałczanym, mimo pojawiających się w okresie kryzysu problemów z realizacją założeń budżetowych generalnie skutecznie realizowały swe zadania dochodowe. Polski Monopol Tytoniowy przekraczał nawet regularnie w pierwszej połowie lat trzydziestych nieosiągalną dla absolutnie żadnych zwyczajnych źródeł podatkowych granicę 20-procentowego udziału we wpływach skarbowych.

Już nie tak jednoznacznie kształtowały się inne wyniki funkcjonowania opartych na przywilejach skarbowych państwa przedsiębiorstw monopolowych. Zdecydowanie fiskalnie ukierunkowane wektory podejmowanych w ich ramach, szczególnie w latach dwudziestych, działań przynosiły bowiem wiele negatywnych skutków gospodarczych, społecznych, politycznych, a w ostatecznym rozrachunku nawet i fiskalnych. Szeroki zakres przyznanych Skarbowi i jego przedsiębiorstwom uprawnień gospodarczych oznaczał mianowicie bardzo głęboki ich wpływ na zachodzące w gospodarstwie społecznym procesy produkcji, dystrybucji i spożycia. Te zaś oddziaływały w sposób bezpośredni na położenie tysięcy przedsiębiorstw, dziesiątek tysięcy zatrudnionych w nich osób oraz milionów konsumentów produktów monopolowych.

Możliwości produkcyjne przemysłu spirytusowego, tytoniowego, solnego, zapałczanego, ich zapotrzebowanie na surowce rolne i artykuły przemysłowe oraz poziom zaopatrzenia ludności w artykuły monopolowe stanowiły w całym omawianym okresie wypadkową prowadzonej przez monopole skarbowe polityki handlowej, sytuacji na rynku oraz zmieniających się upodobań konsumpcyjnych nabywców. Pomijając niezależne do dyrekcji przedsiębiorstw czynniki koniunkturalne, trzeba uznać, że znaczenie działań władz skarbowych w kreowaniu sytuacji na podległych im obszarach życia gospodarczo-społecznego było przez cały omawiany okres niepodważalne. Polityka cen, umiejętność dostosowania oferty handlowej do potrzeb rynku, skuteczność w eliminacji szarej strefy okołomonopolowej czy też polityka zakupów surowców i materiałów w sposób jednoznaczny determinowały zachodzące procesy gospodarcze. Abstrahując zaś od powielania prezentowanych już wyżej szczegółowych ich opisów, wystarczy w tym miejscu stwierdzić, że skutki działań podejmowanych w ramach tzw. polityki monopolowej państwa nie zawsze były pozytywne.

Najgorzej pod tym względem wypadały *dzieci pana Grabskiego*, czyli monopole spirytusowy i zapałczany, których funkcjonowanie przyniosło zarówno wyraźne ograniczenie możliwości produkcyjnych związanych z nimi gałęzi

przemysłu, jak i załamanie w okresie kryzysu sprzedaży podległych im produktów. O ile reorientacja polityki prowadzących Państwowy Monopol Spirytusowy władz skarbowych oznaczała w II połowie lat trzydziestych widoczną poprawę na szeroko rozumianym rynku spirytusowym, o tyle oparty na dzierżawie Państwowy Monopol Zapałczany skutecznie i trwale zredukował rozmiary produkcji polskiego przemysłu zapałczanego. Wyraźne problemy generowały również, zwłaszcza w okresie kryzysu, pozostałe przedsiębiorstwa monopolowe, a ich zasadniczym powodem była, rzecz jasna, prowadzona przez nie polityka cen wyrobów monopolowych. Cechując się wyraźnym fiskalizmem już w latach dwudziestych, w dekadzie następnej konkurowała niejednokrotnie z polityką cen obecnych w polskiej gospodarce karteli prywatnych.

Nie było to zresztą dziełem przypadku, gdyż nieobjęte systemem monopolowym, podlegające opodatkowaniu pośredniemu produkty spożywcze również obciążone były w tym czasie nieproporcjonalnie wysokimi w stosunku do dochodów ludności stawkami akcyzy. Trudno jednak traktować ten fakt jako okoliczność łagodzącą, zwłaszcza w kontekście kształtowania się cen stanowiącej bezsprzecznie artykuł pierwszej potrzeby soli czy też wspomnianych już wyżej zapałek. O ile spadek sprzedaży – czy też zbyt wysokie ceny – spirytusu i tytoniu przekładał się jedynie na skądinąd pożądane ograniczanie spożycia szkodliwych często używek, o tyle już doprowadzenie do wyraźnego zmniejszenia konsumpcji soli należy potraktować w kategoriach działalności szkodliwej społecznie.

Immanentną cechą rozbudowanego i opartego na wyraźnie akcentowanym fiskalizmie systemu monopolowego stać się musiała również niezmiernie rozbudowana szara strefa w produkcji i handlu wyrobami monopolowymi. Odbiegająca w niektórych przypadkach od realiów rynkowych polityka cen, problemy z jakością produktów tytoniowych, słabość, zwłaszcza w latach dwudziestych, służb skarbowych oraz łatwość pozyskiwania lub wyrobu nielegalnej soli, tytoniu, zapalniczek czy wódki w sposób niemal naturalny implikowały rozwój tego typu przestępczości. Dziesiątki, a nawet setki tysięcy ujawnianych rocznie przez odpowiednie służby przypadków przekraczania przepisów monopolowych nie tylko wskazywały na rozmiary niezrealizowanych wpływów skarbowych, ale również, co chyba ważniejsze w kontekście i tak stosunkowo dobrych wyników fiskalnych monopoli, wyraźnie osłabiały stopień poszanowania prawa. Na niektórych terenach zamieszkanych przez słowiańskie mniejszości narodowe walka z monopolami utożsamiana była nawet z walką z państwem polskim. Masowe łamanie przepisów skarbowych stawało się zaś w latach trzydziestych coraz poważniejszym problemem stawianym z biegiem czasu na równi z innymi aspektami funkcjonowania systemu monopolowego.

Z drugiej strony coraz mocniej zaznaczały się w pozafiskalnej działalności monopoli zjawiska pozytywne. W sferze gospodarczej zaliczyć do nich należy przede wszystkim wsparcie i rozwój przez Polski Monopol Tytoniowy jednej

z najbardziej rentownych dziedzin produkcji rolnej w Polsce, czyli uprawy tytoniu, oraz zdynamizowanie przez Państwowy Monopol Spirytusowy produkcji spirytusu na cele niekonsumpcyjne ze sztandarowym niemal przykładem realizacji ekonomicznych zadań monopoli, a więc rozwojem zużycia alkoholu do celów napędowych. Ten aspekt istnienia systemu monopolowego, wyraźnie utożsamiany z protekcją wobec różnych gałęzi gospodarki krajowej, uzupełniały masowe zakupy przez Polski Monopol Solny wytwarzanych w oparciu o rodzimy surowiec worków lnianych, nie do końca racjonalne zwiększenie zakupów opakowań szklanych w hutach przez Państwowy Monopol Spirytusowy, wspieranie w ramach badań nad niekonsumpcyjnymi zastosowaniami spirytusu rozwoju przemysłu chemicznego czy też ważne z punktu widzenia bilansu handlowego kraju wydatne ograniczenie importu surowców (tytoń, juta)[1].

Pojawiały się również dodatnie skutki społeczne funkcjonowania systemu monopolowego. Poza ocenianym często w sposób ironiczny „listkiem figowym", jakim było przeznaczanie części zysku PMS na walkę z alkoholizmem, należały do nich przede wszystkim dobroczynne następstwa utrzymywania w okresie największego nawet załamania kryzysowego kilkunastu tysięcy dobrze płatnych miejsc pracy, ważnych zwłaszcza na obszarach uboższych w przemysł, gdzie zlokalizowane były zarówno nierentowne saliny wschodnie, jak również zakłady przemysłu spirytusowego, tytoniowego oraz wcale liczne punkty sprzedaży wyrobów monopolowych. Z tym ostatnim zagadnieniem wiązały się również obowiązki nałożone na przedsiębiorstwa monopolowe w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej. Należały do nich zarówno bezpośrednia wypłata rent i emerytur byłym pracownikom fabryk monopolowych, jak i stanowiąca formę realizacji zadań państwa w zakresie zaopatrzenia społecznego polityka nadawania koncesji monopolowych osobom zasłużonym w walce o niepodległość i ich rodzinom. Te aspekty polityki monopolowej państwa, mimo że realizujące partykularne interesy niewielkich grup społecznych, poprawiały nieco percepcję społeczną tych przedsiębiorstw, podrażając równocześnie koszty ich działania, czyli obniżając wskaźniki rentowności.

Ten ostatni, czysto ekonomiczny aspekt funkcjonowania systemu monopolowego można zresztą uznać za najbardziej syntetyczną miarę oceny przedsiębiorstw monopolowych pozwalającą nawet na pewne wartościujące porównania między nimi. Z jednej strony dostosowane do specyfiki gospodarki monopolowej wskaźniki efektywności ekonomicznej sugerują wyraźny postęp w działaniu wszystkich prowadzonych przez władze skarbowe przedsiębiorstw, widoczny

[1] W roku budżetowym 1937/38 wartość zakupów krajowych dokonywanych przez monopole skarbowe przekroczyła poziom 100 mln złotych, zaś na rok 1939/40 planowano, że wyniesie już 130 mln złotych; rolnictwo otrzymywało z tej puli około 60% środków, co oznaczało, że monopole w końcu lat trzydziestych zagospodarowywały blisko 2% całej produkcji roślinnej w Polsce, por. BS, DKBS 1937/38, *Diariusz z posiedzenia Komisji...*, s. 15; MRS 1939, s. 82; *Rola gospodarcza monopolów...*, s. 5; obliczenia własne.

zwłaszcza po przeprowadzeniu ich komercjalizacji. Z drugiej strony osiągane przez poszczególne monopole wyniki odzwierciedlają wyłaniający się z analizy kolejnych aspektów działania charakter progresji opartej na ograniczaniu i racjonalizacji kosztów przy równoczesnym uwzględnianiu przynajmniej części zadań ogólnogospodarczych.

Pomijając najmniejszy organizacyjnie Polski Monopol Loteryjny oraz funkcjonujący w oparciu o zupełnie odmienne zasady Polski Monopol Zapałczany, za najbardziej skuteczny zarówno w sferze fiskalnej, jak i gospodarczej w latach trzydziestych należy uznać Polski Monopol Tytoniowy. Również pozostałe dwa produkcyjno-handlowe uprawnienia Skarbu wykonywane były w tym okresie w sposób coraz bardziej efektywny. Na niekorzyść Polskiego Monopolu Solnego świadczyć jednak musiały wciąż zdecydowanie za wysokie, warunkowane względami fiskalnymi ceny soli, natomiast w sumie pozytywny obraz działań w II połowie lat trzydziestych Państwowego Monopolu Spirytusowego przesłaniał trwały charakter obniżenia konsumpcji napojów alkoholowych połączony z wciąż utrzymującym się szerokim zasięgiem nielegalnego gorzelnictwa[2].

Podsumowując problematykę monopolową w polskiej polityce podatkowej okresu międzywojennego, można stwierdzić, że monopole skarbowe realizowały stawiane im u progu niepodległości zadania w stopniu co najmniej dobrym. Trudno jednak o w pełni pozytywny osąd całego systemu monopolowego, któremu obok celów fiskalnych zawsze stawiano również szeroko rozumiane zadania ogólnogospodarcze. Stąd też analiza działania przedsiębiorstw skarbowych nieustannie związana była z równoczesną realizacją przez nie także tej drugiej kategorii celów, a skalę związanych z tym trudności trafnie podsumował w roku 1939 wiceminister skarbu Kajetan Morawski, który deklarował: *Ministerstwo Skarbu i ja osobiście tę gospodarczą rolę monopoli rozumiemy w całej pełni i dużo się czyni w tym kierunku, ażeby tę rolę udoskonalić. Jeżeli mimo to zachodzą ciągle jeszcze pewne wątpliwości i niedociągnięcia, to wynika to na pewno nie tylko z trudności uzgodnienia roli gospodarczej monopolów z ich zadaniem jako źródła dochodu dla państwa, ale tak samo z trudności zharmonizowania wymagań, jakie stawiamy monopolom jako przedsiębiorstwom, zależnie od tego, czy występują jako odbiorcy krajowego przemysłu i rolnictwa, czy jako dostawcy dla konsumpcji krajowej, czy jako pracodawcy, a wreszcie jako aparat sprzedaży*[3].

W przekroju całego okresu międzywojennego zaznaczył się jednak widoczny postęp zarówno w działaniu, jak i postrzeganiu monopoli skarbowych pań-

[2] Trudno porównywać z prowadzonymi przez Skarb uprawnieniami monopolowymi działalność Państwowego Monopolu Zapałczanego – przez cały okres swego istnienia stanowił on interesujący skądinąd, ale odosobniony przypadek funkcjonowania gwarantowanego przez państwo i jego system prawny prywatnego monopolu produkcyjno-handlowego, jednak wskutek tego nie przystawał w żaden sposób do pozostałych przedsiębiorstw monopolowych.

[3] *Rola gospodarcza monopolów...*, s. 5.

stwa. Często i tradycyjnie już niemal krytykowane w latach dwudziestych, wyraźnie poprawiły swe notowania w dekadzie następnej, a najlepiej chyba oddające aktualne trendy w dyskusji podatkowej w Polsce posiedzenia komisji budżetowych obu izb parlamentu wyraźnie wskazywały w tym czasie na coraz większą akceptację tego sposobu opodatkowania. Rzeczywistość monopolowa wciąż jeszcze niosła ze sobą wiele problemów i niedomagań, jednak pod koniec lat trzydziestych można było już się zgodzić z wygłoszoną w roku 1939 tezą senatora Mariana Drozdowskiego, że *gospodarka monopoli państwowych prowadzona jest na ogół w sposób właściwy, odpowiadający zasadniczo wymogom racjonalnej gospodarki przemysłowej i z nieznacznymi odchyleniami ogranicza się do ram i działań będących istotnym celem monopoli*[4].

Monopole skarbowe stanowiły zatem przez cały okres międzywojenny niezbywalną część polskiego systemu podatkowego, a prowadzona przez nie działalność ewoluowała wraz ze zmieniającymi się zasadniczymi założeniami polityki gospodarczej państwa. Wyraźny, kliniczny niemal, fiskalizm z czasem ustępował miejsca działaniom długofalowym obejmującym również inne aspekty oddziaływania podatków na życie gospodarcze i społeczne, czego przykładem pojawienie się nowych tendencji tak w podatkach bezpośrednich (np. ulgi inwestycyjne dla przedsiębiorców), jak i w monopolach (cały wachlarz posunięć wspierających krajowe rolnictwo i przemysł). Bardzo widoczne stały się również w przypadku systemu monopolowego próby podjęcia przez władze polskie planowych działań w ramach nowej polityki gospodarczej – antykryzysowej, a później interwencjonistycznej. Antyimportowa orientacja w systemie zaopatrzenia w surowce i materiały pomocnicze, wyraźna protekcja dla związanego z rolnictwem gorzelnictwa czy utrzymywanie sztucznie wysokiego zatrudnienia i płac w monopolowych fabrykach to posunięcia, które częściowo przynajmniej można uznać za elementy polityki aktywnego oddziaływania władz na procesy gospodarcze, której apogeum stanowić miała w II połowie lat trzydziestych firmowana przez wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego tzw. polityka nakręcania koniunktury. W ten sposób monopole skarbowe, mimo że od początków niepodległości uznawane były za przestarzały element polskiego systemu podatkowego, paradoksalnie, stawały się w latach trzydziestych swego rodzaju awangardą nowego, odmiennego niż w klasycznej ekonomii sposobu pojmowania miejsca państwa w gospodarce.

[4] *Marian Drozdowski w debacie nad preliminarzem budżetowym monopoli na r. 1939/40…*, szp. 18.

Wykaz wykorzystanych źródeł archiwalnych, drukowanych i opracowań

1. Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Akta Stanisława Kauzika 1919–1939.
Ministerstwo Skarbu 1918–1939.
Ministerstwo Skarbu 1944–1950.
Państwowy Monopol Spirytusowy 1924–1939.
Polski Monopol Loteryjny w Warszawie 1936–1939, 1945–1981.
Polski Monopol Tytoniowy. Dyrekcja w Warszawie 1918–1940.
Prezydium Rady Ministrów. Akta grupowe.
Prezydium Rady Ministrów. Komitet Ekonomiczny 1920–1939.
Prezydium Rady Ministrów. Rektyfikaty 1918–1931.
Protokoły Posiedzeń Rady Ministrów 1918–1937.

Archiwum Państwowe w Krakowie

Archiwum Dzikowskie Tarnowskich.
Polski Monopol Solny 1925–1939.

Archiwum Polskiej Akademii Nauk w Warszawie

Grabski W., Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej i inne dokumenty.

Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego

Akta Eugeniusza Kwiatkowskiego.
Akta Jerzego Michalskiego.

Biblioteka Sejmowa

Diariusze Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1930/31.
Diariusze Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1932/33.
Diariusze Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1933/34.
Diariusze Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1934/35.
Diariusze Komisji Skarbowo-Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1935/36.
Diariusze Komisji Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1936/37.
Diariusze Komisji Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1937/38.
Diariusze Komisji Budżetowej Senatu o preliminarzu budżetowym na rok 1938/39.
Rada Stanu Królestwa Polskiego 1917–1918.

2. Źródła drukowane

Wydawnictwa urzędowe

Druki Sejmowe. Sejm Ustawodawczy 1919–1922.
Druki Sejmowe. Okres I: 1922–1927.
Druki Sejmowe. Okres II: 1928–1930.
Druki Sejmowe. Okres III: 1930–1935.
Druki Sejmowe. Okres IV: 1935–1938.
Druki Sejmowe. Okres V: 1938–1939.
Druki Senatu. Okres I: 1922–1927.
Druki Senatu. Okres II: 1928–1930.
Druki Senatu. Okres III: 1930–1935.
Druki Senatu. Okres IV: 1935–1938.
Druki Senatu. Okres V: 1938–1939.
Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919.
Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu 1919–1939.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939.
Informator o Ministerstwie Przemysłu i Handlu, Warszawa 1921.
„Monitor Polski" 1918–1937.
Monopol Tytoniowy w r. 1925. Sprawozdanie posła dr. Jerzego Michalskiego, jako Sprawozdawcy preliminarza budżetu Min. Skarbu w Sejmowej Komisji Budżetowej, złożone na posiedzeniu Komisji w dniu 26 marca 1926 r. [w:] *Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925*, Warszawa 1926.
Opodatkowanie cukru i przepisy o sztucznych środkach słodzących, oprac. W. Grabowski, Warszawa 1929.
Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt preliminarza budżetowego b. Dzielnicy Pruskiej na okres od 1 października 1919 do 31 marca 1920 r.
Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy skarbowej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 r. oraz na okres od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920 r.
Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej na rok 1921–1939/40.
Projekt preliminarza budżetowego Państwa Polskiego na okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 1919 r., Warszawa 1919.
Projekt programu polityki ekonomicznej i finansowej Polski po wojnie, ułożył w listopadzie 1920 r. minister skarbu Władysław Grabski, Warszawa 1920.
Przepisy normujące prawa i obowiązki robotników Polskiego Monopolu Tytoniowego, Warszawa 1927.
Przepisy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i pozostałych po nich rodzin, oprac. W. Czechowicz, Warszawa 1925.
Rocznik Ministerstwa Skarbu 1924, Warszawa 1925.
Rocznik Ministerstwa Skarbu 1924–1927, Warszawa 1928.
Rocznik Ministerstwa Skarbu 1927–1930, Warszawa 1931.
Spis urzędów i instytucyj państwowych Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1936.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm Ustawodawczy.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres I: 1922–1927.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres II: 1928–1930.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres III: 1930–1935.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres IV: 1935–1938.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres V: 1938–1939.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres I: 1922–1927.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres II: 1928–1930.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres III: 1930–1935.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres IV: 1935–1938.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Okres V: 1938–1939.
Sprawozdanie Komisji do Zbadania Gospodarki Przedsiębiorstw Państwowych, Warszawa 1939.
Sprawozdanie z czynności Najwyższej Izby Kontroli 1921–1937/38.
Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1924 z zarysem ustawodawstwa podatkowego niektórych państw obcych, Warszawa 1925.
Sprawozdanie z działalności Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu za rok 1926 z zarysem ustawodawstwa podatkowego niektórych państw obcych, Warszawa 1927.
Ustawodawstwo skarbowe, pod red. S. Kauzika, *I. Ustawa o państwowym podatku dochodowym*, Warszawa 1928.
Zamknięcie rachunków państwowych za rok 1923–1936/37.
Zbiór przepisów o monopolach i podatkach pośrednich, t. 1–2, wyd. 2, Warszawa 1938.
Zestawienia preliminowanych i rzeczywistych wydatków i dochodów Rzeczypospolitej Polskiej do 1920 roku oraz zestawienie prowizoryczne wydatków i dochodów za rok 1921, Warszawa 1922.

Wydawnictwa statystyczne

Annuaire Statistique. Statistique Générale de la France 1933, 1939.
Annuaire Statistique International 1926–1929.
Annuaire Statistique La Société de Nations 1935/36, 1936/37.
Annuaire Statistique Polonais, publie par E. Romer, I. Weinfeld, Cracovie 1917.
Bartel K., *Wykresy charakteryzujące rozwój życia gospodarczego Polski w latach 1924–1927 włącznie*, Warszawa 1928.
Historia Polski w liczbach. t. 1: *Ludność. Terytorium*, Warszawa 1993.
Historia Polski w liczbach, t. 2: *Gospodarka*, Warszawa 2006.
Krzyżanowski A., Kumaniecki K., *Statystyka Polski*, Kraków 1915.
Mały Rocznik Statystyczny 1931–1939.
Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939 – czerwiec 1941, Londyn 1941.
Manuel Statistique de la République Tchéchoslovaque 1928.
Płace za czas pracy według umów zbiorowych i orzeczeń arbitrażowych w górnictwie, hutnictwie oraz wielkim i średnim przemyśle przetwórczym w Polsce w roku 1934, „Statystyka Pracy" 1937, z. 1.
Płace za czas pracy według umów zbiorowych i orzeczeń arbitrażowych w górnictwie, hutnictwie oraz wielkim i średnim przemyśle przetwórczym w Polsce w roku 1935, „Statystyka Pracy" 1937, z. 1.
Polska 1918–1988, Warszawa 1989.
Rocznik Polski. Tablice statystyczne, Kraków 1917.
Rocznik Polski. Tablice statystyczne 1922, oprac. I. Weinfeld, Warszawa – Lwów 1922.
Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego 1913, Warszawa 1914.
Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego 1914, Warszawa 1915.
Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego 1915, Warszawa 1916.
Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1920/1922–1930.
Statistická Ročenka Republiky Československé 1937, 1938.
Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1929–1931, 1936–1938.
„Statystyka Polski", seria B, z. 19, „Statystyka Skarbowa" 1933.
„Statystyka Polski", seria C, z. 20, „Statystyka Skarbowa" 1933/34.

„Statystyka Polski", seria C, z. 28, Statystyka karteli w Polsce 1935.
„Statystyka Polski", seria C, z. 35, „Statystyka Przemysłu" 1934.
„Statystyka Polski", seria C, z. 52, „Statystyka Przemysłu" 1935.
„Statystyka Polski", seria C, z. 73, „Statystyka Przemysłu" 1936.
„Statystyka Polski", seria C, z. 97, „Statystyka Przemysłu" 1937.
„Statystyka Pracy" 1928, 1937, 1938, 1939.
Weinfled I., Szturm de Sztrem E., Piekałkiewicz J., *Atlas statystyczny Polski*, z. 2, Warszawa 1925.
„Wiadomości Statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego" 1926, 1927, 1930.

Wspomnienia, relacje, wywiady

Biliński L., *Wspomnienia i dokumenty*, t. 2: 1915–1922, Warszawa 1925.
Działalność Polskiego Monopolu Solnego. Rozmowa z Dyrektorem inż. Marianem Mickiewiczem, „Codzienna Gazeta Handlowa" 1938, dod. do nr. 270.
Grabski W., *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924–1925)*, Warszawa 1927.
Jak pracuje Monopol Tytoniowy. Interwiew z P. Kazimierzem Ostrowskim-Bełzą, Naczelnym Dyrektorem Polskiego Monopolu Tytoniowego, „Tygodnik Handlowy" 1927, nr 6.
Karpiński S., *Pamiętnik dziesięciolecia 1915–1924*, Warszawa 1931.
Kauzik S., *Wyniki sanacji Skarbu i życie gospodarcze kraju. Wywiad ze S. Kauzikiem*, „Gazeta Warszawska" 1924, nr 145.
Kryzys zapałczany a tendencje monopolowe. Wywiad z p. Dyrektorem Rewkiewiczem, „Tygodnik Handlowy" 1924, nr 43.
Kwiatkowski E., *Dziennik lipiec 1939 – sierpień 1940*, oprac. M.M. Drozdowski, Rzeszów 2003.
Młynarski F., *Wspomnienia*, Warszawa 1971.
Morawski K., *Wspomnienia z pracy w Ministerstwie Skarbu (od grudnia 1936 do października 1939)*, „Kultura", Paryż 1950, nr 2–3.
Najbliższe prace Ministerstwa Skarbu. Wywiad z p. ministrem skarbu Michalskim, „Gazeta Bankowa" 1921, nr 22.
Obraz własny życia w Polsce międzywojennej, wybór i oprac. D. Poliński, Warszawa 1986.
Pamiętniki bezrobotnych, Warszawa 1967.
Pamiętniki chłopów, nr 1–51, Warszawa 1935.
Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983.
Rataj M., *Pamiętniki 1919–1927*, Warszawa 1965.
Staniewicz W., *Deflacja polska 1929–1936*, wstęp i oprac. K. Badziak, M. Łapa, Łódź 2003.
Świtalski K., *Diariusz 1919–1935*, do druku przyg. A. Garlicki i R. Świętek, Warszawa 1992.
Tajemnica powodzenia loterii. Wywiad z dyrektorem kolektur A.W. Wolańskiej inż. I. Langierem, „Gazeta Handlowa" 1929, nr 22.
W projektowanej noweli do ustawy przeciwalkoholowej nie wzięto pod uwagę głosów przedstawicieli organizacji antyalkoholowych. Wywiad z ks. dyr. Gałdyńskim, „Dziennik Poznański" 1931, nr 51.
Wierzbicki A., *Żywy Lewiatan. Wspomnienia*, wstęp i oprac. P. Wierzbicki, Warszawa 2001.
Wiesenberg H., *Wspomnienia z 1917–18 roku* [w:] *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931.
Zawadzki W.M., *Polityka finansowa Polski w okresie 1931–1935*, oprac. Z. Landau, J. Tomaszewski, „Kwartalnik Historyczny" 1965, nr 1.

Oficjalne publikacje organizacji i przedsiębiorstw oraz informatory

Ankieta przemysłowa Izby Handlowej i Przemysłowej w Krakowie o stanie przemysłu w jej okręgu w r. 1926, Kraków 1928.
Ankieta solna, Warszawa 1927.

Co palić w roku 1931. Ilustrowany katalog Polskiego Monopolu Tytoniowego, Warszawa 1931.
Kontrola Państwowa oraz Komisja Rewizyjna Ministerstwa Skarbu w sprawach gospodarki Polskiego Monopolu Tytoniowego. Wyjaśnienia Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego, Warszawa 1927.
Księga adresowa przemysłu, handlu i finansów, Warszawa 1926.
Memoriał Naczelnej Organizacji Przemysłu Gorzelni Rolniczych w Polsce w sprawie monopolu spirytusowego, „Przemysł Rolny" 1924, nr 4.
Memoriał w sprawie skupu starych używanych butelek przez Państwowy Monopol Spirytusowy, Warszawa 1935.
Memoriał ZPOR w sprawie zbytu spirytusu technicznego, „Rolnik Ekonomista" 1927, t. 2.
Ogólne warunki dostaw surowca tytoniowego dla Polskiego Monopolu Tytoniowego, Warszawa 1928.
Polski Monopol Tytoniowy. Rocznik II-gi 1926–1927, Warszawa 1928.
Polski Monopol Tytoniowy. Sprawozdanie z działalności za lata 1927/28 i 1928/29, Warszawa 1931.
Przewodnik przemysłu i handlu polskiego 1926, 1928, 1929.
Spirytus, Spółka Akcyjna. Sprawozdanie za rok gospodarczy 1928/29.
Sprawozdanie Izby Przemysłowo-Handlowej we Lwowie 1925–1929.
Sprawozdanie Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu 1929, 1934.
Sprawozdanie Izby Przemysłowo-Handlowej w Sosnowcu 1932–1938.
Sprawozdanie Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie 1928–1930.
Uzasadnienie konieczności podtrzymania zagrożonego przemysłu gorzelniczego. Memoriał przedłożony Ministrowi b. Dzielnicy Pruskiej, Poznań 1921.
Z Rady Naczelnej Przemysłu Gorzelń Rolniczych w Polsce, „Przemysł Rolny" 1925, nr 10–11.
Żupa bocheńska w całokształcie państwowej gospodarki solnej w Polsce. Ankieta z dnia 8 II 1932 r. odbyta w Izbie Przemysłowo-Handlowej w Krakowie, Kraków 1932.

Przemówienia i dokumenty

Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego, wstęp, wybór i opracowanie M.M. Drozdowski przy współpracy E. Kwiatkowskiej-Obrąpalskiej, Warszawa 2002.
Archiwum polityczne Władysława Grabskiego, wybór i oprac. M.M. Drozdowski, Warszawa 2005.
Chorąży P., *O właściwe formy handlu wewnętrznego* [w:] *Zjazd Kupiectwa Polskiego w Krakowie 24 XI 1935 r.*, Kraków 1936.
Czechowicz G., *Exposé Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 13 listopada 1926 roku*, Warszawa 1926.
Czechowicz G., *Exposé Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 12 lutego 1927 roku*, Warszawa 1927.
Czechowicz G., *Przemówienie Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza na Komisji Budżetowej Sejmu dnia 29 marca 1928 r.*, Warszawa 1928.
Czechowicz G., *Przemówienie Ministra Skarbu P. Gabriela Czechowicza wygłoszone w dniu 12 marca br. na 154. posiedzeniu Senatu*, Warszawa 1927.
Czechowicz G., *Przemówienie P. Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza na 21-em posiedzeniu Sejmu*, Warszawa 1928.
Czechowicz G., *Przemówienie Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza wygłoszone na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 31 października 1928 r.*, Warszawa 1928.
Dochody Skarbu Państwa w roku przyszłym. Mowa ministra skarbu Jana Piłsudskiego, „Gazeta Polska" 1932, nr 27.
Dokumenty i materiały w sprawie zapałczanej, Warszawa 1926.
Głąbiński S., *Naprawa Skarbu dziełem narodu. Mowa posła prof. St. Głąbińskiego, Prezesa Klubu Związku Ludowo-Narodowego, w rozprawie nad budżetem dn. 11 czerwca 1924 r.*, Warszawa 1924.

Grabski W., *„Dwa programy". Replika w sprawie pożyczki zagranicznej*, Warszawa 1927.
Grabski W., *Exposé Prezesa Rady Ministrów i ministra skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone w Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 1 kwietnia 1924 r.* [w:] *Władysław Grabski. Wybór pism*, oprac. J. Wojnarowski, Warszawa 1987.
Grabski W., *Nowy budżet po reformie walutowej. Przemówienie... na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 X, na posiedzeniu Senatu w dniu 29 X i na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 XI 1924*, Warszawa 1924.
Grabski W., *Obecnie projektowana pożyczka w perspektywie dawniejszych* [w:] *Władysław Grabski. Wybór pism*, oprac. J. Wojnarowski, Warszawa 1987.
Grabski W., *Po sanacji Skarbu – sanacja życia gospodarczego. Przemówienie Pana Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego na posiedzeniu Sejmowej Komisji Budżetowej w dniu 19 stycznia 1925 r.*, Warszawa 1925.
Grabski W., *Program walki z kryzysem gospodarczym w Polsce. Mowa p. Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego wygłoszona na posiedzeniu Narady Gospodarczej w dniu 1 października 1925 r.*, Warszawa 1925.
Grabski W., *Przemówienie Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego na 160. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 listopada 1924 r.* [w:] tenże, *Nowy budżet po reformie walutowej. Przemówienie... na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 X, na posiedzeniu Senatu w dniu 29 X i na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 XI 1924*, Warszawa 1924.
Grabski W., *Równowaga budżetowa w świetle sytuacji gospodarczej. Exposé Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego wygłoszone na plenarnem posiedzeniu Sejmu w dniu 10 czerwca 1924 roku*, Warszawa 1924.
Grabski W., *Sprawa zapałczana. Zbiór dokumentów i materiałów*, Warszawa 1927.
Interpelacja posłów klubu parlamentarnego Stronnictwa Ludowego do ministra skarbu w sprawie ściągania przez sekwestratorów podatku majątkowego z mieszkańców powiatu białostockiego i innych z 20 marca 1935 r. [w:] *Wieś polska w czasach Wielkiego Kryzysu 1929–1935. Materiały i dokumenty*, oprac. J. Ciepielewski, Warszawa 1963.
Kapitały obce w Polsce 1918–1939. Materiały i dokumenty, oprac. Z. Landau, J. Tomaszewski, Warszawa 1964.
Klarner Cz., *Dorobek czterech miesięcy (dwie mowy programowe)*, Warszawa 1926.
Klarner Cz., *Mowa wygłoszona w Senacie w dniu 30 czerwca 1926 r.* [w:] *Drogi sanacji gospodarczej. Mowy Ministra Skarbu Czesława Klarnera wygłoszone w Sejmie w dniu 22 czerwca 1926 r. i w Senacie w dniu 30 czerwca 1926 r.*, Warszawa 1926.
Konwencja między Polską a Wolnem Miastem Gdańskiem zawarta w Paryżu dnia 9 listopada 1920 r.
Michalski J., *Exposé Ministra Skarbu dra Jerzego Michalskiego wygłoszone w dniu 28 marca r. 1922 w Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922.
Michalski J., *Nasza sytuacja skarbowa i gospodarcza. Mowa wygłoszona w Sejmie 30 października 1924 roku*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1924.
Michalski J., *O preliminarzu budżetowym Ministerstwa Skarbu na rok 1925. Referat Posła Dr. Jerzego Michalskiego wygłoszony w Komisji Budżetowej Sejmu 19 i 20 stycznia 1925 r.*, Warszawa 1925.
Michalski J., *Przemówienie posła na Sejm Jerzego Michalskiego wygłoszone w dniu 10 lutego 1927 r. w plenum Sejmu przy referacie preliminarza budżetowego Ministerstwa Skarbu na okres 1927/28*, Warszawa 1927.
Michalski J., *Wokół monopolu zapałczanego. Odpowiedź Posła Jerzego Michalskiego na list otwarty p. Wł. Grabskiego*, „Dziennik Poznański" 1926, nr 219.
Mowa kier. Min. Skarbu p. Ignacego Matuszewskiego. Pożyczka zapałczana najdogodniejszą polską pożyczką zagraniczną, „Gazeta Polska" 1931, nr 18.
Mowa ministra Władysława Zawadzkiego w Komisji Budżetowej Sejmu, „Gazeta Polska" 1935, nr 32.

O naprawę finansów Rzeczypospolitej (Sprawozdanie z obrad konferencji b. ministrów skarbu d. 9–16 stycznia 1923 r.), „Kurier Warszawski" 1923, nr 16.

O położeniu finansowym Polski. Sprawozdanie złożone Prezesowi Rady Ministrów przez JWP. E. Hiltona Younga dnia 10 lutego 1924, Lwów – Warszawa 1924.

Polskie ustawodawstwo celne, t. 1, oprac. J. Szkandera, W. Boy, Warszawa 1935.

Program gospodarczy Rządu (z posiedzenia Rady Centr. Związku w dn. 18 stycznia 1921 r.), „Przegląd Gospodarczy" 1921, nr 3.

Program ministra skarbu na tle mowy ministra skarbu Wł. Grabskiego, wygłoszonej na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego dnia 27-go lutego 1920-go roku, Warszawa 1920.

Projekt ustawy o rozgraniczeniu źródeł podatkowych państwa i samorządu, w układzie i z objaśnieniami B. Markowskiego [w:] *Prace przygotowawcze do ustawodawstwa skarbowego,* seria IV, *Skarbowość komunalna*, dodatek do zeszytu 1, Warszawa 1926.

Przemówienie E. Kwiatkowskiego na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu w sprawie budżetu na lata 1939/40 w dniu 8 lutego 1939 r. [w:] *Archiwum polityczne Eugeniusza Kwiatkowskiego*, wstęp, wybór i opracowanie M.M. Drozdowski przy współpracy E. Kwiatkowskiej-Obrąpalskiej, Warszawa 2002.

Przemówienie P. Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego na konferencji prasowej w Ministerstwie Skarbu z 15 stycznia 1924 r. [w:] *Archiwum polityczne Władysława Grabskiego*, wybór i oprac. M.M. Drozdowski, Warszawa 2005.

Przemówienie Pana Ministra Skarbu prof. dr. Władysława Zawadzkiego w Sejmie, „Polska Gospodarcza" 1934, z. 45.

Przemówienie Pana wicepremiera i Ministra Skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Komisji Budżetowej Sejmu, „Polska Gospodarcza" 1936, z. 6.

Przemówienie Pana wicepremiera inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie, „Polska Gospodarcza" 1935, z. 49.

Reformy Władysława Grabskiego. Dokonania i koszty w opiniach współczesnych, wybór, wstęp i opracowanie M.M. Drozdowski, Warszawa 1994.

Rola gospodarcza monopolów. Przemówienie wiceministra K. Morawskiego, „Gazeta Polska" 1939, nr 21.

Rybarski R., *Deficyt budżetowy i gospodarczy. Przemówienie Prezesa Klubu Narodowego, posła R. Rybarskiego, wygłoszone w Sejmie dnia 6 listopada 1931 r. w ogólnej dyskusji nad budżetem na r. 1932/33*, Warszawa 1931.

Sprawa zapałczana w świetle dokumentów rządowych i sejmowych, wydał J. Nosek, Warszawa 1927.

Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera, t. 1: *Budżet. Rachunkowość państwowa. Podatki*, Kraków 1926.

Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera, t. 2: *Cła i monopole*, Kraków 1926.

Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców Finansowych pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera wraz z wyjaśnieniami Dyrekcji Polskiego Monopolu Tytoniowego złożonymi Panu Ministrowi Skarbu, Warszawa 1927.

Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za pierwszy kwartał 1928 r., Warszawa 1928.

Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za drugi kwartał 1928 r., Warszawa 1928.

Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za trzeci kwartał 1928 r., Warszawa 1928.

Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za pierwszy kwartał 1929 r., Warszawa 1929.

Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego za drugi kwartał 1929 r., Warszawa 1929.
Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za drugi kwartał 1930 r., Warszawa 1930.
Sprawozdanie Charlesa S. Deweya, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego, za trzeci kwartał 1930 r., Warszawa 1930.
Starzyński S., *Rola państwa w życiu gospodarczem. Odczyt wygłoszony w Poznaniu w dniu 15 grudnia 1928 roku*, Warszawa 1929.
Umowa zawarta dnia 17 listopada 1930 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Spółką Akcyjną do Eksploatacji Państwowego Monopolu Zapałczanego w Polsce, Warszawa 1930.
Warunki poprawy. Przemówienie posła Romana Rybarskiego wygłoszone w Sejmie dn. 4 lutego 1932 r. przy ogólnej dyskusji budżetowej, „Gazeta Warszawska" 1932, nr 39.
Wieś polska w czasach Wielkiego Kryzysu 1929–1935. Materiały i dokumenty, oprac. J. Ciepielewski, Warszawa 1963.
Władysław Grabski. Wybór pism, oprac. J. Wojnarowski, Warszawa 1987.
Wspomnienia i relacje o reformach Władysława Grabskiego, wybór i oprac. M.M. Drozdowski, Warszawa 2004.
Wyniki konferencji finansowej, „Kurier Poznański" 1923, nr 13.
Zagadnienie etatyzmu w Polsce. Stenogramy przemówień wygłoszonych na zebraniach u posła Janusza Radziwiłła w dniach 12 grudnia 1928 i 10 stycznia 1929 r., Warszawa 1929.
Zdziechowski J., *O równowagę budżetu. Mowa Ministra Skarbu Jerzego Zdziechowskiego wygłoszona na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu w dniu 27 kwietnia 1926 roku*, Warszawa 1926.
Zdziechowski J, *Sytuacja gospodarczo-skarbowa Polski i drogi naprawy. Mowa p. Ministra Skarbu Jerzego Zdziechowskiego wygłoszona na posiedzeniu Sejmu d. 10 grudnia 1925 r.*, Warszawa 1926.
Zjazd Kupiectwa Polskiego w Krakowie 24 XI 1935 r., Kraków 1936.

Wydawnictwa ciągłe

„Codzienna Gazeta Handlowa" (do 1932 „Gazeta Handlowa") 1926–1939
„Czas" 1920–1939
„Czasopismo Skarbowe" 1927–1939
„Czasopismo Techniczne" 1932
„Drogi Polski" 1922, 1923
„Dziennik Poznański" 1921–1939
„Echo Powszechnej Wystawy Krajowej w roku 1929" 1929
„Ekonomista" 1904, 1905, 1919, 1922, 1927, 1939, 1978
„Gazeta Bankowa" 1921–1939
„Gazeta Polska" 1930–1939
„Gazeta Rolnicza" 1921, 1926
„Gazeta Warszawska" 1919, 1922, 1924, 1932
„Goniec Warszawski" 1936
„Gorzelnik" 1926
„Gospodarka Narodowa" 1932, 1933, 2001
„Ilustrowany Kurier Codzienny" 1920–1926
„Kalendarz Skarbowy" 1927–1939
„Kultura" Paryż 1950
„Kurier Poranny" 1922
„Kurier Poznański" 1923, 1924, 1936, 1939

„Kurier Warszawski" 1921, 1922, 1923, 1924, 1931, 1932
„Monopolowiec" 1938
„Polityka Gospodarcza" 1932, 1936, 1937
„Polska Gospodarcza" 1930-1939
„Przegląd Ekonomiczny" 1935
„Przegląd Gospodarczy" 1920–1939
„Przegląd Górniczo-Hutniczy" 1914, 1921
„Przegląd Kupiecki" 1920–1933
„Przegląd Policyjny" 1937, 1938
„Przegląd Przemysłowo-Handlowy" 1921, 1922
„Przegląd Skarbowy" 1926, 1927, 1928, 1929
„Przegląd Techniczny" 1914
„Przegląd Współczesny" 1931
„Przemysł, Finanse i Polityka" 1929, 1930
„Przemysł Fermentacyjny i Rolny" 1969
„Przemysł i Handel" 1920–1929
„Przemysł Naftowy" 1932, 1933
„Przemysł Rolny" 1924–1939
„Robotnik" 1920, 1922, 1925, 1932
„Rocznik Polityczny i Gospodarczy" 1932, 1938
„Roczniki Nauk Rolniczych i Leśnych" 1930
„Rolnictwo" 1935
„Rolnik Ekonomista" 1926, 1927, 1928, 1932
„Rozprawy i Sprawozdania Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego we Lwowie" 1924
„Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1923, 1924
„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1926–1939
„Rzeczpospolita" 1921, 1922, 1924, 1926
„Spółdzielczy Przegląd Naukowy" 1934
„Sprawy Podatkowe" 1921/22, 1923, 1925
„Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce" 1996, 1997, 2002, 2005, 2007
„Tygodnik Handlowy" 1920-1938
„Wiadomości Statystyczne o Stosunkach Krajowych" 1875, 1878
„Zarządzanie i Edukacja" 2006
„Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego" Kraków 2004
„Życie Rolnicze" 1938, 1939

3. Opracowania i artykuły do 1939 r.

Abłamowicz K., *Komercjalizacja sprzedaży wyrobów monopolowych* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.

B.Sk., *Dekretowe ustawodawstwo podatkowe*, „Przegląd Gospodarczy" 1935, nr 24; 1936, nr 1.

Baliński I., *Loterie publiczne w Polsce. Szkic historyczny*, Warszawa 1918.

Baranowski R., *Tendencje polskiego prawodawstwa o podatkach państwowych z okresu 1931–1933* [w:] *Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*, t. 2, Wilno 1934.

Baranowski W., *Przemysł wódek gatunkowych i likierów w Polsce*, „Przemysł Rolny" 1938, nr 4.

Baranowski W., *Sprzedaż spirytusu jako zagadnienie gospodarcze w Polsce*, „Przemysł Rolny" 1939, nr 2.

Bartoszewicz S., *Gazy ziemne (naftowe) w Polsce*, „Przemysł i Handel" 1920, z. 10.
Bernadzikiewicz T., *Przerosty etatyzmu*, Warszawa 1936.
Bernstein M., *Górnictwo* [w:] *Dzieje gospodarcze Polski porozbiorowej w zarysie*, pod red. S.A. Kempnera, t. 2: *Opracowania monograficzne*, Warszawa 1922
Biegeleisen L., *Stan ekonomiczny Małopolski na podstawie bilansu handlowego*, Warszawa 1921.
Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej, pod red. S.L. Zaleskiego, t. 1–2, Poznań 1929.
Bloch J., *Finanse Rosji w XIX wieku*, Warszawa 1883–1884.
Bobrzyński J., *Monopole w Polsce*, Kraków 1919.
Bocheński M., *Stan gorzelnictwa rolniczego w Polsce*, Warszawa 1928.
Boczkowski F., *Budżet na 1939/40 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1939, z. 8.
Boczkowski F., *Preliminarz budżetowy na 1939/40 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1938, z. 24.
Boczkowski F., *Wyniki roku budżetowego 1938/39*, „Przegląd Gospodarczy" 1939, z. 10.
Borowicz Z., *Budżet na rok 1931/32*, „Polska Gospodarcza" 1931, z. 15.
Borowicz Z., *Preliminarz budżetowy na rok 1932/33*, „Polska Gospodarcza" 1931, z. 45.
Brauman W., *Monopol mięsny w Generał-Gubernatorstwie Warszawskiem*, Warszawa 1918.
Brodnicki K., *Wobec preliminarza*, „Gospodarka Narodowa" 1932, nr 21.
Brojdes M., *Wpływ polskiego podatku przemysłowego na produkcję* [w:] *Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*, t. 1, Wilno 1931.
Br.H. [Bronikowska H.]., *Budżet na rok 1925*, „Przegląd Gospodarczy" 1925, nr 14.
Br.H. [Bronikowska H.], *Pożyczka zapałczana*, „Przegląd Gospodarczy" 1931, nr 1.
Br.H. [Bronikowska H.], *Wpływy z danin publicznych i monopoli państwowych w r. 1926*, „Przegląd Gospodarczy" 1927, nr 3.
Bronikowska H., *Budżet na rok 1931/32*, „Przegląd Gospodarczy" 1931, nr 10.
Bronikowska H., *Budżet na rok 1933/34*, „Przegląd Gospodarczy" 1933, nr 9.
Bronikowska H., *Gospodarka budżetowa w 1931/32 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1932, nr 14.
Bronikowska H., *Gospodarka budżetowa w 1932/33 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1933, nr 13.
Bronikowska H., *Preliminarz budżetowy na rok 1932–33*, „Przegląd Gospodarczy" 1932, nr 2.
Bronikowska H., *Projekt ustawy skarbowej i budżetu na 1931/32 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1931, nr 2.
Bronikowska H., *Wpływy z podatków i monopoli w 1924 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1925, nr 3.
Bronikowska H., *Wykonanie budżetu w 1929/30 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1930, nr 13.
Bronikowska H., *Wykonanie budżetu w 1930/31 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1931, nr 13.
Bronikowska H., *Wykonanie budżetu z roku 1928/29*, „Przegląd Gospodarczy" 1929, nr 12.
Brużyk W., *Polski podatek dochodowy w świetle teorii podatków* [w:] *Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*, t. 1, Wilno 1931.
Brzeziński C., *Polska gospodarka finansowa*, Warszawa 1921.
Budżet Ministerstwa Skarbu w Komisji Budżetowej Sejmu, „Gazeta Polska" 1935, nr 30.
Budżet Ministerstwa Skarbu w obradach Komisji Budżetowej Sejmu, „Codzienna Gazeta Handlowa" 1939, nr 30.
Budżet przyszłoroczny jest realny. Dyskusja nad gospodarką Min. Skarbu w Komisji Budżetowej, „Dziennik Poznański" 1934, nr 25.
Bujak F., *Rozwój gospodarczy Galicyi 1772–1914*, Lwów 1917.
Bukowski K., *Kilka uwag o państwowym przemyśle solnym*, Warszawa 1926.
Bukowski K., *Złoża soli i przemysł solny w Polsce* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 1, Warszawa 1928.
Bukowski K., Jackiewicz A., *Sól i saliny polskie*, Warszawa 1926.
Caro L., *Ingerencja państwa w sprawach gospodarczych*, „Rozprawy i Sprawozdania Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego we Lwowie" 1924, z. 1, Lwów.
Caro L., *Problemy skarbowe państwa polskiego*, Kraków 1919.

Chojecki Z., *Produkcja rolnicza i przemysł rolniczy w Polsce współczesnej*, Warszawa 1937.
Chrząszcz T., *Surowce i przetwory przemysłu rolnego w cyfrach*, „Roczniki Nauk Rolniczych i Leśnych" t. 23, Poznań 1930.
Ciechomska Z., *Podatki pośrednie* [w:] *Skarb Rzeczypospolitej*, pod red. H. Tennenbauma, Warszawa 1924.
Ciemniewski J., *Brońmy Ojczyzny. Studium społeczne*, Poznań 1930.
Cywiński B., *Przemysł polski w latach 1933–1935. Uwagi na tle bilansów przemysłowych spółek akcyjnych*, Warszawa 1937.
Cz.Sz., *Podatek dochodowy*, „Przegląd Gospodarczy" 1925, nr 5.
Czarnecki S., *Warunki i możliwości rentownej produkcji i zużycia ziemniaków* [w:] *Pamiętnik VIII Ogólno-Polskiego Zjazdu Fachowo-Rolniczego w dniach 3 i 4 marca 1938 r.*, Warszawa 1938.
Czarnowski S., *Opodatkowanie spirytusu i wpływ jego na gorzelnictwo w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1918.
Czechowicz G., *Reorganizacja ustawodawstwa podatkowego*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 10.
Czechowicz W., *Loteria i jej rozwój*, „Czasopismo Skarbowe" 1929, nr 1–3.
Czerwiński J., *Tzw. miernik złoty*, „Gazeta Bankowa" 1923, nr 4.
Czuma I., *O skarbowości polskiej w dobie rozbiorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938.
Czuma I., *Ustrojowe podstawy skarbowości na tle Konstytucji Kwietniowej*, Lublin 1937.
Czy Monopol Tytoniowy utworzy własne hurtownie, „Tygodnik Handlowy" 1932, nr 38.
Danina. Objaśnienie ustawy, ułożył M. Grzegorczyk, Warszawa 1921.
Dawidsohn J., *Polskie monopole państwowe*, Warszawa 1929.
Dąbrowski W., Dmochowski S., *Przemysł spirytusowy w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1918.
Debata nad sytuacją finansową Państwa w Komisji Budżetowej Sejmu, „Gazeta Polska" 1932, nr 29.
Debata szczegółowa nad budżetem w Komisji Budżetowej Sejmu, „Gazeta Polska" 1939, nr 21.
Diamand H., *Położenie gospodarcze Galicyi przed wojną*, Lipsk 1915.
Długi państwa i monopole. Posiedzenie Komisji Budżetowej Sejmu, „Gazeta Polska" 1936, nr 32.
Długi państwowe i monopole. Wesołe i smutne momenty w dyskusji budżetowej, „Dziennik Poznański" 1936, nr 27.
Dobkowicz F., *Tytoń*, „Czasopismo Skarbowe" 1937, nr 18–19.
Domosławski B., *Monopol mięsny w Królestwie w czasie okupacji niemieckiej*, „Drogi Polski" 1922, nr 5.
Drewnowski S.K., *Nasze monopole państwowe*, „Tygodnik Handlowy" 1926, nr 3–4.
Drewnowski S.K., *Państwowa gospodarka spirytusowa w Polsce*, Warszawa 1922.
Drewnowski S.K., *Pięć lat polskiej polityki spirytusowej (1919–1923)*, Warszawa 1924.
Drewnowski S.K., *Polski Monopol Spirytusowy. Uwagi do bilansu za drugi okres operacyjny*, „Tygodnik Handlowy" 1928, nr 20–25.
Drewnowski S.K., *Polski Monopol Spirytusowy. Uwagi do bilansu za drugi okres operacyjny*, Warszawa 1928.
Dubieński A., *Budżet na rok 1926*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 6–7.
Dubieński A., *Stanowisko ministra skarbu przy ustalaniu i wykonywaniu budżetu*, Warszawa 1929.
Dzieje gospodarcze Polski porozbiorowej w zarysie, pod red. S.A. Kempnera, t. 2: *Opracowania monograficzne*, Warszawa 1922.
Dzierżyński J., *Spożycie tytoniu w Polsce*, Warszawa 1930.
Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928, Kraków – Warszawa 1928.
D.K. [Dziewanowski K.], *Produkcja gorzelń w kampanii 1931/32*, „Przemysł Rolny" 1933, nr 1–3.
Dziewanowski K., *Działalność Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego w kampanii 1930/31*, „Przemysł Rolny" 1931, nr 11–12.

Dziewanowski K., *Gorzelnictwo w Polsce*, Warszawa 1928 (praca dypl. WSH).
Dziewanowski K., *Wpływ Monopolu Spirytusowego na produkcję gorzelni rolniczych w Polsce*, „Gazeta Rolnicza" 1926, nr 42.
Dziewulski S., *Budżety państwowe Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *W sprawie reformy skarbowej w Polsce*, Warszawa 1923.
Dziurzyński A., *Gazownictwo polskie* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 1, Warszawa 1928.
Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce, pod red. A. Peretiatkowicza, Poznań 1923.
Etatyzm w Polsce, Kraków 1932.
Fisch H., *Reforma podatku obrotowego*, „Gazeta Bankowa" 1939, nr 4.
Frankiewicz Cz., *Dzieje Wolnego Miasta Gdańska* [w:] *Dzieje miast Rzeczypospolitej Polskiej. Polska w słowie i obrazach*, t. 2, Poznań 1930.
Franz A., *Jak się obecnie przedstawia państwowy podatek dochodowy*, „Sprawy Podatkowe" 1921/22, z. 10.
Franz A., *Podatek przemysłowy i jego ujednostajnienie*, „Sprawy Podatkowe" 1921/22, z. 8.
Gliński J., *Pożyczka zapałczana* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Gliwic H., *Przemysł i handel Polski* [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny*, pod red. M. Handelsmana, t. 3: *Historia ekonomiczna*, Warszawa 1936.
Głąbiński S., *Etatyzm a gospodarstwo narodowe*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1922.
Głąbiński S., *Nauka skarbowości*, Lwów – Warszawa 1925.
Głąbiński S., *Nauka skarbowości z dodatkiem o skarbowości Austryi i Galicyi*, Lwów 1911.
Głąbiński S., *Polskie prawo skarbowe*, Lwów 1928.
Głąbiński S., *Preliminarz budżetu na r. 1922*, „Gazeta Warszawska" 1922, nr 96, 101.
Głąbiński S., *Skarbowość samorządowa w Polsce i potrzeba jej reformy*, Bielsko 1938.
Głąbiński S., *Zarys nowszego ustawodawstwa skarbowego w Polsce*, Lwów 1933.
Głowacki M., *Monopol spirytusowy i przyszłe budżety*, „Przemysł i Handel" 1924, z. 7.
Gniazdowski M., *Budżet na 1936/37 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1936, nr 9.
Gniazdowski M., *Preliminarz budżetowy na 1938/39 r.*, „Przegląd Gospodarczy" 1938, z. 1.
Gniazdowski M., *Wyniki roku budżetowego 1935/36*, „Przegląd Gospodarczy" 1936, z. 11.
Gniazdowski M., *Wyniki roku budżetowego 1936/37*, „Przegląd Gospodarczy" 1937, z. 11.
Gr., *Ustawa o podatku obrotowym*, „Polska Gospodarcza" 1938, z. 20.
Grabiański H., *Nowe kierunki gospodarcze w polityce spirytusowej*, „Rolnik Ekonomista" 1927, t. 2.
Grabiański H., *Rola spirytusu w polityce płynnego paliwa* [w:] *Spirytusowe mieszanki napędowe w Polsce*, Warszawa 1931.
Grabowski W., *Działalność Dyrekcji Państwowego Monopolu Spirytusowego w kampanii 1929/30*, „Przemysł Rolny" 1931, nr 2–3.
Grabowski W., *Monopole państwowe* [w:] *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931.
Grabowski W., *Podatki pośrednie* [w:] *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931.
Grabowski W., *Sprawa spirytusu przemysłowego a interesy rolnictwa*, „Polska Gospodarcza" 1930, z. 15.
G.Wł. [Grabski W.], *Pierwszy budżet Rzeczypospolitej*, „Przemysł i Handel" 1921, z. 26.
Grabski W., *Bilans Królestwa Polskiego w finansach Państwa Rosyjskiego*, Warszawa 1909.
Grabski W., *Obecna sytuacja finansowa*, „Drogi Polski" 1923, nr 7–9.
Grabski W., Stojanowski J., Warężak J., *Rolnictwo Polski* [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny*, pod red. M. Handelsmana, t. 3: *Historia ekonomiczna*, Warszawa 1936.
Grabski Z., *Polityka handlowa Polskiego Monopolu Handlowego*, Kraków 1932.
Grajewski A., *Ustawa o podatku obrotowym*, „Polska Gospodarcza" 1938, z. 9.

Grobowski L., *Nowelizacja ustawy antyalkoholowej*, „Tygodnik Handlowy" 1931, nr 6–7.
Grodyński T., *Bieżąca sytuacja budżetowa*, „Polska Gospodarcza" 1936, z. 38.
Grodyński T., *Budżet państwa polskiego* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 1, Warszawa 1928.
Grodyński T., *Budżety Francji i Niemiec w dobie kryzysu*, Kraków 1935.
Grodyński T., *Dwadzieścia lat walki o równowagę budżetu*, „Polska Gospodarcza" 1938, z. 46.
Grodyński T., *Dziwactwa podatkowe*, Kraków 1934.
Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
Hejdukowski L., *Krajowe plantacje tytoniu*, „Czasopismo Skarbowe" 1927, nr 7.
Hejdukowski L., *Zagadnienia z dziedziny monopolu solnego*, „Czasopismo Skarbowe" 1927, nr 10.
Heydel A., *Cel komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Współczesny" 1931, nr 2.
Heydel A., *Dążności etatystyczne w Polsce*, Lublin 1930.
Heydel A., *Położenie gospodarcze Polski*, Kraków 1930.
Horszowski J., *Skarbowość samorządu terytorialnego w Małopolsce. Uwagi prawnicze* [w:] *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, Warszawa 1923.
Hryniewicz K., *Przyczyny nadprodukcji spirytusu i sposoby jej zwalczania*, „Gazeta Rolnicza" 1925, nr 1–2, 4.
Husarski J., *Znaczenie monopolów państwowych w życiu gospodarczym kraju* [w:] *Na froncie gospodarczym 1918–1928*, Warszawa 1928.
ibm., *Dwadzieścia lat produkcji i konsumpcji spirytusu w Polsce*, „Przemysł Rolny" 1939, nr 1.
Inglot S., *Historia społeczna i gospodarcza średniowiecza*, Lwów 1938.
Inwestygator, *Polska w matni międzynarodówki zapałczanej*, „Przemysł, Finanse i Polityka" 1929, nr 9.
Ivánka A., *Preliminarz budżetowy na rok 1939/40*, „Polska Gospodarcza" 1938, z. 49.
Ivánka A., *Wyniki budżetowe*, „Polska Gospodarcza" 1938, z. 22.
Iwanowski W., *W sprawie produkcji spirytusu na mieszanki napędowe*, „Rolnik Ekonomista" 1928, t. 5.
Iwański A., *Przemysł rolny w Polsce* [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej*, pod red. S.L. Zaleskiego, Poznań 1929, t. 1.
Iwański A., *Widoki rozwoju gorzelnictwa w Polsce*, „Przemysł i Handel" 1927, z. 27.
Iwaszko S., *Tajne warzelnictwo soli i kradzieże leśne na Huculszczyźnie. Spostrzeżenia i wnioski*, „Przegląd Policyjny" 1937, nr 6.
J.Z., *Mieszanki spirytusowe a benzyna*, „Rolnik Ekonomista" 1932, nr 23.
Jabłoński R., *Podatki pośrednie w Polsce* [w:] *Na froncie gospodarczym 1918–1928*, Warszawa 1928.
Jackiewicz A., *Ankieta solna*, „Przemysł i Handel" 1927, z. 23.
Jackiewicz A., *Przemysł solny w roku 1927*, „Przemysł i Handel" 1928, z. 14.
Jackiewicz A., *Reorganizacja sprzedaży soli*, „Przemysł i Handel" 1928, z. 1.
Jacyna H., *Jak zwalczać potajemne gorzelnictwo?*, „Przegląd Policyjny" 1938, nr 5.
Jakubowski T., *Monopol loteryjny* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Jaskólski J., *Budżet Rzeczypospolitej na rok 1925*, „Gazeta Bankowa" 1925, nr 11–12.
Jaskólski J., *Wykonanie budżetu w I półroczu 1925*, „Gazeta Bankowa" 1925, nr 17.
Jastrzębski E., *Produkcja gorzelni w kampanii 1929/30*, „Przemysł Rolny" 1931, nr 1.
Jastrzębski E., *Produkcja gorzelni w kampanii 1930/31*, „Przemysł Rolny" 1931, nr 11–12.
Jastrzębski Z., *Eksperymenty czy naprawa Skarbu*, Warszawa 1923.
K.J., *Podatek od nieruchomości*, „Przegląd Gospodarczy" 1936, nr 4–5.
Kalecki M., Landau L., *Dochód społeczny w r. 1933 i podstawy badań periodycznych nad zmianami dochodu*, Warszawa 1935.

Kalecki M., Landau L., *Wahania cen i kosztów a wahania produkcji przemysłowej w Polsce*, Warszawa 1935.
Kamień Z., *Zagadnienie gorzelnictwa rolniczego w Polsce*, „Życie Rolnicze" 1938, nr 53.
Kamiński Z., *Nowa warzelnia soli w Wieliczce*, „Przegląd Techniczny" 1914, nr 2.
Kasprowicz B., *Przemysł spirytusowy b. Dzielnicy Pruskiej w okresie etatyzmu (1 I 1919 – 31 X 1921)*, Poznań 1921.
Kauzik S., *Gospodarka finansowa Rosji, Niemiec i Austro-Węgier na ziemiach polskich w czasie Wielkiej Wojny* [w:] *Polska w czasie Wielkiej Wojny*, pod red. M. Handelsmanna, t. 4: *Finanse*, Warszawa 1939.
Kączkowski J., *Etatystyczne zamierzenia Ministerstwa Skarbu a dzisiejszy ustrój władz akcyzowo-monopolowych*, „Przegląd Gospodarczy" 1921.
Kączkowski J., *Etatyzm wobec polskiej wytwórczości sacharynowej*, „Przegląd Gospodarczy" 1921, nr 8.
Kączkowski J., *Państw. Monopol Spirytusowy*, „Echo Powszechnej Wystawy Krajowej w roku 1929", nr 16.
Kączkowski J., *Zawieszenie monopolu spirytusowego*, „Przegląd Gospodarczy" 1921, nr 22.
Kączkowski J., *Zniesienie monopolu cukrowego*, „Przegląd Gospodarczy" 1921, nr 23.
Kernbaum J., *W sprawie państwowego monopolu tytuniowego w Polsce*, „Ekonomista" 1919, t. 1.
Kierski K., *Program b. ministrów skarbu*, „Dziennik Poznański" 1923, nr 19.
Kindelski J., *Przemysł solny*, „Ekonomista" 1904, t. 2.
Klarner Cz., *Zagadnienie przemysłu solnego w Polsce*, „Przemysł i Handel" 1926, z. 3.
Klarner S., Rogoziński A., *Uprawa tytoniu w okręgach małopolskich. Zarys historyczny* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Jagielnicy*, Warszawa 1938.
Kleczyński J., *Loteria liczbowa*, „Wiadomości Statystyczne o Stosunkach Krajowych", R. V, z. 1, Lwów 1878.
Kleczyński J., *Rzut oka na preliminarze budżetów 1875 r. w austriackich krajach koronnych*, „Wiadomości Statystyczne o Stosunkach Krajowych", R. II, Lwów 1875.
Koniunktura gospodarcza w Polsce 1924–1927, pod red. E. Lipińskiego, Warszawa 1928.
Konopka J., *Gazownictwo polskie i jego rozwój w świetle liczb i wykresów*, Warszawa 1928.
Konreich-Korowicz H., *Na marginesie Konferencji ministrów* Skarbu, „Gazeta Bankowa" 1923, nr 4.
Koranyi R., *Ustawa o opłatach stemplowych od weksli*, „Gazeta Bankowa" 1922, nr 11–12.
Kowerski J.E., *Gospodarstwa gorzelnicze a monopol spirytusowy*, „Gazeta Rolnicza" 1926, nr 37.
Kozioł F., *Opłaty stemplowe* [w:] *Odrodzona skarbowość polska*, Warszawa 1931.
Krahelski A., *Monopol spirytusowy a życie gospodarcze* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Krauze E., *Zaolzie*, „Czasopismo Skarbowe" 1939, nr 1–2.
Kremer S., *Wpływ monopolu cukru na jego produkcję*, „Gazeta Bankowa" 1921, nr 12–13.
Kruszewski S., *Majątek Państwa Polskiego według stanu na dzień 1 stycznia 1927 r.*, Warszawa 1931.
Krzemicki S., *Preliminarz budżetowy*, „Gazeta Bankowa" 1923, nr 25.
Krzyżanowski A., *Dwa programy finansowe (jesień 1925 i wiosna 1927)*, Kraków 1927.
Krzyżanowski A., *Etatyzm w Polsce* [w:] tenże, *Polityka i społeczeństwo. Pisma pomniejsze oraz przemówienia 1920–1931*, Kraków 1931.
Krzyżanowski A., *Gospodarka wojenna*, Kraków 1919.
Krzyżanowski A., *Konstytucja i waluta* [w:] tenże, *Polityka i społeczeństwo. Pisma pomniejsze oraz przemówienia 1920–1931*, Kraków 1931.
Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Poznań 1923.
Krzyżanowski A., *Pauperyzacja Polski współczesnej* [w:] tenże, *Polityka i społeczeństwo. Pisma pomniejsze oraz przemówienia 1920–1931*, Kraków 1931.

Krzyżanowski A., *Polityka i społeczeństwo. Pisma pomniejsze oraz przemówienia 1920–1931*, Kraków 1931.
Krzyżanowski A., *Pożyczka zapałczana*, „Czas" 1930, nr 298.
Księga Pamiątkowa na 75-lecie „Gazety Rolniczej" 1861–1935, Warszawa 1938.
Kuliszer J., *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych,* t. 2, Warszawa 1961.
Kulski J., *Możliwości rozwojowe podatków pośrednich* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Kunderewicz J., *Produkcja spirytusu i rozwój przemysłu gorzelniczego w Polsce*, „Przemysł i Handel" 1926, z. 5.
Kuroczycki J., *Gorzelnictwo polskie* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 1, Warszawa 1928.
Kurowski L., *Zadania kontroli państwowej w gospodarstwie budżetowem* [w:] *Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*, t. 2, Wilno 1934.
Landau L., *Gospodarka światowa. Produkcja i dochód społeczny w liczbach*, Warszawa 1939.
Landau L., *Płace w Polsce w związku z rozwojem gospodarczym*, Warszawa 1933.
Landau L., *Badania zmian stawek płac w przemyśle przetwórczym*, „Statystyka Pracy" 1938, z. 3.
Landau L., Pański J., Strzelecki E., *Bezrobocie wśród chłopów*, Warszawa 1939.
Langrod R., *Nowa ustawa o podatku przemysłowym*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 8.
Lassotówna Z., *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Lublin 1937.
Lauterbach S., *Dualizm budżetowy*, „Polityka Gospodarcza" 1937, nr 31–32.
Lec-Zapartowicz J., *Uprawa tytoniu w Polsce i możliwości jej rozwoju*, „Przemysł i Handel" 1928, z. 47.
Leliwa G., *Problem skarbowy w świetle prawdy*, Warszawa 1926.
Leliwa G., *Projekt naprawy skarbowości polskiej*, Warszawa 1923.
Leśniowski L., *Opodatkowanie spirytusu*, „Sprawy Podatkowe" 1921/22, z. 10.
Libicki J., *Granice opodatkowania*, Kraków 1936.
Linie rozwoju administracji skarbowej w Polsce [w:] *Prace przygotowawcze do ustawodawstwa skarbowego,* seria V*, Prace o charakterze ogólnym*, z. 2, Warszawa 1926.
Lisowski M., *Rola Okręgu Lubelskiego w ogólnym rozwoju uprawy tytoniu w kraju* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Lublinie*, Lublin 1937.
Lossow J., *Znaczenie gorzelń rolniczych w chwili obecnej*, „Codzienna Gazeta Handlowa" 1938, dod. do nr. 270.
L.J. [Lubowicki J.], *Projekty ustaw podatkowych*, „Przegląd Gospodarczy" 1929.
Lubowicki J., *Czy obciążenie podatkowe w Polsce jest za wysokie?*, „Przemysł i Handel" 1926, z. 7.
Lubowicki J., *Dwudziestolecie podatków bezpośrednich*, „Polska Gospodarcza" 1938, z. 46.
Lubowicki J., *Podatki bezpośrednie* [w:] *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931.
Lubowicki J., *Polityka podatkowa Polski*, Poznań 1927.
Lubowicki J., *Ustrój podatkowy* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków – Warszawa 1928.
Lubowicki J., *Z zagadnień prawa budżetowego*, „Przegląd Skarbowy" 1927, z. 9.
Lubowicki J., *Zagadnienie reformy podatkowej*, „Przegląd Gospodarczy" 1928, nr 23, 24.
Lulek T., *Przedsiębiorstwa państwowe* [w:] *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932.
Lulek T., *Przywileje podatkowe przedsiębiorstw publicznych w Polsce* [w:] *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932.
Łabęcki H., *Dawne żupy i żupnicy w Polsce*, „Biblioteka Warszawska" Warszawa 1846, t. 2.
Łączkowski B., *Polityka spirytusowa*, „Gospodarka Narodowa" 1932, nr 4.
Łempicki M., *Kilka uwag o wykonaniu budżetu państwowego na r. 1923*, „Przemysł i Handel" 1924, z 13.

Łempicki M., *Nasz pierwszy budżet państwowy*, „Przemysł i Handel" 1921, z. 41–42.
Łoziński J., *Próba oceny wpływu gorzelni na rentowność gospodarstw*, „Rolnictwo" 1935, t. 4, z. 1.
M.S., *Zmiana ustaw podatkowych*, „Przegląd Gospodarczy" 1931, nr 20.
Majewski S., *Nasz przemysł solny*, „Przemysł i Handel" 1920, z. 19.
Majewski S., *Polska polityka solna*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy" 1921, nr 5–10.
Majewski S., *Sól polska w początkach panowania austriackiego w Galicyi*, „Przegląd Górniczo-Hutniczy" 1914, nr 13–15.
Maliniak J., *Tendencje rozwojowe przemysłu gorzelniczego w Polsce* [w:] *Na froncie gospodarczym 1918–1928*, Warszawa 1928.
Malinowski M., *Stabilizacja waluty w Polsce w latach 1924 i 1927 w świetle literatury*, Kraków 1932.
Markowski B., *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931.
Markowski B., *Finanse samorządu terytorialnego (1919–1928)* [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej*, pod red. S.L. Zaleskiego, t. 2, Poznań 1929.
Markowski B., *Dochody i wydatki samorządu terytorialnego według budżetów na rok 1927/28*, Warszawa 1929.
Markowski B., *O systemie danin publicznych w Polsce*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 10, 11.
Markowski B., *Organizacja władz skarbowych* [w:] *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931.
Markowski B., *Organizowanie administracji skarbowej w Polsce (1918–1927)*, Warszawa 1927.
Mateńko W., *Zagadnienie monopolów skarbowych w Polsce*, Warszawa 1939.
Matuszewski I., *Próby syntez*, Warszawa 1937.
Michalski J., *Charakterystyka systemu podatków bezpośrednich i zamierzonej reformy*, „Przegląd Gospodarczy" 1928, nr 14.
Michalski J., *Czy utrzymać monopol spirytusowy?*, „Polityka Gospodarcza" 1936, nr 9.
Michalski J., *Gospodarka solna w Polsce*, „Przegląd Gospodarczy" 1927, nr 15.
Michalski J., *Oryginalności naszego systemu podatkowego*, „Tygodnik Handlowy" 1928, nr 16.
Michalski J., *Preliminarz budżetu Państwa na rok 1931/32*, „Tygodnik Handlowy" 1930, nr 51.
Michalski J., *Projekt zintensyfikowania funkcji gospodarczej i skarbowej przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, „Przegląd Gospodarczy" 1935, nr 23–24.
Michalski J., *Przeciążenia podatkowe w Polsce*, „Polityka Gospodarcza" 1937, nr 51.
Michalski J., *Reorganizacja monopolu soli w Polsce. Studium źródłowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1927.
Michalski J., *Systematyczne i krytyczne przedstawienie zasad państwowego podatku dochodowego i majątkowego w Polsce*, „Gazeta Bankowa" 1921, nr 6, 7.
Michalski J., *Uwagi krytyczne o naszej administracji skarbowej, przy uwzględnieniu zaleceń Komisji doradców finans. pod przewodnictwem prof. E.W. Kemmerera*, „Gazeta Bankowa" 1927, nr 8–9.
Michalski P., *Dochód społeczny Polski*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 4.
Michalski P., *Dziesięciolecie systemu podatkowego w Polsce 1918–1928* [w:] *Na froncie gospodarczym 1918–1928*, Warszawa 1928.
Michalski P., *Podatki bezpośrednie w Polsce w okresie pięciolecia 1918–1923*, Warszawa 1924.
Michalski P., *Reforma podatkowa*, „Ekonomista" 1927, t. 4.
Michalski P., *System podatkowy i jego reforma* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Michalski P., *System podatkowy w okresie dziesięcioletnim i jego wydajność* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 1, Warszawa 1928.
Mierzejewski Z., *Na dzień poświęcenia gmachów Zakładu Uprawy Tytoniu w Jagielnicy* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Jagielnicy*, Warszawa 1938.

Mierzejewski Z., *Na dzień poświęcenia gmachów Zakładu Uprawy Tytoniu w Lublinie* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Lublinie*, Lublin 1938.
Mieszalski J., *Rozwój budżetów państwowych w Polsce i za granicą* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Mieszalski J., *Równowaga budżetowa a budżety miesięczne*, „Przemysł i Handel" 1929, z. 23.
Mikucki T., *Mieszanki spirytusowe a przemysł naftowy*, „Przemysł Naftowy" 1932, z. 22.
Mikulski J., *Wyniki kampanii gorzelniczej 1934/35*, „Przemysł Rolny" 1936, nr 5.
Mikulski J., *Wyniki kampanii gorzelniczej 1935/36*, „Przemysł Rolny" 1937, nr 7.
Mikulski J., *Wyniki kampanii gorzelniczej 1936/37*, „Przemysł Rolny" 1938, nr 8.
Miodek R., *Stan przemysłu rektyfikacyjnego w Polsce w okresie monopolu państwowego*, Warszawa 1929 (praca dypl. WSH).
Missala B., *Kuchenki spirytusowe*, „Przemysł Rolny" 1935, nr 6.
Missala B., *Rozwój zbytu spirytusu niekonsumpcyjnego w Polsce*, „Przemysł Rolny" 1939, nr 7–8.
Miszewski W., *Tendencje rozwojowe zbytu i produkcji spirytusu*, „Przemysł Rolny" 1939, nr 7–8.
Moroz B., *Naukowa Organizacja Gorzelnictwa. Niektóre wyniki prac za lata 1927/28, 1928/29, 1929/30*, Warszawa 1930.
Moroz B., *Obecny stan przerobu w gorzelniach rolniczych województw centralnych i wschodnich oraz Śląska Górnego*, Warszawa 1931.
Motywy rządowe do projektu Ustawy o ugruntowaniu naprawy Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego, „Przegląd Gospodarczy" 1924, nr 13.
Mt., *Obciążenie podatkami bezpośrednimi*, „Przegląd Gospodarczy" 1938, z. 16–17.
Mueller A., *Program ministra skarbu p. Jastrzębskiego*, „Gazeta Bankowa" 1922, nr 19.
Na froncie gospodarczym 1918–1928, Warszawa 1928.
Nasz warsztat pracy, „Monopolowiec" 1938, nr 3.
Natanson I., *Nowa ustawa o podatku przemysłowym*, „Sprawy Podatkowe" 1923, z. 10–11.
Niebezpieczny projekt, „Przegląd Przemysłowo-Handlowy" 1921, nr 3.
Nowak J., *Pożyczka zapałczana*, „Polska Gospodarcza" 1930, z. 51.
Nowak S., *Równowaga budżetowa* [w:] *Na froncie gospodarczym 1918–1928*, Warszawa 1928.
Nowakowski S., *Geografia gospodarcza Polski Zachodniej*, Poznań 1930, t. 2,
O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy, Warszawa 1923.
O uprawie tytoniu w roku 1925, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 3.
Obrady Komisji Budżetowej Sejmu, „Gazeta Polska" 1937, nr 30.
Obrady Komisji Budżetowej Sejmu, „Gazeta Polska" 1938, nr 28.
Ochrymowicz E., *Wyniki finansowe Polskiego Monopolu Tytoniowego*, „Przemysł i Handel" 1929, z. 31.
Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny, Warszawa 1931.
Olszewski S., *Sól i sole potasowe w Polsce*, Warszawa, b.d.w.
Oster W., *„Polski Monopol Solny"*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 7.
Oster W., *Utworzenie Państwowego Przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy"*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 7.
Oster W., *Rozporządzenie o koncesjonowanej sprzedaży wyrobów tytoniowych*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 5.
Ostrowski F., *Podział dochodów w Polsce na tle statystyki podatkowej* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Ostrowski W., *Komunalne dodatki w pośrednich podatkach i monopolach*, „Czasopismo Skarbowe" 1930, nr 11.
Ostrowski W., *Komunalne dodatki w pośrednich podatkach i monopolach*, „Przegląd Skarbowy" 1928, z. 3.
Ostrowski W., *Koncesje skarbowe na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Przegląd Skarbowy" 1928, z. 11.
Ostrowski W., *Opodatkowanie olei mineralnych*, „Przegląd Skarbowy" 1928, z. 5.

Ostrowski W., *Podatek od cukru*, „Przegląd Skarbowy" 1927, z. 12.
Ostrowski W., *Rozważania o podatku od kwasu octowego i o produkcji octu*, „Przegląd Skarbowy" 1927, z. 10.
P.W., *Nowelizacja ustawy o podatku dochodowym*, „Przegląd Gospodarczy" 1935, nr 5.
Pamiętnik VIII Ogólno-Polskiego Zjazdu Fachowo-Rolniczego w dniach 3 i 4 marca 1938 r., Warszawa 1938.
Państwowa gospodarka węglowa 1918–1921, Warszawa 1922.
Państwowy Monopol Spirytusowy w Polsce, Warszawa, b.d.w.
Państwowy Monopol Spirytusowy w Polsce 1924–1926, Warszawa 1928.
Piekałkiewicz J., *Budżet na rok 1924 i jego wykonanie*, „Przemysł i Handel" 1924, nr 45–46.
Piekałkiewicz J., *Podatek dochodowy i majątkowy w Polsce*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1924, z. 1.
Piekałkiewicz J., *Projekt budżetu na r. 1926*, „Przegląd Gospodarczy" 1926, nr 2.
Piekałkiewicz J., *Reforma polskich podatków przychodowych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1923, z. 4.
Piekałkiewicz J., *Wpływ przesilenia gospodarczego na dochody z danin publicznych*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 1.
Piekałkiewicz J., *Wpływ przesilenia gospodarczego na dochody z poszczególnych podatków*, „Czasopismo Skarbowe" 1932, nr 3.
Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931, t. 2, Warszawa 1931.
Piętnastolecie państwa polskiego, słowo wstępne P. Premiera Wacława Jędrzejewicza, Warszawa 1933.
Platowski Z., *Górnictwo soli potasowych* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków – Warszawa 1928.
Pobór podatku scalonego, „Codzienna Gazeta Handlowa" 1939, nr 34.
Podatki bezpośrednie, Warszawa 1935.
Podczarski J., *Czy istnieje w Polsce monopol sacharyny (sztucznych środków słodzących)?*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 9.
Podczarski J., *Czym jest w systemie monopolowym tak zwana opłata monopolowa i czy nazwa ta jest stosowną?*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 6.
Podczarski J., *Nasz dorobek ustawodawczy w dziedzinie podatków pośrednich*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 6.
Podczarski J., *O monopolu soli*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 11.
Podczarski J., *Wysokość opłaty monopolowej od wyrobów tytoniowych*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 7.
Podczarski J., *Zapomniany monopol*, „Przegląd Skarbowy" 1926, z. 1.
Podkomorski J., *O właściwej formie monopolu spirytusowego*, Warszawa 1926.
Podkomorski J., *Zasadnicze zadania monopolu spirytusowego*, Warszawa 1925.
Polska w czasie Wielkiej Wojny, pod red. M. Handelsmana, t. 3: *Historia ekonomiczna*, Warszawa 1936.
Polska w czasie Wielkiej Wojny, pod red. M. Handelsmana, t. 4: *Finanse*, Warszawa 1939.
Polski Monopol Loteryjny [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 2, Warszawa 1928.
Polski Monopol Loteryjny, „Rocznik Polityczny i Gospodarczy" 1932.
Polski Monopol Tytoniowy [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 2, Warszawa 1928.
Polski Monopol Tytoniowy. Produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce, Warszawa 1929.
Polski Monopol Tytoniowy. Sprzedaż wyrobów tytoniowych w Polsce, Warszawa 1929.
Polski Monopol Tytoniowy. Uprawa tytoniu w Polsce, Warszawa 1929.
Polski Monopol Tytoniowy 1919–1925, Warszawa 1926.
Polski Monopol Tytoniowy jako pracodawca, Warszawa 1929.

Prace przygotowawcze do ustawodawstwa skarbowego, seria IV, *Skarbowość komunalna*, dodatek do zeszytu 1, Warszawa 1926.
Prace przygotowawcze do ustawodawstwa skarbowego, seria V, *Prace o charakterze ogólnym*, z. 2, Warszawa 1926.
Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki, t. 1, Wilno 1931.
Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki, t. 2, Wilno 1934.
Prażmowski T., *Jeszcze o monopolu spirytusowym*, „Tygodnik Handlowy" 1924, nr 23.
Prus A., *Dochody i wydatki Rzplitej w świetle analizy złotowej*, „Drogi Polski" 1923, nr 7–9.
Przegląd skarbowy Polski, Warszawa 1923.
„Przemysł i Handel" 1918–1928, cz. 1–2, Warszawa 1928.
Przemysł solny, „Przegląd Gospodarczy" 1921, nr 17.
R-s, *Danina państwowa*, „Przemysł i Handel" 1922, z. 2.
Radziszewski H., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1919.
Radziszewski H., *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskiem*, t. 1: *1815–1830*, Warszawa 1907.
Radziszewski H., *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskiem*, t. 2: *1831–1867*, Warszawa 1908.
Rasiński F., *Położenie finansowe Polski*, „Drogi Polski" 1922, nr 1.
Rasiński W., *Celnictwo polskie* [w:] *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931.
Realność przewidywań preliminarza zapewnia utrzymanie równowagi budżetowej. Referat posła B. Sikorskiego w komisji budżetowej Sejmu, „Czas" 1939, nr 38.
Rejs J., *Reforma podatku przemysłowego* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Repeczko A., *Gospodarka finansowa i budżet W. Miasta Gdańska na rok 1926/27*, „Przegląd Gospodarczy" 1926, nr 18–19.
Repeczko A., *Preliminarz budżetowy W.M. Gdańska na rok 1927/28*, „Przegląd Gospodarczy" 1927, nr 10.
Repeczko A., *Rozwój spożycia w Polsce*, „Przemysł i Handel" 1929, z. 39.
Repetitorium ekonomii społecznej i skarbowości według dzieł L. Bilińskiego, S. Głąbińskiego, Ch. Gidea i in., Lwów 1913.
Rewkiewicz H., *Obecne położenie w przemyśle zapałczanym*, „Przegląd Gospodarczy" 1926, nr 16.
Rewkiewicz H., *Położenie przemysłu zapałczanego*, „Przegląd Gospodarczy" 1924, nr 24.
Rewkiewicz H., *Z przemysłu zapałczanego*, „Przegląd Gospodarczy" 1921, nr 24.
Ringman A., *Uprzemysłowienie i obrona państwa*, Warszawa 1937.
Robaczewski A., *Budżety państwowe (administracji państwowej, przedsiębiorstw i zakładów, monopolów i funduszów) w latach 1926/27, 1929/30, 1933/34 i 1934/35*, Warszawa 1934.
Rogoziński A., *Prace nad tytoniem w Państwowym Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach w latach 1927–1937* [w:] *Zakład Uprawy Tytoniu w Lublinie*, Lublin 1938.
Rose E., *Bilans gospodarczy trzech lat niepodległości*, Warszawa 1922.
Rybarski R., *Ciężar podatków w Polsce*, Warszawa 1923.
Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
Rybarski R., *Podstawy narodowego programu gospodarczego*, Warszawa 1934.
Rybarski R., *Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Warszawa 1939.
Rybarski R., *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Warszawa 1937.
Rybarski R., *Wielkie Żupy Solne w latach 1497–1594*, Warszawa 1932.
Rymar S., *W lesie pozabudżetowych dochodów i wydatków Państwa*, „Gazeta Warszawska" 1932, nr 33.
Saliny państwowe [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 2, Warszawa 1928.
Schätzel S., *Obecna sytuacja przemysłu naftowego*, „Przemysł Naftowy" 1933, z. 7.
Schätzel S., *Przymus mieszanek a przemysł naftowy*, „Przemysł Naftowy" 1932, z. 23.

Siennicki J., *Monopol spirytusowy*, „Kurier Warszawski" 1923, nr 297.
Skarb Rzeczypospolitej, pod red. H. Tennenbauma, Warszawa 1924.
Skiba M., *Alkoholizm jako zagadnienie gospodarcze w Polsce*, Lwów 1932.
Skierski S., *O sanację Skarbu*, „Drogi Polski" 1923, nr 6.
Skorny M., *Przed monopolem spirytusowym*, „Dziennik Poznański" 1924, nr 86–91.
Skróty wykładów, odbytych na kursach dla urzędników skarbowych, zorganizowanych przez Stowarzyszenie Urzędników Skarbowych pod kierownictwem Dyrektora Hermana Wiesenberga, Warszawa 1924.
Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1–2, Warszawa 2007.
Sokołowska Z., *Podatki bezpośrednie* [w:] *Skarb Rzeczypospolitej*, pod red. H. Tennenbauma, Warszawa 1924.
Solecki, *Kilka uwag na temat organizacji sprzedaży wyrobów PMS*, „Czasopismo Skarbowe" 1933, nr 8.
Spät E., *Danina narodowa*, „Gazeta Bankowa" 1921, nr 18.
Spirytusowe mieszanki napędowe w Polsce, Warszawa 1931.
Spółka Akcyjna Eksploatacji Soli Potasowych we Lwowie [w:] *„Przemysł i Handel", 1918–1928*, cz. 2, Warszawa 1928.
St.K., *Gospodarka budżetowa w 1926 r.*, „Przemysł i Handel" 1926, z. 44.
St.K., *Podatek gruntowy*, „Przegląd Skarbowy" 1929, z. 5.
Starnawski B., *W sprawie wykorzystania zdolności wytwórczej salin*, „Polska Gospodarcza" 1930, z. 20.
Starzyński S., *Myśl państwowa w życiu gospodarczem*, Warszawa 1928.
Starzyński S., *Nasza polityka skarbowa*, „Przemysł i Handel" 1929, z. 50.
Starzyński S., *Rok 1926 w życiu gospodarczym Polski*, Warszawa 1927.
Steczkowski J.K., *O naprawie Skarbu Rzeczypospolitej*, Kraków 1923.
Stosunki rolnicze na Pomorzu, Gdynia 1937.
Strasburger E., *Finanse Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1920*, „Ekonomista" 1920, t. 3.
Strasburger E., *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Warszawa 1924.
Strasburger E., *Ocena polskiego prawa skarbowego*, „Ekonomista" 1922, t. 4.
Strasburger E., *Prawo skarbowe Polski*, Warszawa 1922.
Strasburger E., *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922.
Strasburger E., *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnienia 1921/22*, Warszawa 1922.
Strasburger E., *Wyniki gospodarki skarbowej w r. 1921*, „Przegląd Gospodarczy" 1922, nr 9.
Strasburger E., *Zagadnienie skarbowo-ekonomiczne na tle wojny*, Warszawa 1920.
System podatkowy i egzekucyjny pod zgodnym obstrzałem BBWR i opozycji, „Dziennik Poznański" 1935, nr 26.
Szczepkowski M., *Polityka cen zapałek a Monopol Zapałczany*, „Spółdzielczy Przegląd Naukowy" 1934, nr 7–8.
Szczerbiński J.S., *Przeciw pomysłom monopolowym w handlu kawą*, „Tygodnik Handlowy" 1931, nr 33.
Szenwald A., *Monopol czy akcyza*, „Przemysł i Handel" 1922, z. 8.
Szturm de Sztrem T., *Żywiołowość w opodatkowaniu. Podatek inflacyjny*, Warszawa, 1924.
Szurig W., *Wyniki gospodarki skarbowej w 1926 r.*, „Przemysł i Handel" 1927, z. 4.
Szymonowicz S., *Warunki rozwoju gorzelnictwa spółdzielczego na ziemiach północno-wschodnich*, „Życie Rolnicze" 1939, nr 15.
Świętochowski S., *Państwowe przedsiębiorstwa górniczo-hutnicze*, „Przemysł i Handel" 1924, z. 9.
Świtalski F., *Administracja skarbowa w życiu gospodarczym* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
T. Chr., *Nowela do ustawy o podatku przemysłowym*, „Przegląd Gospodarczy" 1925, nr 6.

Targowski Z., *Aktualne zagadnienia monopolu solnego*, „Polska Gospodarcza" 1930, z. 27.
Taube G., *„Regie" Monopolu Tytoniowego*, „Przegląd Gospodarczy"1926, nr 9.
Taylor E., *Ciężar inflacji w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1925.
Taylor E., *Druga inflacja polska*, Warszawa 1926.
Taylor E., *Inflacja polska*, Poznań 1926.
Taylor E., *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1929.
Taylor E., *Prawo skarbowe Rzeczpospolitej Polskiej*, cz. 1, Poznań 1920.
Taylor E., *Prawo skarbowe Rzeczpospolitej Polskiej*, cz. 2, Poznań 1920.
Taylor E., *Skarbowość* [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej*, pod red. S.L. Zaleskiego, t. 2, Poznań 1929.
Taylor E., *Ustrój skarbowy* [w:] *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, pod red. A. Peretiatkowicza, Poznań 1923.
Tennenbaum H., *Struktura gospodarstwa polskiego,* t. 1: *Formy produkcji i zbytu*, Warszawa 1932.
Topacz L., *W sprawie systemu danin publicznych w Polsce*, „Przegląd Gospodarczy" 1926, nr 7.
Trybowska O., *Zużycie spirytusu w Polsce (na tle ogólnoświatowym)*, Warszawa 1938.
Tułacz M., *Finanse województwa śląskiego* [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków – Warszawa 1928.
Urban A., *Zmiany w państw. podatku dochodowym (nowelizacja ustawy)*, „Sprawy Podatkowe" 1925, z. 3.
Ustrój gorzelnictwa rolniczego, „Przemysł Rolny" 1935, nr 8.
Uzupełnienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. R. Rybarskiego, oprac. K.B., Warszawa 1935.
Uzupełnienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. Romana Rybarskiego. Suplement, oprac. K.B., Warszawa 1936.
Uzupełnienia do „Nauki skarbowości" przejrzane przez prof. dr. Romana Rybarskiego. Suplement II, oprac. K.B., Warszawa 1938.
W.K., *Rozwój gorzelnictwa rolniczego*, „Polska Gospodarcza" 1938, z. 21.
W.N-n, *Nowa ustawa o podatku przemysłowym*, „Przegląd Przemysłowo-Handlowy" 1922, nr 2.
W sprawie reformy skarbowej w Polsce, Warszawa 1923.
Wakar A., *Wiktor Mateńko: Zagadnienie monopolów skarbowych w Polsce* (rec.), „Ekonomista" 1939, t. 2.
Wałukiewicz B., *Kryzys spirytusowy,* „Rolnik Ekonomista" 1932, nr 17.
Wałukiewicz B., *Nowy sposób ustalania ceny zakupu spirytusu z gorzelń rolniczych*, „Rolnik Ekonomista" 1930, nr 2.
Wałukiewicz B., *W sprawie organizacji wywozu spirytusu*, „Rolnik Ekonomista" 1927, t. 2.
Wańkowicz M., *Sztafeta. Książka o polskim pochodzie gospodarczym*, Warszawa 1939.
Wartalski S., *Nasza polityka w dziedzinie wyrobów alkoholowych*, „Tygodnik Handlowy" 1922, nr 31–32.
Wartalski S., *Niedomagania monopolu tytuniowego*, „Tygodnik Handlowy" 1924, nr 39.
Weinfeld I., *Opodatkowanie spirytusu w Austrii i Niemczech*, Lwów 1916.
Weinfeld I., *Podatek dochodowy i jego reforma*, „Ekonomista" 1927, t. 4.
Weinfeld I., *Skarbowość polska*, wyd. 4, Warszawa 1935.
Weinfeld I., *Skarbowość polska*, wyd. 5, Warszawa 1937–1939.
Werner S., *Przemysł rolny na Pomorzu* [w:] *Stosunki rolnicze na Pomorzu*, Gdynia 1937.
Węgliński M., *Państwowy Monopol Spirytusowy* [w:] *Księga Pamiątkowa na 75-lecie „Gazety Rolniczej" 1861–1935*, Warszawa 1938.
Wielka dyskusja finansowo-skarbowa w komisji budżetowej Sejmu, „Dziennik Poznański" 1932, nr 24.
Wierzbicki A., *W sprawie monopolu tytoniowego*, „Przegląd Gospodarczy" 1922, nr 11, 12.
Wierzbicki A., *Program gospodarczy Lewiatana*, Warszawa 1933.

Wierzbicki A., *Zagadnienie etatyzmu i neoetatyzmu w Polsce*, Warszawa 1929.
Wierzchowski W., *Reforma podatku gruntowego*, „Czasopismo Skarbowe" 1936, nr 16; 1937, nr 1.
Wiłkomirski W., *Monopol spirytusowy*, „Kurier Warszawski" 1923, nr 351.
Windakiewicz E., *Pogląd na warzelnictwo i przemysł solny w Polsce*, Kraków 1932.
Windakiewicz E., *Solnictwo. Sole kamienne, potasowe i solanki, ich własności, fizjografia, górnictwo i warzelnictwo*, cz. 3: *Sól i sole potasowe w Polsce. Miejsca wytwórczości*, Kraków 1927.
Windakiewicz E., *Znaczenie solanki dla wytwórczości soli*, Kraków 1919.
Wł.K., *Scalone podatki obrotowe*, „Polska Gospodarcza" 1939, z. 6.
Wrangel P., *Gazy ziemne i gazolina* [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 1, Warszawa 1928.
Wolski T., *Skarbowość*, Warszawa 1926.
Woyna L., *Potrzeba reformy ustawodawstwa o opłatach stemplowych* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Wudarski Z., Przemysłowe zużycie spirytusu w Polsce, Warszawa 1935 (praca dypl. WSH).
Zakład Uprawy Tytoniu w Jagielnicy, Warszawa 1938.
Zakład Uprawy Tytoniu w Lublinie, Lublin 1937.
Zakłady „Solvay" w Polsce [w:] *„Przemysł i Handel" 1918–1928*, cz. 2, Warszawa 1928.
Zalewski S., *Interwencjonizm podatkowy*, Warszawa 1939.
Zaremba E., *Uwagi w sprawie organizacji Monopolu Tytoniowego* [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 2, Warszawa 1931.
Zawadzki W., *Ogólne uwagi o sanacji naszych stosunków gospodarczych i skarbowych*, „Przegląd Gospodarczy" 1925, nr 24.
Zawadzki W., *Przedłożenia podatkowe rządu*, „Polska Gospodarcza" 1931, z. 43.
Zdziechowski J., *Mit złotej waluty*, Warszawa 1937.
Zdziechowski J., *Polityka finansowa*, Warszawa 1927.
Zdzitowiecki J., *Prawo skarbowe (od dnia 1 kwietnia 1938 r. do 31 marca 1939 r.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1939.
Zieliński W.E., *Monopol tytoniowy w Polsce*, Warszawa 1923.
Zieliński W.E., *Monopol tytoniowy* [w:] *Skarb Rzeczypospolitej*, pod red. H. Tennenbauma, Warszawa 1924.
Zieliński W.E., *Nasi ministrowie skarbu i błędy ich polityki w oświetleniu danych urzędowych (1918–1925 r.)*, Warszawa, b.d.w.
Zieliński W.E., *Podatek dochodowy*, „Czasopismo Skarbowe" 1927, nr 6.
Zmiana ustawy o monopolu spirytusowym, „Przemysł Rolny' 1927, nr 6–7.
Zryczałtowany podatek dochodowy, „Polska Gospodarcza" 1939, z. 10.
Zrzeszenie Producentów Spirytusu, „Przemysł Rolny" 1939, nr 7–8.
Zużycie wyrobów przemysłowych na wsi w roku 1932/33 w zależności od położenia geograficznego i stopnia zamożności gospodarstwa wiejskich, oprac. Z. Sobańska-Kieniewiczowa, Warszawa 1939.
Związek Izb Przemysłowo-Handlowych o projektach podatkowych rządu, „Przegląd Kupiecki" 1931, nr 32.
Żukowski W., *Dochody i wydatki państwowe w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1907.

4. Opracowania powojenne

80. rocznica reform rządu Profesora Władysława Grabskiego 1924–2004, pod red. T. Głowińskiego, Wrocław 2004.
Adamczyk A., *Bogusław Miedziński 1871–1972. Biografia polityczna*, Toruń 2001.

Badziak K., *Polityka gospodarcza rządu Leopolda Skulskiego. Program Władysława Grabskiego i próby jego realizacji do końca czerwca 1920 r.*, „Dzieje Najnowsze" 2004, nr 2.
Badziak K., *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania Państwa Polskiego (listopad 1918 – czerwiec 1920)*, Łódź 2004.
Ball S., *Papieros na ławie oskarżonych, czyli o nałogu palenia bez retuszu*, Warszawa 1998.
Bartyś J., *Produkcja przedmiotów konsumpcji bezpośredniej* [w:] *Historia kultury materialnej Polski w zarysie,* t. 6: *Od 1870 do 1918 roku*, pod red. B. Baranowskiego, J. Bartysia, T. Sobczaka, Wrocław 1979.
Bartyś J., *Surowce mineralne. Przemysł wydobywczy* [w:] *Historia kultury materialnej Polski w zarysie.* t. 6: *Od 1870 do 1918 roku*, pod red. B. Baranowskiego, J. Bartysia, T. Sobczaka, Wrocław 1979.
Brożek J., *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Studia Finansowe" 1975.
Bukowski K., Pajączkowski M., *110 lat historii Zakładów Przemysłu Tytoniowego w Krakowie*, Łódź 1986.
Charkot J., *Zarys rozwoju przestrzennego kopalni bocheńskiej w latach 1772–1990*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce" t. 24: 2005.
Charkot J., Gawroński W., *Warzelnia próżniowa w Wieliczce (1913–2003)*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce" t. 25: 2007.
Chilczuk M., *Stan i rozmieszczenie przemysłu rolno-spożywczego w województwie Białostockiem*, Warszawa 1962.
Ciechocińska M., *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965.
Ciepielewski J., Kostrowicka l., Landau Z., Tomaszewski J., *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*, Warszawa 1971.
Czuchryta A., *Przemysł rolno-spożywczy w województwie lubelskim w latach 1918–1939*, Lublin 2008.
Drozdowski M.M., *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*, Warszawa 1963.
Drozdowski M.M., *Sukces czy porażka? Reformy Władysława Grabskiego 1924–1925 i reformy Leszka Balcerowicza 1989–1991*, Warszawa 1994.
Drozdowski M.M., *Władysław Grabski*, Rzeszów – Warszawa 2004.
Duda S., *Liberalizm a etatyzm – dyskusja o gospodarczej roli państwa w Polsce w okresie międzywojennym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 1998/1999, sectio H.
Dziewulski K., *Spór o etatyzm 1919–1939*, Warszawa 1981.
Eckert M., *Przemysł rolno-spożywczy w Polsce 1918–1939*, Poznań 1974.
Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 1999.
Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 r., t. 1–2, Warszawa 1981.
Galarski S., *Nielegalne gorzelnictwo w świetle prawa i praktyki w latach 1919–1962*, Warszawa 1967.
Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.
Gawęda S., *Wieliczka w czasach II Rzeczypospolitej (1918–1939)* [w:] *Wieliczka. Dzieje miasta (do roku 1980)*, Kraków 1990.
Gaziński R., *Prusy a handel solą w Rzeczpospolitej w latach 1772–1795*, Warszawa 2007.
Głowiński T., *Sejmowe exposé premiera Władysława Grabskiego – program naprawy Rzeczypospolitej* [w:] *80. rocznica reform rządu Profesora Władysława Grabskiego 1924–2004*, pod red. T. Głowińskiego, Wrocław 2004.
Górecki R., *Gospodarczy dorobek Polski w latach 1918–1938*, Londyn 1946.
Gołębiowski J., *Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa – Kraków 1985.
Gołębiowski J., *Spór o etatyzm wewnątrz obozu sanacyjnego w latach 1926–1939*, Kraków 1978.
Grabowski T., *Rola państwa w gospodarce Polski (1918–1928)*, Warszawa 1967.

Gradowski R., *Podstawowe zagadnienia historii gospodarczej Polski okresu międzywojennego (1918–1939)*, Warszawa 1965.
Gradowski R., *Przyczynek do zagadnienia kapitału państwowo-monopolistycznego w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1965.
Grata P., *Kształtowanie się struktury wpływów podatkowych w Polsce w okresie działań stabilizacyjnych gabinetu Władysława Grabskiego* [w:] *Historia. Polityka. Społeczeństwo. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Henrykowi Cimkowi*, Rzeszów 2008.
Grata P., *Miejsce byłej Galicji w gorzelnictwie rolniczym międzywojennej Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego", Historia 2, Rzeszów 2005.
Grata P., *Miejsce monopoli skarbowych w reformie stabilizacyjnej Władysława Grabskiego (1923–1925)*, Rzeszów 2008.
Grata P., *Monopol loteryjny w Polsce 1920–1939*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 15, Rzeszów 2005.
Grata P., *Państwowy Monopol Spirytusowy jako element reform skarbowych Władysława Grabskiego*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 18, Rzeszów 2006.
Grata P., *Państwowy Monopol Zapałczany w Polsce w latach 1925–1939*, „Kresy Południowo-Wschodnie. Historia i Tradycja. Rocznik Przemyskiego Centrum Kultury i Nauki »Zamek«" R. V/VI, Przemyśl 2007/2008.
Grata P., *Polityka podatkowa ministra skarbu Władysława Grabskiego w okresie od grudnia 1919 r. do listopada 1920 r.*, „Limes. Studia i Materiały z Dziejów Europy Środkowo-Wschodniej" 2, Rzeszów 2009 (w druku).
Grata P., *Polityka podatkowa rządu Władysława Grabskiego w latach 1923–1925*, „Polityka i Społeczeństwo" 2008, nr 5.
Grata P., *Polityka protekcyjna władz polskich wobec gorzelnictwa rolniczego w okresie Wielkiego Kryzysu (1929–1935)*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 18, Rzeszów 2006.
Grata P., *Powstanie i rozwój Spółki Akcyjnej dla Przemysłu Spirytusowego i Chemicznego w Łańcucie* [w:] *Łańcut. Studia i szkice z dziejów miasta*, pod red. W. Bonusiaka, Rzeszów 1997.
Grata P., *Problem tzw. „długu tureckiego" w polityce spirytusowej władz polskich w latach 1926–1939* [w:] *Polska – Europa – Świat XX wieku. Studia i szkice ofiarowane Profesorowi Włodzimierzowi Bonusiakowi w czterdziestolecie Jego pracy twórczej*, pod red. W. Wierzbieńca, Rzeszów 2005.
Grata P., *Produkcja spirytusu w Polsce w okresie przedmonopolowym 1918–1924*, „Prace Historyczno-Archiwalne", t. 9, Rzeszów 2000.
Grata P., *Przemysł gorzelniczy w II Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2002.
Grosfeld L., *Państwo przedwrześniowe w służbie monopoli kapitalistycznych*, Warszawa 1951.
Grosfeld L., *Polska w latach kryzysu gospodarczego 1929–1933*, Warszawa 1952.
Gruszecki T., *Reforma pieniężna W. Grabskiego. Ile warta jest stabilność pieniądza?* [w:] *Władysław Grabski. Uczony i mąż stanu*, pod red. J. Konefała, S. Wójcika, Lublin 2005.
Hajduk B., *Polski system celny w latach 1919–1924*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" t. 53–55: 1992–1995.
Hajduk B., *Wolne Miasto Gdańsk w polityce celnej Polski 1922–1934*, Wrocław – Warszawa 1981.
Historia kultury materialnej Polski w zarysie, t. 6: *Od 1870 do 1918 roku*, pod red. B. Baranowskiego, J. Bartysia, T. Sobczaka, Wrocław 1979.
Jabłonowski M., *Wobec zagrożenia wojną. Wojsko a gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935–1939*, Warszawa 2001.
Jabłonowski M., *Z dziejów gospodarczych Polski lat 1918–1939*, Warszawa 1992.
Jankowiak J., *Polityka celna jako wyraz interwencji gospodarczej państwa polskiego w latach 1929–1939*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych" t. 35: 1974.
Jarosz A., *Problem etatyzmu w ujęciu przedstawicieli Klubu Gospodarki Narodowej*, „Gospodarka Narodowa" 2001, nr 4.

Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych,* t. 1: *Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP,* Poznań 1961.
Jędruszczak H., *Płace robotników przemysłowych w Polsce w latach 1924–1939*, Warszawa 1963.
Jodłowski A., *Żupa solna w Wieliczce*, Wieliczka 2000.
Kaliński J., Landau Z., *Gospodarka Polski w XX wieku*, Warszawa 1998.
Kamosiński S., *Przemiany w strukturze przemysłu wielkopolskiego w latach 1918–1939*, Poznań 2008.
Kasiborska K., *Zarys dziejów kopalnictwa soli w Inowrocławiu XIX–XX w.*, „Rocznik Kasprowiczowski" 2006.
Klarner Z., *Czesław Klarner*, Warszawa 1990.
Knakiewicz Z., *Deflacja polska 1930–1935*, Warszawa 1967.
Kofman J., *Lewiatan a podstawowe zagadnienia ekonomiczno-społeczne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1986.
Komar A., *Finanse publiczne*, Warszawa 1994.
Kowal S., *Partnerstwo czy uzależnienie? Niemieckie postawy wobec stosunków gospodarczych z Polską w czasach Republiki Weimarskiej*, Poznań 1995.
Kowal S., *Zewnętrzne uwarunkowania stabilizacji waluty w Polsce w latach 1924–1927* [w:] *Od Grabskiego do Balcerowicza. Systemy pieniężne w gospodarce polskiej*, Poznań 1997.
Kozłowski P., *Małopolski Inspektorat Okręgowy Straży Granicznej w Przemyślu w walce z przestępstwami granicznymi w latach 1928–1934* [w:] *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, t. 5, pod red. A. Andrusiewicza, Rzeszów 2004.
Kurowski P., *Żupy starostwa dolińskiego od połowy XVI do XVIII wieku*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce", t. 20: 1997.
Kwiatkowski E., *Gospodarstwo Polski Niepodległej w okresie międzywojennym (1919–1939)*, wprowadzenie i przypisy M.M. Drozdowski, Stalowa Wola 2002.
Landau Z., *Działalność koncernu Kreugera w Polsce*, „Przegląd Historyczny" 1957, z. 1.
Landau Z., *Historia finansów II Rzeczypospolitej w publikacjach powojennych*, „Finanse" 1970, nr 3.
Landau Z., *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse" 1969, nr 10.
Landau Z., *Misja Kemmerera*, „Przegląd Historyczny" 1958, z. 2.
Landau Z., *Morawski-Dzierżykraj Kajetan (1892–1973)* [w:] *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999.
Landau Z., *Pamiętniki ministrów skarbu II Rzeczypospolitej jako źródło do badań nad historią finansów*, „Finanse" 1979, nr 4.
Landau Z., *Plan stabilizacyjny 1927–1930*, Warszawa 1963.
Landau Z., *Płace w Polsce w okresie kryzysu gospodarczego lat 1930–1935*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", t. 30: 1969.
Landau Z., *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961.
Landau Z., *Pożyczka tytoniowa*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki" 1956, z. 3.
Landau Z., *Pożyczki zagraniczne państwa polskiego 1918–1939*, „Finanse" 1969, nr 6.
Landau Z., *Reformy skarbowo-walutowe Władysława Grabskiego 1924–1925*, „Finanse" 1969, nr 3.
Landau Z., *Skarbowość Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939)*, „Finanse" 1978, nr 12.
Landau Z., *Skarbowość polska w latach 1918–1920*, „Finanse" 1966, nr 2.
Landau Z., *Władysław Grabski a pożyczki zagraniczne*, „Kwartalnik Historyczny" 1959, nr 4.
Landau Z., *Zapomniani ministrowie skarbu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005.
Landau Z., Tomaszewski J., *Anonimowi władcy. Z dziejów kapitału obcego w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1968.
Landau Z., Tomaszewski J., *Druga Rzeczpospolita. Gospodarka – społeczeństwo – miejsce w świecie (sporne problemy badań)*, Warszawa 1977.

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1991.
Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939.* t. 1: *W dobie inflacji 1918–1923*, Warszawa 1969.
Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939,* t. 2: *Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924–1929*, Warszawa 1971.
Landau Z.. Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939.* t. 3: *Wielki Kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982.
Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939,* t. 4: *Lata interwencjonizmu państwowego (1936–1939)*, Warszawa 1989.
Landau Z., Tomaszewski J., *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1971.
Landau Z., Tomaszewski J., *Trudna niepodległość. Rozważania o gospodarce Polski 1918–1939*, Warszawa 1968.
Landau Z., Tomaszewski J., *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, wyd. 6, uzup., Warszawa 1999.
Lisiecka Ł., *Wielki kapitał wobec roli państwa w gospodarce Polski międzywojennej*, „Zarządzanie i Edukacja" 2000, nr 6.
Lisiecki M., *Kopalnia wczoraj i dziś. Zarys dziejów Kopalni Soli w Wapnie (1911–1991).* Wapno 2007
Łabendziński J., *Rozwój prac budowlanych, konstrukcyjnych i projektowych w przemyśle spirytusowym w okresie 50-lecia*, „Przemysł Fermentacyjny i Rolny" 1969, nr 10.
Łapa M., *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Łódź 2002.
Łuczak Cz., *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1945*, Poznań 1984.
Łuczak Cz., *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1990*, t. 1: *Druga Rzesza i Republika Weimarska*, Poznań 2004.
Łuczak Cz., *Przemysł Wielkopolski w latach 1871–1914*, Poznań 1960.
Macyra R., *Na rynku hossy i bessy. Giełdy towarowe w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2004.
Majewski B., *Historia solarstwa w Inowrocławiu*, Inowrocław 2004.
Małecka T., *Kredyty i pożyczki Stanów Zjednoczonych Ameryki dla rządu polskiego w latach 1918–1939*, Warszawa 1982.
Markiewicz A., *Alkohol i niektóre problemy z nim związane*, Warszawa 1989.
Markiewicz A., *Nikotynizm drogą do innych uzależnień*, Warszawa 1989.
Materiały do badań nad gospodarką Polski, cz. 1: *1918–1939*, Warszawa 1956.
Mazan L., *Od C.K. Cygar-Fabryki i krakowskiej Carmen do Philip Morris Polska SA, czyli 125 lat Zakładów Tytoniowych w Krakowie*, Kraków 2001.
Mączyński D., *O akcyzie w Polsce w latach 1918–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2005, z. 1.
Michalewicz J., *Przemysł gorzelniany Galicji doby autonomicznej. Między monopolem dworskim a monopolem państwowym*, Kraków 1988.
Mieszczankowski M., *Rolnictwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1983.
Międzobrodzka M., *Zbyt soli galicyjskiej na tereny Rzeczypospolitej po I rozbiorze kraju (do 1792 roku)*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce", t. 20: 1997.
Morawski W., *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
Morawski W., *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*, Warszawa 1990.
Morawski W., *Polityka pieniężna* [w:] *Problemy gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989.
Morawski W., *Władysław Grabski. Polityk, mąż stanu i reformator*, Warszawa 2004.
Muszkat T., *Rozwój asortymentu jakości i eksportu spirytusu i wyrobów spirytusowych w okresie 1919–1969*, „Przemysł Fermentacyjny i Rolny" 1969, nr 10.
Niesiołowski M., *Polski Monopol Solny w finansowo-gospodarczym życiu odrodzonej Polski*, Toruń 1949.
Nowak Z., *Polityka podatkowa* [w:] *Polityka ekonomiczna*, pod red. A. Fajferka, Kraków 1999.

Nowicki J., *Teoria ekonomii II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988.
Od Grabskiego do Balcerowicza. Systemy pieniężne w gospodarce polskiej, Poznań 1997.
Orczyk J., *Wpływ przemysłu rolno-spożywczego na kształtowanie się dochodów na wsi w Polsce w latach 1929–1935* [w:] *Rozwój przemysłu rolno-spożywczego na ziemiach polskich w XIX i XX w. (materiały z sesji naukowej)*, Poznań 1970.
Ostrowski K., *Finanse i prawo finansowe* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962.
Ostrowski K., *Finansowe oblicze niepodległości*, „Finanse" 1969, nr 4.
Ostrowski K., *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958.
Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006.
Palenie szkodzi, Poznań 2006.
Pasztor M., *Francuskie opinie o polityce skarbowej i walutowej rządu Władysława Grabskiego (1923–1925)*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne" 1999, nr 1.
Pauli L., *Monopol* [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 r.*, t. 1, Warszawa 1981.
Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 1996.
Pilch A., *Początki organizowania się robotników salinarnych w Zachodniej Galicji (do 1918 roku)*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce", t. 19: 1996.
Polska – Europa – Świat XX wieku. Studia i szkice ofiarowane Profesorowi Włodzimierzowi Bonusiakowi w czterdziestolecie Jego pracy twórczej, pod red. W. Wierzbieńca, Rzeszów 2005.
Popławski M., *Wpływ kapitału zagranicznego na rozwój gospodarczy Polski w XX wieku* [w:] *Studia i materiały z nowej historii gospodarczej*, pod. red. J. Kociszewskiego, Wrocław 2003.
Problemy gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 1989.
Puś W., *Rozwój przemysłu w Królestwie Polskim 1870–1914*, Łódź 1997.
Rakowski J., *Ideologia gospodarcza epoki Józefa Piłsudskiego*, Londyn 1948 (odbitka z „Niepodległości").
Ratyńska B., *Stosunki polsko-niemieckie w okresie wojny gospodarczej 1919–1930*, Warszawa 1968.
Roszkowski W., *Gospodarcza rola państwa w polskiej teorii i publicystyce ekonomicznej oraz społeczno-politycznej lat 1918–1924*, „Ekonomista" 1978, nr 3.
Roszkowski W., *Gospodarcza rola większej prywatnej własności ziemskiej w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1986.
Roszkowski W., *Kształtowanie podstaw polskiej gospodarki państwowej w przemyśle i bankowości w latach 1918–1924*, Warszawa 1982.
Roszkowski W., *Monopole skarbowe w Polsce latach 1918–1924* [w:] *Najnowsza historia gospodarcza Polski*, cz. 2, Warszawa 1981.
Rozwój przemysłu rolno-spożywczego na ziemiach polskich w XIX i XX w. (materiały z sesji naukowej), Poznań 1970.
Rutkowski J., *Historia gospodarcza Polski,* t. 1: *Czasy przedrozbiorowe*, Poznań 1947.
Rutkowski J., *Historia gospodarcza Polski,* t. 2: *Czasy porozbiorowe*, Poznań 1950.
Saletra W., *Administracja skarbowa Księstwa Warszawskiego (1807–1815) i Królestwa Polskiego (1815–1830)* [w:] *Z dziejów skarbowości w Polsce od XVII do XX wieku*, pod red. W. Saletry, Kielce 2002.
Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, t. 2, Warszawa 1996.
Siódmy Raport Specjalny dla Kongresu USA. Alkohol a zdrowie, Warszawa 1992.
Suchojad H., *Akcyza oraz monopolium tabaku i papieru w uchwałach sejmików koronnych XVII wieku (na tle ustroju skarbowego Rzeczypospolitej)* [w:] *Z dziejów skarbowości w Polsce od XVII do XX wieku*, pod red. W. Saletry, Kielce 2002.
Sułkowska W., *Twórcy polskiej myśli ekonomicznej. Władysław Grabski*, Kraków 1990.
Sułkowska W., *Źródła sukcesów i przyczyny niepowodzeń reform Władysława Grabskiego*, Wrocław 1996.

Szawłowski R., *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej: Najwyższa Izba Kontroli Państwa 1919–1921 i Najwyższa Izba Kontroli 1921–1939*, Warszawa 2004.
Szpunar J., *Polityka podatkowa Polski w okresie kryzysu w latach 1929–1933*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", t. 20: 1958.
Tomaszewski J., *Polityka stabilizacyjna Władysława Grabskiego*, Warszawa 1958.
Tomaszewski J., *Przemyt i handel sacharyną w Polsce w latach 1930–1938*, Warszawa 1958.
Tomaszewski J., *Stabilizacja waluty w Polsce 1924–1925*, Warszawa 1961.
Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały, pod red. I. Pietrzak-Pawłowskiej, Wrocław – Warszawa 1970.
Walczy Ł., *Przemiany organizacyjne oraz kadra urzędnicza w żupach krakowskich w początkowym okresie administracji austriackiej (1772–1809)*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce", t. 19: 1996.
Walczy Ł., *Zarządzanie salinami krakowskimi w okresie zaboru austriackiego (1772–1918)*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce", t. 22: 2002.
Wieliczka. Dzieje miasta (do roku 1980), Kraków 1990.
Witkowski A., *Dorobek badań nad skarbowością Polski międzywojennej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego", t. 8, Lublin – Łódź 2003.
Witkowski A., *Izby skarbowe i podległe im organy administracji skarbowej w II Rzeczypospolitej* [w:] *Z dziejów skarbowości w Polsce od XVII do XX wieku*, pod red. W. Saletry, Kielce 2002.
Władysław Grabski. Uczony i mąż stanu, pod red. J. Konefała, S. Wójcika, Lublin 2005.
Włodarczyk A., *Polityka skarbowo-budżetowa Ignacego Matuszewskiego jako Kierownika Ministerstwa Skarbu (1929–1931)*, „Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej XIX i XX w.", t. 1, pod red. W. Pusia, Łódź 2003.
Woronowicz B.T., *Alkoholizm jako choroba*, Warszawa 1993.
Wykrętowicz S., *Przemysł cukrowniczy w Zachodniej Polsce w latach 1918–1939*, Poznań 1962.
Wykrętowicz S., *Przemysł spożywczy* [w:] *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, pod red. I. Pietrzak-Pawłowskiej, Wrocław – Warszawa 1970.
Z dziejów skarbowości w Polsce od XVII do XX wieku, pod red. W. Saletry, Kielce 2002.
Zawadzki A.W., *Budżet państwowy w zaraniu II Rzeczypospolitej (1918–1923)*, „Finanse" 1968, nr 12.
Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1923*, „Finanse" 1969, nr 1.
Zdziechowski J., *Skarb i pieniądz 1918–1939*, Londyn 1955.
Zieliński J., *Bolesław Markowski. U podstaw międzywojennej gospodarki narodowej*, Kraków 1967.
Żarnowski J., *Polska 1918–1939. Praca – Technika – Społeczeństwo*, wyd. 2 uzup., Warszawa 1999.
Żarnowski J., *Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1973.
Żyrardowskie Zakłady Przemysłu Spirytusowego 1910–1995, Żyrardów 1995.

Spis tabel

1. Struktura wpływów z podatków bezpośrednich według zaborów w roku 1913 32
2. Struktura wpływów z podatków bezpośrednich w latach 1919–1926 (w %) 56
3. Struktura wpływów z danin pośrednich w latach 1919–1926 według sposobu opodatkowania 64
4. Struktura wpływów z podatków pośrednich (spożywczych) w latach 1919–1925 (w %) 67
5. Struktura wpływów budżetowych z tytułu danin publicznych i monopoli w latach 1919–1926 (w %) 74
6. Struktura wpływów z danin i monopoli 1927/28–1938/39 89
7. Dynamika wpływów podatkowych w latach 1926–1938/39 (1928/29=100) 92
8. Dochody z podatków bezpośrednich zwyczajnych w latach 1927/28–1938/39 95
9. Struktura wpływów z podatków bezpośrednich w latach 1927/28–1938/39 96
10. Dochody z podatków pośrednich w latach 1927/28–1938/39 99
11. Struktura wpływów z podatków pośrednich w latach 1927/28–1938/39 100
12. Zakres uprawnień monopoli skarbowych obecnych w polskim systemie podatkowym w latach 1925–1939 175
13. Kapitał zakładowy i obrotowy przedsiębiorstw monopolowych w latach 1925–1938 233
14. Porównanie wskaźników cen i płac w Polsce z cenami wyrobów monopolowych w latach 1928 i 1931 283
15. Wskaźniki cen wyrobów monopolowych w roku 1938 w stosunku do cen i płac w Polsce 290
16. Struktura produkcji wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 1921–1924 326
17. Przerób surowca tytoniowego w Polsce w latach 1921–1938/39 328
18. Dynamika produkcji wyrobów tytoniowych w zakładach PMT w latach 1925–1938/39 330
19. Struktura produkcji wyrobów PMT według wagi i wartości w latach 1925–1938/39 331
20. Uprawa tytoniu w Polsce w latach 1924–1938 336
21. Dynamika produkcji 100° spirytusu w Polsce w latach 1923/24–1938/39 343
22. Rozlew wyrobów konsumpcyjnych i denaturatu w wytwórniach państwowych w latach 1927/28–1938/39 (w mln l 100° alkoholu) 349
23. Produkcja soli w salinach państwowych w latach 1919–1938/39 353
24. Rozmieszczenie przestrzenne produkcji Państwowych Żup Solnych w latach 1920–1938/39 (w %) 355
25. Zakup soli z zakładów prywatnych na potrzeby Polskiego Monopolu Solnego w latach 1925–1938/39 357
26. Produkcja zapałek w Polsce w latach 1923–1938 361
27. Dynamika sprzedaży wyrobów PMT w latach 1925–1938/39 367
28. Rozmiary sprzedaży wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 1922–1938/39 370
29. Struktura sprzedaży wyrobów tytoniowych w latach 1925–1938/39 (w %) 371
30. Dynamika sprzedaży spirytusu w latach 1923–1938/39 378
31. Dochody ze sprzedaży spirytusu w latach 1925–1938/39 381
32. Struktura sprzedaży spirytusu na cele niekonsumpcyjne w latach 1924–1938/39 384

33. Dynamika sprzedaży soli monopolowej w latach 1925–1938/39 389
34. Struktura sprzedaży soli jadalnej w latach 1926–1938/39 390
35. Dynamika sprzedaży losów loterii klasowej w latach 1924/25–1937/38 396
36. Sprzedaż zapałek na rynku wewnętrznym w latach 1924–1938/39 400
37. Eksport zapałek w latach 1924–1931 402
38. Monopole skarbowe w strukturze preliminowanych dochodów w b. zaborze rosyjskim i austriackim w okresie 1919–1921 (w układzie preliminarza na 1921 r.) 413
39. Udział monopoli w dochodach Skarbu z danin publicznych, monopoli i ceł w b. zaborach rosyjskim i austriackim w latach 1919–1921 416
40. Udział wpływów z monopoli skarbowych w dochodach z danin publicznych w preliminarzach budżetowych RP na lata 1922–1924 418
41. Wpływy budżetowe z monopoli skarbowych w latach 1922–1924 420
42. Wpływy budżetowe z monopoli skarbowych w latach 1924–1938/39 433
43. Udział monopoli skarbowych w dochodach budżetu w latach 1924–1938/39 435
44. Wpływy budżetu z monopoli skarbowych w latach 1925–1938/39 440
45. Dynamika nominalnych i realnych wpłat do budżetu poszczególnych monopoli skarbowych w latach 1925–1938/39 442
46. Realizacja założeń budżetowych przez monopole skarbowe w latach 1925–1938/39 446
47. Struktura wpływów budżetowych z monopoli skarbowych w latach 1925–1938/39 450
48. Udział poszczególnych monopoli we wpływach skarbowych w latach 1925–1938/39 451
49. Wpływ ważniejszych zmian cen monopolowych spirytusu, tytoniu oraz soli na wpłaty do budżetu w latach 1929–1937 457
50. Dochody i wydatki eksploatacyjne monopoli skarbowych objęte planem finansowo-gospodarczym w latach 1925–1938/39 468
51. Udział kosztów produkcji i sprzedaży w dochodach brutto monopoli w latach 1925–1937/38 472
52. Podstawowe koszty produkcji wyrobów PMS w latach 1928/29–1937/38 476
53. Wpłaty Polskiego Monopolu Tytoniowego na fundusz pożyczki włoskiej w latach 1925–1938/39 483
54. Dochody netto monopoli i wpłata do budżetu w latach 1925–1938/39 485
55. Wyniki ekonomiczne monopoli w latach 1925–1938/39 488
56. Efektywność ekonomiczna przedsiębiorstw monopolowych w latach 1925–1938/39 491
57. Zysk netto monopoli w stosunku do zainwestowanego kapitału w latach 1927/28–1938/39 494
58. Dochody netto i zysk handlowy przedsiębiorstw monopolowych na jednego zatrudnionego w latach 1928/29 oraz 1938/39 (w tys. zł) 496

Spis wykresów

1. Struktura wpływów skarbowych w latach 1925–1938/39 438
2. Struktura wpłat monopoli skarbowych do budżetu w latach 1925–1938/39 444
3. Dynamika wpłat z najważniejszych źródeł podatkowych w latach 1927/28–1938/39 452
4. Dochody eksploatacyjne monopoli skarbowych w latach 1927/28–1938/39 (w mln zł) 470

Indeks osób

A
Abłamowicz Konstanty 257, 259, 278, 301, 374
Adamczyk Arkadiusz 448
Adamski Stanisław, ks. 133, 147, 327
Adelman Aleksander 191, 297, 364, 431, 441
Andrusiewicz Andrzej 320
Awrutin Emil 253

B
Badziak Kazimierz 44, 45, 287
Bagiński Kazimierz 252
Balcerowicz Leszek 78, 164
Baliński Ignacy 8, 35, 109, 112, 116
Ball Stefan 443
Baranowski Bohdan 113
Baranowski Robert 82
Baranowski Wincenty 136
Baranowski Witold 218, 246, 383, 387
Barański Jerzy 323
Bardel Franciszek 128, 335
Bartel Kazimierz 431
Bartoszewicz Stefan 129
Bartyś Julian 113, 201
Bednarczyk Józef 352
Bernadzikiewicz Tadeusz 285
Bernstein Mieczysław 113
Biegeleisen Leon 342
Biliński Leon 34, 43, 127, 130, 132, 133, 134, 135, 141, 173, 410
Blanc Piotr 109
Bloch Jan 28, 29, 110, 111, 375
Bobrzyński Jan 17, 126, 134
Bocheński Marian 214, 215, 245, 343, 345
Boczkowski Feliks 99, 433, 434, 438, 451
Bolt Feliks, ks. 255
Bonusiak Włodzimierz 216, 388
Borowicz Zdzisław 437
Boy Wincenty 88
Bratkowski Władysław 359
Brauman Władysław 115
Brodnicki Kazimierz 437
Brojdes Michał 53
Bronikowska H. 424, 433, 435, 437, 447, 449, 455
Brożek Joela 57, 97
Brużyk Władysław 55
Bryl Jan 128
Brzeziński Czesław 43
Bujak Franciszek 112
Bukowski Kazimierz 18, 219, 224, 247, 351, 389, 391, 392, 393
Bukowski Kazimierz 207
Buzek Józef 73, 78, 303, 304
Byrka Władysław 43, 123, 130, 408, 409

C
Caro Leopold 9, 27, 28, 35, 134
Charkot Józef 219, 224
Chądzyński Adam 138
Chilczuk Michał 345
Chojecki Zygmunt 279
Chorąży Piotr 480
Chrząszcz Tadeusz 380
Ciechocińska Maria 284
Ciechomska Zofia 62
Ciemniewski Jan, ks. 443
Ciepielewski Jerzy 19, 106
Cimek Henryk 55
Cywiński Bohdan 495
Czarnecki Stefan 215
Czarnowski Stefan 114
Czechowicz Gabriel 16, 48, 51, 57, 59, 77, 79, 80, 102, 103, 189, 431, 432
Czechowicz Witold 112, 252, 310, 398
Czekański Stefan 218
Czerwiński Jan 49
Czuchryta Artur 345
Czuma Ignacy 105, 109

D
Daszyński Ignacy 128
Dawidsohn Józef 17, 173, 232, 235, 237, 239, 244, 253, 257, 261, 267, 279, 282, 398, 486
Dąbrowski Wacław 114, 115, 342
Dewey Charles S. 55, 72, 78, 79, 81, 120, 433, 434
Diamand Herman 28, 113, 131, 133, 136, 155
Dmochowski Stefan 114, 115, 342
Dobkowicz F. 373
Domosławski B. 115
Drewnowski Symforian K. 157, 218, 276, 279, 281, 285, 305, 307, 342, 346, 356, 386, 449, 467
Drozdowski Marian 189, 228, 254, 362, 438, 439, 465, 474, 479, 506
Drozdowski Marian Marek 13, 16, 44, 50, 52, 90, 135, 147, 164, 434
Dubieński Aleksander 52, 410
Duda Stanisław 9
Dymowski Tadeusz 113, 136
Dzierżyński Józef 257, 278, 308, 330, 332, 338, 371, 372, 373, 374
Dziewanowski Kazimierz 19, 218, 347, 378, 384, 386
Dziewulski Kazimierz 9
Dziewulski Stefan 34, 46, 66, 74, 415
Dziurzyński Antoni 129

E
Eckert Marian 345
Englich Józef 43, 54, 55, 127, 130, 409
Erzberger Matthias 31

F
Faj Stefan 284
Fajferek Antoni 25
Fisch Henryk 86
Frankiewicz Czesław 309
Franz August 46

G
Galarski Stanisław 19, 308, 312, 315, 320
Gałdyński Tadeusz, ks. 185
Garlicki Andrzej 81
Gaudemet Paul Marie 8, 25, 461
Gawęda Stanisław 223
Gawroński Wojciech 224
Gawroński Z.R. 88, 433
Gaziński Radosław 20, 108
Gdyk Ludwik 200
Gide Charles 34
Gliński Józef 186
Gliwic Hipolit 118
Głąbiński Stanisław 8, 10, 16, 18, 19, 26, 28, 29, 34–38, 53, 54, 57, 58, 62, 65, 69, 72, 73, 75, 77, 78, 82, 83, 97, 106, 107, 112, 139, 149, 157, 167, 178, 180, 308, 418, 465
Głowacki Marian 144, 153, 156, 163
Głowiński Tomasz 50
Gniazdowski Michał 434, 438, 440, 455, 456
Gołębiowski Jerzy 9, 129, 180, 181, 193, 238, 491
Górecki Roman 105
Grabiański Henryk 379, 384
Grabowski Tadeusz 12
Grabowski Witold 34, 60, 65, 115, 122, 166, 177, 239, 262, 326, 380
Grabski Władysław 9–14, 16, 19, 36, 41, 44, 45, 47–52, 55, 57, 59, 61, 63, 64, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 98, 118, 121, 134–137, 138, 139, 141, 143–145, 147, 149, 150–159, 161–167, 169, 176, 177, 185, 188, 189, 226, 296, 306, 408, 410, 418, 423, 424, 426–428, 431, 432, 433, 436, 462, 483, 501, 502
Grabski Zdzisław 258, 293, 297, 299, 374
Gradowski Ryszard 12
Grajewski Alfons 86
Grata Paweł 11, 20, 51, 55, 72, 74, 151, 154, 156, 182, 195, 208, 211, 214–216, 226, 245, 246, 268, 276, 277, 285, 289, 292, 294, 301, 327, 342, 343, 345, 347, 373, 378, 382, 387, 388, 395, 398, 406, 425, 428, 433, 451, 454, 461, 495
Grobowski Lech 185
Grodyński Tadeusz 19, 27, 52, 64, 77, 83, 105, 410, 418, 456, 462
Grosfeld Leon 12, 228, 284
Gruszecki Tomasz 49
Grzegorczyk Marian 46

H
Hajduk Bolesław 70, 309
Handelsman Marceli 8, 118
Hausner Artur 201
Hausner Bernard 158, 489
Heiman-Jarecki Aleksander 356

Hejdukowski Leon 471
Hermanowicz Stanisław 187, 229, 299, 362
Heydel Adam 12
Hilchen Feliks 132, 134
Hołyński Jan 80, 84, 93, 102, 105, 318
Horszowski Józef 58
Hryniewicz Kazimierz 380
Husarski Julian 213, 239, 272, 465
Hutten-Czapski Emeryk 103, 191, 229, 233, 239, 241, 257, 289, 316, 318, 359, 398, 406, 436, 445, 456, 460, 473, 481

I

Iwanowski Wacław 384
Iwański August 384
Iwaszko Stanisław 310, 317
Ivánka Aleksander Konstanty 433, 439

J

Jabłonowski Marek 20, 385
Jabłoński Rudolf 34, 60
Jackiewicz Adam 18, 19, 224, 247, 355, 356, 389, 391, 393, 478
Jacyna Henryk 313, 315, 320
Jakubowski Tadeusz 116, 267, 269, 282, 283, 398
Jan II Kazimierz 108
Jan III Sobieski 108
Jankowiak Jerzy 88
Janta-Połczyński Leon 218
Jarosz Anna 9
Jaskólski Józef 73, 171, 379
Jastrzębski E. 342, 347
Jastrzębski Wincenty 192, 255, 269, 380
Jastrzębski Zygmunt 47, 48, 72, 143, 144, 162, 414
Jaśkiewicz Wiktor 239
Jędruszczak Hanna 94
Jędrzejewicz Wacław 88
Jodłowski Antoni 20, 122
Jossé Franciszek 43

K

Kalecki Michał 94, 284
Kaliński Janusz 20
Kamień Z. 344
Kamiński Zdzisław 358
Kamosiński Sławomir 202
Karłowski Stanisław 223
Karpiński Stanisław 43, 59, 120, 130, 131, 133, 134
Karszo-Siedlewski Tadeusz 247
Kasperski Kazimierz 410
Kasiborska Katarzyna 219
Kasprowicz Bolesław 114, 115, 124, 414
Kasprzycki M. 285
Kauzik Stanisław 8, 14, 33, 34, 36, 39, 40, 49, 51, 55, 115–128, 138, 145, 148, 150, 151, 153, 159, 168, 227, 304, 400, 424, 427
Kączkowski Józef 19, 117, 125, 137, 138, 139, 140, 230
Kemmerer Edwin Walter 71, 77, 78, 221, 247, 258, 278, 296
Kempner Stanisław Aleksander 113
Kernbaum Józef 8, 107, 109, 110, 460
Kiernik Władysław 130
Kierski Kazimierz 48
Kindelski Jan 110, 111
Klarner Czesław 77, 78, 219, 351, 355, 431
Klarner Stanisław 336
Klarner Zbigniew 77
Kleczyński Józef 112, 113
Knakiewicz Zenobia 13, 83, 92
Kociszewski Jerzy 228
Kofman Jan 9
Komar Andrzej 25
Konefał Jan 49
Koniar Maurycy 110
Konopka Józef 129
Koranyi Ryszard 68
Kornreich-Korowicz Henryk 48
Kostrowicka Irena 106
Kowal Stefan 78
Kowerski Jan Eustachy 347
Kozioł Franciszek 37, 68
Kozłowski Piotr 320
Krahelski Antoni 386
Krauze Eugeniusz 189
Kremer Stanisław 137, 276
Kreuger Ivar 12, 159, 172, 185, 187, 196, 197, 198, 226, 227, 228, 235, 309, 310, 361, 362, 461, 462, 494, 495
Kreuger Torsten 163, 196
Kronenberg Leopold 110
Krzemicki Stanisław 418

Krzyżanowski Adam 9, 10, 12, 18, 26, 36,70, 73, 75, 76, 77, 85, 102, 107, 113, 128, 129, 146, 164, 165, 186, 219, 379
Kucharski Władysław 49, 144, 145, 149, 151, 163, 418
Kuliszer Józef 106
Kulski Julian 64
Kumaniecki Kazimierz 113
Kunderewicz Jerzy 342
Kuroczycki Jan 342
Kurowski Leon 15
Kurowski Piotr 219
Kwiatkowska-Obrąpalska Ewa 16
Kwiatkowski Eugeniusz 14, 16, 41, 83, 84, 85, 93, 96, 97, 98, 101, 102, 187, 192, 207, 222, 362, 406, 434
Kwiatkowski Stanisław 337
Kwilecki Tadeusz 262

L

Landau Ludwik 9, 91, 94, 242, 284
Landau Zbigniew 12, 13, 16, 19, 20, 41, 47, 48, 50, 71, 77, 78, 80–82, 87, 88, 92, 94, 103, 106, 130, 151, 152, 159, 160, 162–164, 187, 196, 197, 227, 228, 235, 284, 337, 410, 462, 483, 495
Langier Julian 283
Langrod Rudolf 53
Lassotówna Zofia 291, 394
Lauterbach Stanisław 105
Lec-Zapartowicz Józef 203
Lechnicki Felicjan 338
Leliwa Grzegorz – zob. Czechowicz Gabriel
Leśniowski L. 115, 124, 140
Libicki Janusz 103
Linde Hubert Ignacy 144
Lipiński Edward 77
Lisiecka Łucja 9
Lisiecki Marcin 20, 358
Lisowski Mieczysław 204
Litwa B. 189, 274
Lossow Józef 215
Lubelski Józef, ks. 251
Lubowicki Jerzy 18, 25, 27, 29, 30, 31, 33, 36, 42, 49, 50, 57, 60, 71, 73, 76, 77, 80, 83, 103–105, 130, 132
Lulek Tomasz 212, 244, 258, 280, 491

Ł

Łabendziński J. 210
Łabęcki Hieronim 108
Łapa Małgorzata 13, 42, 77, 80, 287, 433
Łączkowski Bohdan 182
Łempicki Michał 412, 420
Łobodziński Jan 254
Łoziński J. 347
Łucki Ostap 255, 314
Łuczak Czesław 27, 30, 31, 38, 342
Łypacewicz Wacław 422

M

Macyra Roman 53
Majcher Piotr 251
Majewski Bronisław 20, 219
Majewski Stanisław 9, 35, 108, 138
Maliniak Julian 214
Malinowski Władysław 50
Małecka Teresa 164
Marchlewski Tadeusz 255
Markiewicz Aleksander 443
Markowski Bolesław 37, 38, 43, 51, 53, 54, 57, 58, 68, 75, 77, 78, 110, 111, 119, 124, 128, 176, 191, 193, 196, 274, 460
Matakiewicz Antoni 251, 278
Mateńko Wiktor 17, 110, 111, 152, 181, 292, 361, 396, 400, 482, 494
Matuszewski Ignacy 16, 80, 81, 102, 279, 434, 436, 437, 448
Mazan Leszek 20, 112, 122, 201
Mączyński Dominik 91
Michalak Walenty 252
Michalewicz Jerzy 114, 118, 342
Michalski Jerzy 14, 16, 45–48, 50, 54, 59, 73, 76–78, 80, 91, 103, 137, 143, 144, 145, 148, 162, 178, 185, 188, 189, 194, 248, 264, 265, 279, 337, 351, 379, 392, 410, 418, 419, 430, 448, 465
Michalski Paweł 18, 29, 30, 32, 42, 55–57, 59, 73, 76–79, 81, 103
Michejda Tadeusz 484
Mickiewicz Marian 288
Miedziński Bogusław 448
Mierzejewski Zygmunt 207
Mieszalski Józef 105
Mieszczankowski Mieczysław 19, 94, 97, 284
Międzobrodzka Małgorzata 108
Mikucki Tadeusz 385
Mikulski Józef 216
Miodek Roman 348

Missala Bonifacy 380, 383, 386
Miszewski Włodzimierz 378, 380, 384
Młynarski Feliks 47
Moczydłowska Maria 131, 489
Molenda Danuta 108
Molinier Joël 8, 25, 461
Moraczewski Jędrzej 130, 134, 201
Morawski Kajetan 16, 192, 247, 248, 254, 288, 337, 339, 385, 437, 439, 460, 505
Morawski Wojciech 11, 13, 31, 51, 52, 105, 120, 164, 187
Morawski-Dzierżykraj Kajetan – zob. Morawski Kajetan
Moroz Bolesław 298
Mueller Antoni 47, 144
Mussolini Benito 151

N
Natanson I. 49, 53
Nawrocki Jan 256
Newachowitz Leon 110
Nieczuja P. 355
Niesiołowski Michał 11, 393
Nixon F. H. 145, 148, 151, 153
Nordhaus William D. 26
Nosek Jan 16
Nowak Jerzy 19, 186
Nowak Stanisław 105
Nowak Zygmunt 25
Nowakowski Stanisław 209
Nowicki Józef 9

O
Ochrymowicz Edward 373
Olszewski Stanisław 220, 358
Orczyk Józef 19, 347
Ossowski Stefan 148
Oster Wł. 179, 180, 183, 259
Ostrowski Feliks 71
Ostrowski Karol 13, 41, 45, 83, 120
Ostrowski Władysław 65, 253, 274
Ostrowski-Bełza Kazimierz 204

P
Pacanowska Regina 58
Paderewski Ignacy Jan 134
Pajączkowski Marian 207
Pański Jerzy 284
Pasztor Maria 51
Pauli Lesław 12, 106
Pączek Antoni 296
Penson J.A. 145
Peretiatkowicz Antoni 54
Perzyński Włodzimierz 296
Piekałkiewicz Jan 49, 55, 57, 59, 77, 81, 91, 342, 424, 435, 454, 457
Pietrewicz Mirosław 26
Pietrzak Jan 455
Pietrzak-Pawłowska Irena 245
Pilch Andrzej 20
Piłsudski Jan 82, 97, 102, 192, 301, 448
Piłsudski Józef 9, 13
Platowski Zygmunt 220
Podczarski Julian 52, 63, 112, 116, 154, 174, 272
Podkomorski Jan 156, 175, 211, 214, 217, 261, 346
Podkomorski Henryk 211
Poliński Daniel 19
Poniatowski Juliusz 134, 411, 437
Ponikowski Antoni 137, 410
Popławski Maciej 228
Potoczek Jan 251
Prażmowski T. 157, 346
Próchnik Adam 46, 147
Prus A. 63
Puś Wiesław 114, 186, 201

R
Radziszewski Henryk 9, 10, 18, 26, 34, 36, 40, 69, 106, 110–112, 281, 460, 461
Radziwiłł Janusz 9
Rakowski Janusz 9
Rasiński Faustyn 414
Rasiński Władysław 70
Rataj Maciej 185
Ratyńska Barbara 75
Reading Stanley 443
Rejs Jan 53
Repeczko Antoni 309, 374
Rewkiewicz Henryk 160, 225, 228, 361
Ringman Aleksander 385
Robaczewski Antoni 433
Rogoziński Andrzej 206, 336
Roman Antoni 255
Romer Edward 33
Rose Edward 48, 66, 73, 74, 415
Rosmarin Henryk 158, 159, 379
Roszkowski Wojciech 9, 11, 63, 126, 131, 214, 420, 465

Rotenstreich Fiszel 158, 244, 266
Rudziński Eustachy 304
Rutkowski Jan 34, 36, 38–40, 60, 109–111
Rybarski Roman 8–10, 16, 18, 20, 26, 35, 36, 44, 48, 69, 75, 84, 86, 87, 98, 100, 106, 108, 109, 135, 178, 179, 285, 417, 454
Rymar Stanisław 83, 179, 462

S
Saletra Wojciech 43, 111
Salpeter Norbert 49, 59, 78
Samuelson Paul 26
Sand Herbert 86
Schätzel Stanisław 385
Seeliger Ferdynand 123
Seeliger Karol 122
Siennicki Julian 155, 346
Sikorski Brunon 8, 87
Skiba Mikołaj 443
Skierski Stanisław 49
Skorny Michał 157
Skrzyński Aleksander 13, 164, 433
Skulski Leopold 410
Smith Adam 76
Snopczyński Antoni 253
Sobańska-Kieniewiczowa Zofia 288
Sobczak Tadeusz 113
Sobczyk Piotr 288, 406
Sokołowska Zofia 59
Solecki 261
Spät Emil 59
Staniewicz Witold 287
Starnawski B. 358
Starzyński Stefan 9, 10, 55, 75, 81, 83, 93, 97, 239, 279
Steczkowski Jan Kanty 45, 47, 48, 134, 136, 139, 140, 143, 164, 412, 414
Stojanowski Józef 118
Strasburger Edward 18, 25, 26, 28, 29–31, 39, 45, 57, 60, 62, 63, 67–69, 107, 115, 117, 126, 128, 138, 412, 415, 420
Strzelecki Edward 284
Strzetelski Stanisław 145
Suchojad Henryk 109
Sułkowska Wanda 44, 49, 152
Szarski Marcin 76
Szawłowski Ryszard 15
Szczeniowski Ignacy 127
Szczepkowski M. 196, 228, 282, 283, 289, 361, 402, 481
Szczerbiński J. St. 188
Szenwald Aleksander 147
Szkandera Józef 88
Szpunar Janusz 13, 42, 82, 103
Szturm de Sztrem Edward 342,
Szturm de Sztrem Tadeusz 63, 75, 420
Szurig Wacław 433
Szyc Jan 412
Szymonowic S. 344

Ś
Średniawski Andrzej 352
Świętek Ryszard 81
Świętochowski Stanisław 247
Świtalski Ferdynand 60, 186
Świtalski Kazimierz 80, 81

T
Taube Gustaw 163
Taylor Edward 18, 25, 27–32, 34, 37, 39–43, 45, 47, 48, 52–55, 59, 61–63, 71, 73, 76, 112, 117, 163, 281, 403, 435
Tennenbaum Henryk 59, 152, 215, 402
Thugutt Stanisław 151, 304
Tomaszewski Jerzy 12, 13, 16, 19, 20, 41, 47, 50, 51, 80–82, 87, 88, 92, 94, 103, 106, 159, 196, 284, 311, 462
Topacz L. 58
Trockenheim Jakub 254, 255
Trotte 145
Trybowska Olga 314
Tułacz Marian 71

U
Urban August 55

W
Wagner Adolf 315, 318, 398, 439, 460
Wakar Aleksander 17
Walczy Łukasz 113
Wałach 224
Wałukiewicz Bronisław 279, 347, 387
Wańkowicz Melchior 383
Warężak Jan 118
Wartalski Stanisław 278, 305
Weinfeld Ignacy 33, 42, 46, 55, 80, 91, 97, 114, 118, 342, 465
Werner Edward 385

Werner S. 347
Węgliński M. 347
Wierzbicki Andrzej 10, 19, 78, 147, 162, 290
Wierzbicki Piotr 162
Wierzbieniec Wacław 388
Wierzchowski W. 86
Wiesenberg Herman 43, 60, 119, 122, 409
Wiłkomirski W. 155
Windakiewicz Edward 18, 108, 111, 113, 122, 219, 222, 225, 247, 264, 281, 355, 471, 478
Windakiewicz Erwin 225
Wiślicki Wacław 160
Wiśniowiecki Michał Korybut 108
Witkowski Andrzej 13, 43
Witos Wincenty 64, 136, 412, 418
Witte Sergiusz 113, 489
Włodarczyk Aneta 186
Wojciechowski Stanisław 48, 144
Wojdaliński Ryszard 144
Wojnarowski Józef 150
Wolańska A.W. 283
Wolski T. 10, 25, 35, 69
Woronowicz Bohdan T. 443
Wrangel Paweł 129
Wróblewski Czesław 98
Woyna Leopold 68
Wójcik Stanisław 49
Wudarski Zygmunt 383
Wykrętowicz Stanisław 65, 245

Y

Young Edward Hilton 72, 144, 145, 148, 151, 153

Z

Zaleski Stefan L. 28
Zalewski Stanisław 86
Zaremba Ernest 179
Zarzecki H. 433
Zawadzki Aleksander Władysław 58, 410
Zawadzki Władysław Marian 16, 80, 82, 84, 101, 164
Zbyszewski Wacław Alfred 164
Zdziechowski Jerzy 48, 52, 59, 76–78, 80, 82, 102, 103
Zdzitowiecki Jerzy 101
Zieliński Jan 43
Zieliński Wacław E. 30, 31, 43, 61, 73, 109, 110, 112, 116, 152, 163, 276, 296, 304, 365, 367, 375, 421, 465

Ż

Żarnowski Janusz 9, 20
Żeligowski Lucjan 323
Żukowski Władysław 28