

Stw. M. do s. 94 126. III  
W

# RACHUNKOWOŚĆ I KASOWOŚĆ PAŃSTWOWA W POLSCE DO 1925 R.

OPRACOWAŁ  
ROMAN CZAUDERNA  
Dyrektor Departamentu Kasowego  
w Ministerstwie Skarbu



WARSZAWA  
SKŁAD GŁÓWNY W STOWARZYSZENIU  
URZĘDNIKÓW SKARBOWYCH, UL. RYMARSKA 5  
1925





RACHUNKOWOŚĆ I KASOWOŚĆ  
PAŃSTWOWA W POLSCE  
DO 1925 R.





RACHUNKOWOŚĆ  
I KASOWOŚĆ PAŃSTWOWA  
W POLSCE  
DO 1925 R.

OPRACOWAŁ  
ROMAN CZAUDERNA  
Dyrektor Departamentu Kasowego  
w Ministerstwie Skarbu



WARSZAWA  
SKŁAD GŁÓWNY W STOWARZYSZENIU  
URZĘDNIKÓW SKARBOWYCH, UL. RYMARSKA 5  
1925



84406 III

84406

---

*Wszelkie prawa zastrzeżone.*

---

## ZNACZENIE SKRÓTÓW.

B. G. K.	znaczy	Bank Gospodarstwa Krajowego.
B. P.	„	Bank Polski.
B. R.	„	Bank Rolny.
C. K. P.	„	Centralna Kasa Państwowa.
C. Ks. M. Sk.	„	Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu.
D. K.	„	Departament Kasowy.
Dz. P. K. P.	„	Dziennik Praw Królestwa Polskiego.
Dz. Urz. M. Sk.	„	Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu.
Dz. U. R. P.	„	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.
M.	„	Ministerstwo.
P. K. K. P.	„	Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa.
P. K. O.	„	Pocztowa Kasa Oszczędności.
Pr. Rzpłtej P.	„	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
R. M.	„	Rada Ministrów.
W. A. K.	„	Wydział Administracyjno - Kasowy.
Przep. R. K.	„	Przepisy Rachunkowo - Kasowe z dnia 24 listopada 1921 (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 45 poz. 564 Monitor Polski Nr. 285).
Instr. dla K. S.	„	Instrukcja dla Kas Skarbowych z dnia 24 listopada 1921 (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 45 poz. 565).
P. o P. R. P. B.	„	Przepisy o prowadzeniu rachunkowości podatków bezpośrednich.
Mon. Pol.	„	Monitor Polski.

## SPROSTOWANIA:

Na stronie 17-tej w wierszu 6 z góry zamiast: „niniejszego wydawnictwa“ ma być: „wspomnianego w przedmowie wydawnictwa M. Sk.“.

Na str. 39 w wierszu 10 z dołu zamiast: „uiszczona“ ma być: „umieszczona“.

Na str. 44 w wierszu 15 z dołu należy wykreślić słowo: „ich“.

Na str. 54 w wierszu 21 z dołu zamiast: „zależną“ ma być: „zależą“.

Na str. 58 w wierszu 3 z dołu należy wykreślić przecinek i słowo „że“.

Na str. 148-mej w wierszu 6 z góry zamiast: „1912“ ma być: „1921“.





## SPIS RZECZY.

	Str.
PRZEDMOWA . . . . .	11
I. WSTĘP . . . . .	13
Pojęcie rachunkowości państwowej . . . . .	13
Powstanie przepisów rachunkowo-kasowych . . . . .	13
II. BUDŻET . . . . .	20
Pojęcie budżetu . . . . .	20
Cel budżetu . . . . .	20
Sporządzenie i zatwierdzenie budżetu . . . . .	20
Prowadzenie rachunków i kontrola . . . . .	21
Przedmiot budżetu i jego wykonanie . . . . .	21
Jawność budżetu . . . . .	21
Rozwój preliminarzy w Polsce . . . . .	21
a) Preliminarze z czasów okupacyjnych . . . . .	21
b) Preliminarze po wyzwoleniu Polski . . . . .	23
1) Preliminarz budżetowy na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 1919 r. . . . .	23
2) Preliminarz budżetowy na czas od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 i na czas od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920 . . . . .	24
3) Preliminarz budżetowy na r. 1921 . . . . .	27
4) Preliminarz budżetowy na r. 1922 . . . . .	28
5) Preliminarz budżetowy i prowizorja budżetowe na r. 1923 . . . . .	29
6) Preliminarz budżetowy na r. 1924 . . . . .	36
Pierwszy budżet w Polsce . . . . .	39
Ustawa skarbowa o dodatkowych kredytach . . . . .	45
III. DOTYCHCZASOWE PRELIMINARZE I BUDŻET NA R. 1924 W ŚWIETLE OGÓLNYCH ZASAD BUDŻETOWYCH . . . . .	47
Jedność budżetu . . . . .	47
Dokładność budżetu . . . . .	49
Bilanse majątku państwowego . . . . .	49
IV. WYKONANIE BUDŻETU . . . . .	50
Budżet jako podstawa działalności finansowej władz wykonawczych . . . . .	50
Autoryzacja . . . . .	51

	Str.
1) Ograniczenia rzeczowe . . . . .	51
A. Przychody . . . . .	51
Nadwyżki i przychody poza budżetowe . . . . .	52
Niedobory . . . . .	54
Poszczególne należności . . . . .	54
B. Rozchody . . . . .	55
Kontrola kredytów . . . . .	55
Wydatki pozabudżetowe . . . . .	56
Wydatki z wpływów pożyczek państwowych . . . . .	57
Przekroczenie budżetu . . . . .	57
Przerachowania . . . . .	58
Zwroty sum wypłaconych . . . . .	59
Centralizowanie wszelkich przychodów . . . . .	60
Zezwolenia na przekroczenie budżetu . . . . .	61
Mylne zarachowania . . . . .	61
V. WYKONANIE BUDŻETU (ciąg dalszy) . . . . .	63
2) Ograniczenia czasowe: . . . . .	63
Rok budżetowy i okres wykonania budżetu . . . . .	63
Dodatkowy okres wykonania (okres ulgowy) . . . . .	64
Zaległości przychodów (zaległości czynne) . . . . .	64
Zaległości rozchodów (zaległości bierne) . . . . .	65
Zaległości kasowe . . . . .	65
Rachunki bieżące w kasach skarbowych . . . . .	65
VI. WYKONANIE BUDŻETU (ciąg dalszy) . . . . .	71
1) Władze asygnujące . . . . .	71
Cel ich i przeznaczenie . . . . .	71
Władze asygnujące III instancji (t. j. najwyższe) . . . . .	72
Upoważnienie władz niepaństwowych do asygnowania . . . . .	73
Główne rodzaje władz asygnujących . . . . .	73
a) Władze skarbowe w obszerniejszym znaczeniu . . . . .	73
b) Władze skarbowe w ściślejszym znaczeniu . . . . .	75
Czynności władz przy wykonaniu budżetu . . . . .	79
Wydatki osobowe . . . . .	80
Wydatki rzeczowe . . . . .	80
Publiczne sprzedaże . . . . .	80
Rozdział dozwolonych kredytów na władze centralne i prowincjonalne . . . . .	80
Poszczególne zarządzenia administracyjne władz . . . . .	81
a) Przy rozchodach . . . . .	81
Asygnacje . . . . .	82
Asygnacje zbiorowe . . . . .	83
Asygnacje na przelew . . . . .	84
Przesyłanie pocztą sum asygnowanych . . . . .	84



	Str.
Upoważnienie danej kasy do wypłaty na rachunek kredytu, otwartego w innej kasie . . . . .	85
b) Przy przychodach . . . . .	86
VII. WYKONANIE BUDŻETU (ciąg dalszy) . . . . .	88
2) Urzędy kasowe i kasowość . . . . .	88
Jedność kasowa i centralizacja kasowości . . . . .	88
Fundusz obrotowy . . . . .	89
Kasy przychodowe i rozchodowe . . . . .	89
Władze kasowe (zwierzchnicy kasy) . . . . .	90
Urzednicy kasowi . . . . .	90
Główne rodzaje urzędników kasowych . . . . .	91
Skarbiec i przechowanie pieniędzy . . . . .	91
Załatwianie spraw przez urzędników kasowych . . . . .	92
Dowody przychodowe . . . . .	93
Dowody rozchodowe . . . . .	93
Waluta obowiązująca w kasowości i rachunkowości . . . . .	94
Postępowanie przy wpłatach i wypłatach . . . . .	94
Wpłaty . . . . .	94
Wypłaty . . . . .	96
Obroty kasowe jako podstawa zarachowań władz i urzędów . . . . .	97
VIII. PROWADZENIE RACHUNKÓW . . . . .	101
1) Rachunkowość władz asygnujących . . . . .	101
Miesięczne sprawozdania (zamknięcia) rachunkowe . . . . .	105
Rachunkowość Izb Skarbowych . . . . .	107
Rachunkowość Centralnej Księgowości M. Sk. . . . .	111
Sprawozdania Izb Skarb. i Centr. Księgowości M. Sk. . . . .	111
2) Rachunkowość kas skarbowych . . . . .	113
3) Zasady zarachowania . . . . .	114
Zasada zarachowania brutto . . . . .	115
Zakaz dodatkowego zarachowania . . . . .	116
4) Obrachunki i składanie rachunków przez kasy . . . . .	116
Obrachunki . . . . .	116
Składanie rachunków kasowych . . . . .	116
Zamknięcie rachunków za okresy budżetowe . . . . .	120
a) Zamknięcie za okresy do roku 1922 . . . . .	120
b) Zamknięcia za lata 1923 i 1924 . . . . .	122
Związywanie kas skarbowych z bankami . . . . .	124
1) Bank Polski . . . . .	124
Stosunek kas skarbowych do Banku Polskiego . . . . .	126
a) Zasilanie gotówką kas skarbowych . . . . .	127
Odsyłanie albo przekazywanie nadmiarów kasowych . . . . .	129
b) Pośrednictwo Banku Polskiego przy wpłatach i wypłatach kasowych . . . . .	130

	Str.
2) Poczta Kasa Oszczędności . . . . .	132
Pouczenie o sposobie wpłacania podatków i innych należności skarbowych za pośrednictwem P. K. O. . . . .	133
3) Bank Gospodarstwa Krajowego . . . . .	136
4) Państwowy Bank Rolny . . . . .	137
IX. KONTROLA . . . . .	140
Pojęcie, cel i przedmiot kontroli . . . . .	140
Bliższe wymogi kontrolne . . . . .	140
Kwalifikacja kontrolującego . . . . .	140
Kontrola rachunków . . . . .	141
Badanie zasobów . . . . .	142
Postępowanie przy odkryciu niedokładności . . . . .	143
Protokoły kontrolne . . . . .	144
Sprawozdania kontrolujących i instytucji kontrolnych . . . . .	145
Podział kontroli na uprzednią, bieżącą i następną . . . . .	146
Absolutorjum . . . . .	146
Kontrola w Polsce . . . . .	147
A. Kontrola administracyjna . . . . .	150
I. Kontrola administracyjna w ciągu roku . . . . .	150
1) Kontrola kas . . . . .	150
2) Kontrola władz . . . . .	151
II. Kontrola administracyjna z końcem roku . . . . .	153
Najwyższa Izba Kontroli Państwowej . . . . .	153
Zamknięcia kasowe i rachunkowe z końcem roku . . . . .	157
B. Kontrola konstytucyjna . . . . .	159
X. OGÓLNY POGLĄD NA KASOWOŚĆ I RACHUNKOWOŚĆ PAŃSTWOWĄ W POLSCE . . . . .	161
Kasowość i rachunkowość w stosunku do stron . . . . .	161
Kasowość i rachunkowość w stosunku do kontroli państwowej . . . . .	161
Podwójna rachunkowość w administracji państwowej . . . . .	162
Wnioski uproszczenia rachunkowości . . . . .	164
a) Uproszczenia w ogóle . . . . .	164
b) Uproszczenia szczegółowe . . . . .	165
Zniesienie zbędnych sprawozdań . . . . .	165
Stworzenie jednej rachunkowości . . . . .	165

## PRZEDMOWA.

Zadaniem obecnej prasy jest przedstawienie, w sposób możliwie dla każdego przystępny, stanu rachunkowości i kasowości w Polsce w ogólnych zarysach i stworzenie całokształtu tych wiadomości, potrzebnych nie tylko urzędnikom państwowym, lecz także stronom interesowanym.

Praca ta stanowi studja nad rachunkowością i kasowością w Polsce, oparte na zasadach wypowiedzianych w dziele Ottona Schwarza: „Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich. Grundzüge des États-Kassen- und Rechnungswesens (Komptabilität). Berlin 1907\*”), przedstawiającem w sposób systematyczny, jasny i przejrzysty, w ogólnych zarysach: budżet, jego wykonanie i kontrolę a więc administrację finansową państwa pod względem formalnym.

Z tego powodu zachowałem w niniejszem studjum układ przyjęty w dziele Schwarza, pomijając instytucje i przepisy rachunkowe i kasowe właściwe tylko Prusom i Państwu Niemieckiemu a wprowadzając natomiast przepisy, znajdujące zastosowanie w organizacji i ustroju Państwa Polskiego.

Przedmiotem niniejszego studjum jest też przedstawienie rozwoju rachunkowości i kasowości w Polsce i obecnego ich stanu celem zaznajomienia z temi niezmiernie ważnemi sprawami szerokiego ogółu i uchylenia wielu mylnych pojęć i wyobrażeń o rachunkowości i kasowości w Państwie Polskiem.

Rachunkowość państwowa, to temat zbyt obszerny, związany z bardzo wieloma sprawami, wymagającymi ogromnych studjów i głębokich rozmyślań. Nie miałem zamiaru rozwiązywania zagadnień ekonomiczno-skarbowych ani nawet wyczerpania w tej skromnej pracy tak obszernego tematu, jakim jest sama rachunkowość t. j. formalna strona administracji państwowej pod względem finansowym, lecz zamiarem moim było tylko przedstawić sprawę z praktycznego punktu widzenia i podać szereg uwag, które nasunęły mi się przy organizowaniu władz i urzędów oraz tworzeniu przepisów w tej dziedzinie, a które może zdołają oświetlić przyczyny powtarzanych tak często narzekañ na niedomagania naszej rachunkowości i kasowości.

---

\*) Dzieło to w przekładzie polskim Podsekretarza Stanu Bolesława Markowskiego umieszczone jest w wydawnictwie M. Sk.: „Prace przygotowawcze do ustawodawstwa skarbowego. Warszawa, 1924”.



Zagadnienia ekonomiczno-skarbowe poruszam w niniejszej pracy tylko o tyle, o ile wymagało tego wyjaśnienie powstania i kształtowania się pewnych przepisów rachunkowych i organizacji instytucji rachunkowych i kasowych.

Kto nie zadowolony się ogólnymi uwagami, zawartymi w tej pracy i pragnie zapoznać się ze szczegółowymi przepisami, winien sięgnąć do przytoczonych w niej oryginalnych ustaw i rozporządzeń umieszczonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej tudzież w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Skarbu.

Przedstawienie budżetu ze strony materialnej, oraz sposobu zbierania potrzebnych danych do budżetu, jak również systematyczne zebranie przepisów rachunkowych i kasowych, konieczne dla dalszego rozwoju ustawodawstwa i praktycznego użytku we władzach i urzędach, to tematy do dalszej pracy dla urzędników, szukających jej poza załatwianiem spraw biurowych.

*AUTOR.*

*Warszawa, w kwietniu 1925.*

# I. WSTĘP.

## POJĘCIE RACHUNKOWOŚCI PAŃSTWOWEJ.

Rachunkowość w obszerniejszem słowa znaczeniu to ogół zasad, na których opiera się budżet, jego wykonanie oraz prowadzenie rachunków i kasowości w państwie. Zasady te nie są w Polsce dotychczas (kwiecień 1925 r.) ustawowo uregulowane, ale też niewiele jest państw, które poszczycić się mogą ustawą, ujmującą systematycznie te sprawy\*). W Polsce jednak ani forma budżetu, ani sposób jego tworzenia, ani treść i podział, ani warunki jego wykonania nie są w żadnej ustawie ujęte, brak więc t. zw. ustawy budżetowej i ustawy rachunkowej.

## POWSTANIE PRZEPISÓW RACHUNKOWYCH I KASOWYCH.

Brak przepisów budżetowych nie przeszkadzał jednak, że już w czasie okupacji austriacko-niemieckiej na obszarze b. Królestwa Kongresowego, mimo zbyt ograniczonego ówczesnego samorządu polskiego, czynione były usiłowania prawidłowej gospodarki w tych gałęziach administracji, które okupanci poruczyli władzom polskim.

Okres okupacji liczy się od dnia proklamowania Królestwa Polskiego (Dziennik rozporządzeń dla Jenerał - Gubernatorstwa Warszawskiego Nr. 52 z r. 1916), t. j. od 5 listopada 1916 r. Utworzone zwierzchnie władze polskie rozpoczynają finansową gospodarkę państwową od 19 stycznia 1917 r. i prawie równocześnie pojawiają się miesięczne preliminarze budżetowe poszczególnych władz centralnych. Od 1 lutego 1918 r. zmienia się system sporządzania preliminarzy miesięcznych na pięciomiesięczne. Do 30 czerwca 1918 r. jedynie Departament Sprawiedliwości sporządzał zestawienia dochodów i wydatków, inne władze polskie preliminarzowały tylko wydatki. Dochody budżetowe, które w okresie okupacyjnym wpływały do Centralnej Kasy Państwowej lub do kas Rady Regencyjnej, Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Sprawiedliwości, składały się z dotacji, udzielanych przez władze okupacyjne, oraz wpływów, do pobierania których zostały władze polskie upoważnione przez okupantów (opłaty sądowe, szkolne, wpływy od reemigrantów). Dochody te wystarczały wła-

---

\*) Obacz powołane w przedmowie dzieło O. Schwarza.

dzom polskim jedynie na cele organizacyjne. Podatki i dochody z przedsiębiorstw pobierali okupanci do swoich kas na swoje potrzeby.

Na czas od 1 lipca do 31 grudnia 1918 r. Rząd przedłożył Radzie Stanu do uchwalenia formalny drukowany „Preliminarz Państwa Polskiego”, obejmujący dochody, pozostawione dla niektórych władz przez okupantów tudzież wydatki dla wszystkich wówczas 10-ciu władz centralnych. Wykonaniu tego preliminarza stanęły na przeszkodzie wypadki polityczne.

Z dniem 31 października 1918 r. kończy się okres okupacji i rozpoczyna samodzielne życie polityczne i gospodarcze Polski wyzwolonej z pod władzy zaborców.

Po krótkim okresie zupełnego zamieszania, w którym próbowano zestawiać miesięczne preliminarze nie tylko na terenie b. Kongresówki, lecz także we Wschodniej Małopolsce pod rządami Tymczasowej Komisji Rządzącej, Rząd Polski opracowywał od 1 stycznia 1919 r. począwszy formalne preliminarze budżetowe dochodów i wydatków na pewne okresy czasu i wnosił je do Sejmu, celem zatwierdzenia, dołączając do każdego preliminarza projekt ustawy skarbowej.

Projekty te zawierały tylko upoważnienia Rządu do pobierania danin, opłat i innych dochodów państwowych, według obowiązujących przepisów oraz czynienia wydatków w ramach przewidzianych kredytów, a nadto pewne ogólne warunki i zastrzeżenia przy wykonaniu budżetu, nie zawierały jednak wszelkich postanowień, które objąć winna ustawa budżetowa. Projekty ustaw skarbowych nie były jednobrzmiące dla wszystkich okresów budżetowych, lecz ulegały pewnym zmianom. Brak zebranych ogólnych zasad budżetowych zastępowały w części luźne postanowienia zawarte w niektórych ustawach, jak np. art. 10 dekretu Naczelnka Państwa z dn. 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Kontroli Państwa (Dz. P. Rz. Nr. 183), art. 4, 6, 7, 9, 10 Ustawy Konstytucyjnej z dn. 17 marca 1921 r. (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 44, poz. 267), art. 7 i 29 ustawy z dn. 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 51 poz. 314), art. 4 ustawy z dn. 17 grudnia 1921 r. o środkach naprawy państwowej gospodarki skarbowej (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 103, poz. 741) i inne. Aż do końca 1922 r. włącznie żaden z przedłożonych Sejmowi preliminarzy budżetowych nie był wzięty pod obrady Sejmu i nie uzyskał zatwierdzenia. Rząd mimo to uważał sporządzane przez się preliminarze oraz projekty ustaw skarbowych za obowiązujące i wiążące. Władze centralne korzystały z uprawnień przewidzianych w nieuchwalonych przez Sejm projektach ustaw skarbowych, a niektóre atrybucje, które w razie zatwierdzenia preliminarza, przysługiwałyby niewątpliwie Sejmowi, np. zezwolenie na dodatkowe kredyty lub przesunięcie kredytu wykonywało z konieczności Ministerstwo Skarbu.

Takie postępowanie znajduje uzasadnienie w przykładach innych państw, jak to wynika z wywodów i przykładów, przytoczonych w dziele O. Schwarza.

Rok 1923 jest pierwszym, w którym Sejm uchwała kwartalne przewidywania budżetowe. Ustawy z dnia 15 lutego 1923 r., z dnia 24 marca 1923 r. z dnia 15 czerwca 1923 r., z dnia 8 sierpnia 1923 r., z dnia 25 października



1923 r. i z dnia 10 stycznia 1924 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 22, poz. 138, Nr. 38 poz. 253, Nr. 66 poz. 510, Nr. 66 poz. 511, Nr. 89 poz. 698, Nr. 112 poz. 892 z r. 1923 i Nr. 4. poz. 26 z r. 1924) zawierają upoważnienia Rządu do czynienia wydatków w wysokości kredytów rzeczowych, wyznaczonych dla poszczególnych gałęzi (części) administracji jak również kredytów na wydatki osobowe w ogólnej sumie, a zarazem wskazują Rządowi źródła, z których winien pokrywać wydatki państwowe.

*W dniu wiekopomnym 11 lipca 1924 r. uchwała Sejm, a w dniu 29 lipca 1924 r. także i Senat ustawę skarbową i pierwszy całoroczny formalny budżet na rok 1924, który ogłoszono w Nr. 76 Dziennika Ustaw z dnia 31 sierpnia 1924. Po raz pierwszy od czasów istnienia odrodzonego Państwa Polskiego ustawa skarbowa wraz z preliminarzem budżetowym ukazują się w Dzienniku Rzeczypospolitej.*

Nieco odmiennie przedstawia się sprawa kasowości i związana z nią sprawa zarachowywania dochodów i wydatków. Jeżeli sprawa sporządzania planu finansowego (preliminarza) była dla państwa ważną i pilną, to sprawa kasowości i prowadzenia rachunków w kasach była nagłą i nie można było odwlekać jej uregulowania. Wydanie jednolitych norm dla wszystkich kas, choćby w drodze pisemnego rozporządzenia było postulatem pierwszorzędnej wagi gospodarczej i finansowej w państwie; bez ujęcia postępowania i prowadzenia rachunków w kasach państwowych w jednolite stałe normy wszelkie plany gospodarczo-finansowe byłyby niemożliwe, bo nie mając zebranych danych o dochodach i wydatkach, nie można robić żadnych kalkulacji na przyszłość.

Dlatego Ministerstwo Skarbu zaraz po ustąpieniu okupantów opracowało „Przepisy tymczasowe dla kas powiatowych“ i rozesłało je celem wprowadzenia w życie w kasach rozporządzeniem z dnia 13 listopada 1918 r. L: 6155 Delegacjom swym na obszarze byłej okupacji niemieckiej a po wprowadzeniu w tych przepisach pewnych zmian spowodowanych organizacją władz i urzędów, rozporządzeniem z dnia 16 stycznia 1919 r. L: 10157 z r. 1918, Delegacjom na obszarach b. okupacji austrijackiej i niemieckiej.

Przepisy te normowały cel i zakres działania kas, ich stosunek służbowy do władz, organizację wewnętrzną, prowadzenie dzienników i ksiąg, postępowanie przy wpłatach i wypłatach, zabezpieczenie gotowizny, papierów wartościowych, zamknięcia dzienne i miesięczne i wreszcie sprawozdania miesięczne.

Uznając potrzebę stałej kontroli nad czynnościami kasowymi, nie poprzestano na ustanowieniu Delegacji Ministerstwa Skarbu zwierzchnią władzą kas powiatowych, lecz poddano je nadto pod stały dozór inspektorów skarbowych, dla których wydano rozporządzeniem Ministerstwa Skarbu z dnia 18 lutego 1919 r. L: 9677 Przepisy tymczasowe, dotyczące miesięcznych rewizji kas powiatowych. Lecz wydanie przepisów tylko dla kas nie wystarczało do ujęcia całej gospodarki finansowej państwa, która dzieli się na różne gałęzie, zarządzane przez poszczególne władze centralne (Ministerstwa) i podległe im niższe władze i urzędy administracyjne. Dla tych

władz i urzędów, które miały czuwać nad dochodami państwa i zarządzać wydatki, trzeba było spiesznie stworzyć jednolite przepisy rachunkowe.

Prowadzenie rachunków i wykonanie (projektowanego, chociaż nieuchwalonego) budżetu nie mogły czekać na ustalenie zasad budżetowych w formie ustawy, dlatego wzorem innych państw ustalono odrębne zasady prowadzenia rachunków w urzędach drogą rozporządzeń, gdyż bez ustalenia tych zasad wykonanie budżetu i wogóle gospodarka państwowa byłyby prawie niemożliwe.

Do wydawania takich rozporządzeń uprawniało Ministerstwo Skarbu ustawa z dnia 31 lipca 1919 roku o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz. P. P. Nr. 65, poz. 391), która w par. 12 postanawia:

„Czynności Izb i Urzędów skarbowych (art. 21 lit. B.) określi szczegółowo rozporządzenie wykonawcze Ministerstwa Skarbu”.

„Organizację kasowości i rachunkowości ustala Ministerstwo Skarbu po porozumieniu się z Najwyższą Izbą Kontroli Państwa i ewen. z Dyrektorem Banku Polskiego”.

Pod kierunkiem ówczesnego dyrektora Izby Skarbowej Kieleckiej, a obecnie podsekretarza stanu, Bolesława Markowskiego, opracowano podstawowe przepisy rachunkowe i wprowadzono je w życie na terenie b. Królestwa Kongresowego od 1 kwietnia 1920 r., a mianowicie:

1) Tymczasowe przepisy z dnia 21 stycznia 1920 r. o sposobie pobierania przychodów i dokonywania wydatków (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 5 poz. 107 z r. 1921),

2) Instrukcję dla kas skarbowych z dnia 4 lutego 1920 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 8, poz. 131),

3) Instrukcję rachunkową dla Izb skarbowych z 2 marca 1920 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 12, poz. 165) i

4) Ogólne przepisy dla specjalnych kas poborowych i specjalnych poborców z dnia 20 marca 1920 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 14, poz. 202).

Wydaniem tych przepisów ogłoszonych w Monitorze Polskim (Nr. 59 — 64 z 1920 r.) uchylono poprzednie „Przepisy tymczasowe dla kas powiatowych”.

Na obszarze b. zaboru austriackiego pozostały narazie obowiązujące tam przepisy rachunkowe i kasowe państwa zaborczego, które odbiegały zasadniczo od postanowień przepisów wprowadzonych na obszarze b. Królestwa Kongresowego, a w b. zaborze pruskim organizowały się dopiero kasy i urzędy państwowe bez ściśle określonych przepisów. Rachunkowość w kasach prowadzono na razie na wzór rachunkowości pruskiej.

W ten sposób na obszarze wyzwolonej Polski obowiązywały w urzędach i kasach państwowych trzy odmienne systemy rachunkowości kame-ralistycznej. Główna różnica polegała w sposobie kontrolowania kredytów i podziale pracy między władze asygnujące i kasy państwowe. Gdy w byłym zaborze rosyjskim mimo odpowiedzialności za wykonanie budżetu, ciężącej na władzach administrujących poszczególnymi gałęziami administracji państwowej, kontrola kredytów budżetowych spoczywała w rękach władz i kas skarbowych, to w byłym zaborze austriackim z odpowiedzialnością za wyko-

nianie budżetu łączyły władze krajowe administrujące poszczególnymi gałęziami, także kontrolę wyznaczonych im do dyspozycji kredytów, zaś krajowej władzy skarbowej pozostawała w udziale oprócz odpowiedzialności za wszelkie wpływy i wydatki skarbowe tylko kontrola rachunkowości kasowej.

Zasady pruskiej organizacji rachunkowości i kasowości przedstawiono w pierwszym zeszycie niniejszego wydawnictwa, zawierającym „Zasady Budżetowania i Rachunkowości Państwowej Ottona Schwarza”.

Z główniejszych zasad, na których opierała się rachunkowość austriacka, należy podnieść system wykonania budżetu i kontroli kredytów budżetowych, polegający na poruczeniu tych czynności osobnym Departamentom rachunkowym przy poszczególnych krajowych władzach resortowych, które obowiązane były składać rachunki ze swej gospodarki i podlegały kontroli władzy centralnej swego resortu, tudzież Najwyższej Izby Rachunkowej. Do tego systemu rachunkowego dostosowaną była organizacja kasowa. Kasy, zwane przeważnie urzędami podatkowymi, prowadziły oprócz dziennika głównego osobne dzienniki etatowe (budżetowe) dla każdego resortu i liczne dzienniki podrzędne (poddzienniki), rejestry i kwitarjusze dla poszczególnych działów dochodów a nadto osobne dzienniki depozytów administracyjnych, sądowych i kasy sieroczej a wreszcie t. zw. dziennik konto korrente. Niezależnie od ksiąg kasowych, prowadziły kasy księgi likwidacyjne niektórych należności, opłat i poborów.

Zasilenie kas w gotówkę następowało za pośrednictwem filii austr. Banku.

Nadzwyczajne znaczenie w kasowości i rachunkowości miał obrót Pocztovej Kasy Oszczędności, za pośrednictwem którego płatnicy uiszczali wszelkie należności państwowe na rachunek kas, a władze i urzędy wypłacały należności osobom do poboru uprawnionym, przez co obrót gotówki w kasach mimo wielkich obrotów rachunkowych był nieznaczny.

System rachunkowości i kasowości, zaprowadzony w byłej Kongresówce a oparty na zasadach pozostawionych w spuściźnie po rządzie rosyjskim, polegał na kontroli kredytów budżetowych wszystkich gałęzi administracji państwowej przez władze i najniższe organy skarbowe a więc przez kasy, przez które zasadniczo przechodzą wszelkie wpływy i wydatki państwowe. Z tą organizacją rachunkową łączy się organizacja kas napozór bardzo prosta, jednak z powodu kontroli kredytów, wykonywanej przez władze i urzędy każdej gałęzi administracji a następnie przez Kasy, Izby Skarbowe i Centralną Księgowość M. Sk., w rzeczywistości bardzo ciężka.

Konstrukcja jednego dziennika głównego w kasach skarbowych dla wszystkich gałęzi administracji państwowej, dającego obraz operacji kasowych bez względu na ich tytuł budżetowy względnie przeznaczenie, ułatwia wprawdzie szybkie obliczanie każdej chwili zapasu rachunkowego (książkowego) kasy, jednakże przy tym systemie kontroli kredytów i prowadzonych odrębnych systematycznych rachunków w kasach i władzach, wymagających szczegółowego kwalifikowania każdego przychodu i rozchodu czyni manipulację rachunkową w kasach i urzędach zbyt powolną. System ten, składając obowiązek kontrolowania kredytów nietylko na kasy, ale także na

Izby Skarbowe i Centralną Księgowość Min. Skarbu, wyklucza w zasadzie możliwość samowolnego przekroczenia lub przesunięcia kredytów budżetowych przez władze asygnujące, ale zarazem wymaga licznego personelu i utrudnia wykonywanie przez Izby Skarbowe bardzo doniosłej dla skarbu państwa cenzury dokumentów rachunkowych i kasowych. Przy tym systemie był obrót bezgotówkowy w byłym Zaborze Rosyjskim bardzo ograniczony a obrót żyrowy Pocztowej Kasy Oszczędności napotykał ogromne trudności.

Trzy odrębne systemy rachunkowości państwowej czyniły niemożliwym prowadzenie jednolitej administracji państwowej. Konieczność więc państwowa zmuszała do opracowania jednolitych przepisów rachunkowych i kasowych dla całego Państwa.

Po przeprowadzonych badaniach i licznych konferencjach delegatów ze wszystkich trzech dzielnic, odbytych w Ministerstwie Skarbu we wrześniu 1921 r., postanowiono opracować jednolite przepisy rachunkowe i kasowe dla całego państwa, przyjmując za podstawę system kontroli kredytów budżetowych, wprowadzony już w byłej Kongresówce, jako w stosunkach powojennych konieczny, jednak z uwzględnieniem nowoczesnych urządzeń oraz pewnych odrębności, istniejących w byłych zaborach austriackim i pruskim.

Za wprowadzeniem w całym państwie zasad, przyjętych i przez blisko dwa lata wypróbowanych w byłej Kongresówce, przemawiał także ten wzgląd praktyczny, że łatwiej było zasady obowiązujące w największej dzielnicy rozciągnąć na dwie mniejsze dzielnice t. j. b. zabór austriacki i pruski, aniżeli zasady rachunkowości i kasowości, obowiązujące w którejkolwiek z tych dwu ostatnich dzielnic, chociażby może lepsze, wprowadzić na znacznie większym obszarze państwa. Na unifikację rachunkowości i kasowości z zachowaniem głównych zasad, przyjętych już w byłej Kongresówce wpłynął też niewątpliwie odziedziczony po Rosji system kontroli państwa, o czym później będzie mowa. Przy opracowaniu jednolitych przepisów rach.-kasowych w całym państwie napotymano na ogromne trudności z powodu odrębnych organizacji władz i urzędów w poszczególnych dzielnicach, tudzież obowiązujących w tych dzielnicach odrębnych ustaw cywilnych, karnych, administracyjnych i skarbowych, względnie podatkowych. Unifikacja ustawodawstwa przyczyniłaby się w znacznej mierze do usunięcia istniejących dotychczas jeszcze różnic, rachunkowości i kasowości oraz dozwoliłaby na wprowadzenie bardziej postępowych urządzeń w tej dziedzinie.

Ustanowiona komisja opracowała przepisy rachunkowe i kasowe, które Ministerstwo Skarbu po uzgodnieniu z Najwyższą Izbą Kontroli ogłosiło w swoim dzienniku urzędowym Nr. 54 pod poz. 564, 565, 566, i 567 z r. 1921.

Przepisy te oparte są na zasadach rachunkowości kameralistycznej.

Zamierzenia Ministerstwa Skarbu niestety nie zupełnie zostały osiągnięte, przywiązanie bowiem urzędników i społeczeństwa w b. Kongresówce do silnie zakorzenionej za panowania Rosji manipulacji bankowo-kasowej, a przede wszystkim wpływ Najwyższej Izby Kontroli, przejętej zasadami i duchem rosyjskiej kontroli państwowej i administracji pozostawiły w tych przepisach zbyt silne ślady tej administracji, a zasady postępowe nie zostały należycie uwzględnione i przeprowadzone. Do tego przyczy-

niła się świeżo wówczas wydana ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (Dz. U. R. P. Nr. 51), nadająca Najw. Izbie Kontroli przeważający wpływ przy wydawaniu przepisów rachunkowych i kasowych.

Odrębna rachunkowość, zaprowadzona we wszystkich władzach w celu umożliwienia prawidłowej gospodarki w poszczególnych gałęziach administracji obok równoległe wprowadzonej osobnej rachunkowości w kasach, Izbach Skarbowych i Centralnej Księgowości M. Sk., mającej na celu ujęcie całej gospodarki państwowej dla użytku Ministerstwa Skarbu, jako głównego szafarza w państwie i rodząca się ztąd konieczność uzgodnienia rachunków jednych z drugimi utrudniają niezmiernie szybkie funkcjonowanie tych skombinowanych aparatów, na które w dodatku nałożono obowiązek prowadzenia licznych zestawień i ksiąg rachunkowych oraz sporządzanie wielu wykazów, wyciągów i zamknięć potrzebnych przeważnie dla Kontroli Państwowej.

Jedynie w przedsiębiorstwach państwowych eksploatacyjnych wprowadzono rachunkowość kupiecką podwójną, celem wykazania ich rentowności. Wprowadzenie tej rachunkowości w administracji państwowej napotykało i napotyka na trudności. Te trudności występują nietylko u nas, ale i w innych państwach, bo dotychczas tylko niektóre państwa wprowadziły ją i to częściowo do swej administracji.

Logismografja wprowadzona w Generalnej Buchalterji państwowej we Włoszech pierwotnie przez jej szefa Giuseppe Carboni'ego w r. 1876, polega na synchronistycznym zestawieniu wpływów i wydatków z podziałem na poszczególne gałęzie administracji państwowej, tudzież na tytuły budżetowe. Ta metoda rachunkowości przez jednych zwalczana, przez innych zaś wysławiana, mogłaby znaleźć u nas zastosowanie chyba tylko w Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu. Nie czas jednak w naszym niewyrobionym jeszcze aparacie rachunkowym na wprowadzanie tak śmiałych a niebezpiecznych eksperymentów.

Uproszczenia w rachunkowości, oraz postępowe urządzania i ułatwienia przy wpłatach i wypłatach jak również w obrotach pieniędzy mogą być w Polsce wprowadzane tylko stopniowo.

## II. BUDŻET.

### POJĘCIE BUDŻETU.

Budżet z punktu widzenia rachunkowości państwowej jest to prawnie ustalony plan gospodarczo-finansowy, polegający na uporządkowaniem zestawieniu spodziewanych w przyszłym okresie gospodarczym państwowych dochodów i wydatków, tudzież porównanie (zbilansowanie) tych dochodów z wydatkami.

Uporządkowanie dochodów i wydatków polega na tem, że dochody względnie wydatki jednego gatunku są razem zebrane a różnorodne są od siebie oddzielone — rozgrupowane, stosownie do różnych gałęzi gospodarstwa, jakości źródeł poszczególnych dochodów i przeznaczenia wydatków.

### CEL BUDŻETU.

Głównym celem budżetu jest utworzenie i zapewnienie jeszcze przed rozpoczęciem okresu budżetowego równowagi między dochodami i wydatkami — a więc stworzenie prawidłowego planu wiążącego rząd w czynnościach gospodarczych, w sprawie pobierania dochodów i uskuteczniania wydatków. Budżet służyć ma więc dla Rządu za podstawę do wydawania zarządzeń finansowo gospodarczych. Aby plan gospodarczo - finansowy był dla rządu, jako jego wykonawcy, wiążący, potrzeba, aby był zatwierdzony przez ciała ustawodawcze.

### SPORZĄDZENIE I ZATWIERDZENIE BUDŻETU.

Sporządzenie planu dla państwowej gospodarki finansowej, czyli preliminarza jest obowiązkiem ale i przywilejem Rządu, gdyż tylko on posiada odpowiednie do tego dane i on ma ten plan wykonać, zatwierdzenie zaś planu jest jednym z najważniejszych praw i obowiązków ciał ustawodawczych, gdyż one tylko mają prawo wydawania norm wiążących Rząd.

Do zaistnienia więc budżetu potrzeba sporządzenia preliminarza i jego zatwierdzenia.

W prywatnem gospodarstwie czynność zatwierdzenia budżetu (planu gospodarczego) należy do właściciela majątku. A jak zarządcy prywatnego majątku nie wolno odstępować od planu gospodarczego, zatwierdzonego przez właściciela, tak Rząd nie powinien bez ważnych przyczyn odstępować samowolnie od wskazówek budżetem zakreślonych.

## PROWADZENIE RACHUNKÓW I KONTROLA.

Celem należytego stosowania się do budżetu i celem uzyskania podstaw do sporządzenia nowego budżetu Rząd musi prowadzić ściśle rachunki, które ujmują w cyfry wykonanie zatwierdzonego planu gospodarczego t. j. budżetu.

Budżet stanowi równocześnie podstawę i najważniejszy skuteczny środek do kontroli nad jego wykonawcami. Rachunki, które Rząd jako zarządca dobra państwowego winien składać z końcem każdego okresu budżetowego, mają być badane na podstawie budżetu, a każde przekroczenie granic budżetem zakreślonych winno być w rachunku usprawiedliwione. Aby to mogło nastąpić rachunek ten musi być ułożony zgodnie z układem budżetu a okres rachunkowy winien być zasadniczo zgodny z okresem budżetowym.

## PRZEDMIOT BUDŻETU I JEGO WYKONANIE.

Przedmiotem budżetu są wszelkie dochody i wydatki rzeczywiste, chociażby z obrotami gospodarczymi bezpośrednio niezwiązane, od nich niezależne i choćby powstały tylko przypadkowo, gdyż one wpływają dodatnio lub ujemnie na wynik gospodarczy. Natomiast nie należą do budżetu dochody i wydatki przejściowe lub wynikłe tylko z rozrachunku między kasami, bo te nie wpływają na stan majątku państwowego i nie dają żadnych wyników gospodarczych.

Rachunki jednak gospodarki państwowej winny wykazać wszystkie obroty bez względu na to, czy są przedmiotem budżetu lub stanowią tylko dochody lub wydatki przejściowe.

## JAWNOŚĆ BUDŻETU.

Jakkolwiek aż do 1922 r. włącznie preliminarze budżetowe Państwa Polskiego nie były zatwierdzone przez kompetentne władze ustawodawcze, to przecież nie były one okrywane żadną tajemnicą. Preliminarze za czas od 1 lutego 1917 r. do 30 czerwca 1918 r. były tylko pisane, następne jednak preliminarze były drukowane, (znalazły się nawet w handlu księgarskim) a treść ich była ogłaszana w prasie. W ten sposób zasada jawności budżetu była zachowaną.

## ROZWÓJ PRELIMINARZY W POLSCE.

### *a) Preliminarze z czasów okupacyjnych.*

Dotychczasowe preliminarze wykazują tak pod względem formy jak i treści pewien historyczny rozwój.

*Pierwsze preliminarze z czasów okupacyjnych* przedstawiają się jako zwykłe, dla każdej władzy centralnej osobno sporządzone, spisy wydatków administracyjnych, podzielone w układzie poziomym na I zwyczajne i II jednorazowe a każde z nich na pewne podrzędne tytuły. W układzie pionowym niema działów i rozdziałów. Dla każdej władzy centralnej powta-



rzają się kolejno niektóre wydatki jak: 1) pensje urzędników etatowych, 2) pensje djetarjuszów, woźnych i służby, 3) djety, 4) opłata za lokal itd.. jako główne tytuły oznaczone paragrafami, w każdym zaś tytule są podzielone odnośne wydatki na mniejsze grupy oznaczone numerami lub literami. Niektóre władze centralne posiadają oprócz wspólnych także specjalne tytuły wydatków, jak: rozjazdy, wydatki nieprzewidziane i t. p. Numeracja tytułów biegnie kolejno dla wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych. W okresie od lutego do czerwca 1918 r. kolejność tych tytułów uległa nieznacznej zmianie.

*Preliminarz na drugie półrocze 1918* przedstawia tak pod względem formy jakoteż treści pewien postęp. Cały preliminarz podzielono na 10 części według poszczególnych władz centralnych, a jakkolwiek większa część władz nie posiadała jeszcze żadnych wpływów, to jednak przeprowadzono konsekwentnie dla każdej władzy centralnej podział preliminarza na dochody i wydatki. Dla niektórych władz wprowadzono działy, ze względu jednak na odmienną organizację a raczej brak jeszcze organizacji władz, podział na działy nie dał się ujednostajnić, stąd też dział I oznaczał dla wszystkich władz „Zarząd Centralny“, ale dział II i następne działy przedstawiały dla każdego Ministerstwa co innego.

Ani dochody ani wydatki nie są podzielone na zwyczajne i nadzwyczajne (jednorazowe). Specjalizacja preliminarza wydatków polega na wyszczególnieniu wydatków osobowych (płace etatowe i różne wydatki osobowe) tudzież rzeczowych (lokal, wydatki biurowe).

W układzie pionowym spotykamy w tym preliminarzu przedziałości dla paragrafów i pozycji, następnie przedziałości dla treści (dochodów i wydatków) i prelininowanych kwot.

Preliminarz poprzedza tabelaryczne zestawienie ogólnych sum dochodów i wydatków poszczególnych części (władz centralnych), następnie przed każdym szczegółowym preliminarzem umieszczono tabelę przedstawiającą ogólne sumy działów w każdej części a wreszcie znajdujemy tabele z poszczególnymi tytułami paragrafów i pozycji względnie numerów porządkowych oraz sum proponowanych dla każdego tytułu. Tabele nie zawierają żadnych uwag a objaśnienia do poszczególnych części (władz centralnych — Ministerstw) zebrane są na końcu.

Szemat w dochodach sześciu części, dla których przewidziano dochody, jest bardzo skromny i niejednostajny, natomiast szemat wydatków jest stosunkowo bardzo bogaty i tak w tytułach paragrafów oraz pozycji jakoteż ich kolejnej numeracji dla wszystkich władz jednostajny. Tytuły pierwszych 5 paragrafów, powtarzających się w każdej części i w każdym dziale, z wyjątkiem niektórych działów części VIII (Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego) są następujące: 1) płace etatowe, 2) różne wydatki osobowe, 3) lokal, 4) wydatki biurowe i 5) koszty podróży i djety. W działach 3, 4 (Wyznania Religijne i Szkolnictwo elementarne) Min. W. R. i O. P. i w dziale 3 (Urząd miar) Min. Przemysłu i Handlu zamiast paragrafów i pozycji są numery porządkowe dochodów

i wydatków. Tytuły pozycji w tych częściach preliminarza, w których odnośnych wydatków nieprzewidywano, pozostawiono nie wypełnione.

W czasie okupacji austriacko-niemieckiej w b. Kongresówce nie mogło być mowy o jedności budżetu ani pod względem terytorjalnym, ani pod względem administracyjnym. Również i tak zwana dokładność (zupełność budżetu) nie mogła być zachowana. Rząd polski ograniczony tylko na wydzielone mu terytorjum i ograniczoną administrację, nie mógł więc objąć budżetem całości gospodarczej ani wszelkich obrotów finansowych; główne dochody i najważniejsze gałęzie administracji pozostały w rękach okupantów. W ramach jednak tej skromnej, poruczonej administracji preliminarze te nie wykraczają przeciwko zasadom jedności i dokładności budżetu. Tak dochody jakoteż wydatki preliminowane były w sumach brutto.

### *b) Preliminarze po wyzwoleniu Polski.*

1) *Pierwszy preliminarz budżetowy* po wyzwoleniu Polski sporządzono na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 1919 r. Preliminarz ten obejmuje już całokształt administracji państwowej, jednak ze względów politycznych tylko na terenie b. Królestwa Kongresowego. Pod względem formy przypomina on preliminarz na II półrocze 1918 r. w znacznie rozszerzonym zakresie. Projekt ten, zatwierdzony na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 17 marca 1919, przedłożony został Sejmowi Ustawodawczemu dnia 3 kwietnia 1919. Składa się on: a) z projektu ustawy skarbowej z uwagami, b) z trzech zestawień dochodów i wydatków ułożonych: 1) według części (władz centralnych), 2) według części i działów i 3) według części, działów, paragrafów i pozycji, c) z wykazów szczegółowych składu osobowego urzędników etatowych i d) z objaśnień.

Według tego preliminarza przewidywane były na I półrocze 1919 dochody ze wszystkich gałęzi administracji w sumie 563.360.853 Mk. a wydatki w sumie 2.593.584.563 Mk.

Pierwszorzędnej wagi ustawodawczej dla rachunkowości państwowej są postanowienia art. 2, 3, 4 i 5 projektu ustawy skarbowej, które jakkolwiek ustawa ta przez Sejm nie została uchwalona, były wytycznymi dla władz, kas i urzędów powołanych do wykonania budżetu. Rząd świadom niepewności sum, preliminowanych po raz pierwszy i nie opartych na żadnych doświadczeniach, starał się zabezpieczyć przed niespodziankami. Dlatego też mimo postanowienia zawartego w ustępie pierwszym art. 2, że wydatki mogą być skuteczniane z reguły tylko na cele wymienione w rubrykach preliminarza, a więc zdawałoby się że każda suma ma swoje właściwe przeznaczenie, to przecież zaraz w następnym ustępie otwiera sobie Rząd furtkę do przeniesień budżetowych, przekroczeń kredytów, otwierania nowych kredytów, które w nagłych i rzeczowo uzasadnionych wypadkach kompetentny Minister za zgodą Ministerstwa Skarbu i Najwyższej Izby Kontroli Państwa dokonać mógł pod warunkiem dodatkowego przedłożenia tych odchyień Sejmowi do zatwierdzenia. To zatwierdzenie miało być uzyskane według uwag do projektu ustawy albo w formie dodatkowej ustawy skarbo-

wej albo w formie ustawy, zatwierdzającej zamknięcie rachunkowe. Dalsze artykuły zawierają zasadnicze postanowienia, jakie znajdujemy w ustawach skarbowych innych państw a więc, że do pokrycia ustalonych wydatków mają służyć przede wszystkim ustalone w preliminarzu dochody, że Minister Skarbu upoważniony jest do przeprowadzenia operacji kredytowych celem pokrycia niedoboru, że Rząd upoważniony jest do pobierania danin i innych dochodów według przepisów i że wszelkie kredyty mogą być użyte tylko do końca okresu budżetowego t. j. do 30 czerwca 1919 r.

Preliminarz obejmuje wszystkie gałęzie administracji państwowej w 20 częściach i dla każdej części przewiduje osobno dochody i wydatki. Układ jego tak poziomy jak pionowy jest zgodny z zasadniczym układem preliminarza poprzedniego, podział na działy, paragrafy i pozycje jest konsekwentnie we wszystkich częściach przeprowadzony a tytuły budżetowe i ich kolejność możliwie we wszystkich działach są ujednostajnione.

2) *Drugi preliminarz budżetowy* uchwalony przez Radę Ministrów dnia 11 marca 1919 wniósł Minister Skarbu do Sejmu Ustawodawczego na ręce Marszałka dnia 12 marca 1920.

To przedłożenie rządowe obejmuje: projekt ustawy skarbowej na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 oraz na okres od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920, zestawienie ogólne dochodów i wydatków na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920, plan finansowo-gospodarczy na okres od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920, szczegółowe preliminarze dla każdej władzy centralnej, oznaczone częściami porządkowemi z objaśnieniami i wreszcie projekt preliminarza budżetowego b. dzielnicy pruskiej na okres od 1 października 1919 do 31 marca 1920, podzielony na 16 części (według działów administracji, — departamentów).

Budżetem na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 objęto osobno b. zabór rosyjski i osobno b. zabór austriacki z uwzględnieniem odrębności tych dzielnic pod względem rachunkowo-kasowym. Budżet b. zaboru rosyjskiego podzielono na 21 części, zachowując układ preliminarza poprzedniego półrocza z tą jednak odmianą, że w układzie pionowym wprowadzono podział wydatków i dochodów na zwyczajne i nadzwyczajne. Podział ten zachowano także w budżecie b. zaboru austriackiego.

Projektowana ustawa skarbowa nie jest już tak lakoniczna jak poprzednia, zawiera ona obok wiążących postanowień jeszcze bardzo szerokie uprawnienia dla Rządu a dla Ministerstwa Skarbu w szczególności.

Ogólną sumę wydatków państwowych na obszarach b. zaborów rosyjskiego i austriackiego ustalono na okres od 1 lipca 1919 r. do 31 marca 1920 w kwocie 14.828.667.879 mk. a na obszarze b. zaboru pruskiego na okres od 1 października 1919 do 31 marca 1920 r. w kwocie 361.011.192 mk.

Wszelkie wydatki uskuteczniane być miały z reguły na cele wymienione w rubrykach budżetu i w ramach kredytów ustalonych w budżecie. Przeniesienia budżetowe (virements) w obrębie tej samej części budżetu i przekroczenia o najwyżej 25% kwoty preliminowanej w danej rubryce dozwolone być miały tylko w nagłych i rzeczowo uzasadnionych wypadkach pod odpowiedzialnością kompetentnego Ministra za zgodą

Ministra Skarbu. Przeniesienie budżetowe z jednej części na drugą oraz przekroczenia kredytów przewyższające 25% i otwieranie nowych kredytów mogły nastąpić tylko na podstawie nowych tytułów ustawowych lub za zgodą Sejmu na wniosek Ministra Skarbu. Te ostatnie odchylenia dozwolone być miały, gdy Sejm nie urzęduje, w wypadkach nagłych pod odpowiedzialnością kompetentnego Ministra za zgodą Ministra Skarbu pod warunkiem późniejszego przedstawienia ich dodatkowo Sejmowi do zatwierdzenia. Ogólna suma dochodów państwowych na obszarach b. zaborów rosyjskiego i austriackiego na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 preliminowana była w łącznej kwocie 2.754.014.747 mk., a na obszarze b. zaboru pruskiego na okres od 1 października 1919 do 31 marca 1920 w kwocie 373.610.304 mk.

Minister Skarbu upoważniony był do przeprowadzenia operacji kredytowych celem pokrycia wydatków państwowych, nie znajdujących pokrycia w powyższych dochodach państwowych w szczególności do zaciągnięcia pożyczki w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej.

Przyznane kredyty mogły być użyte tylko do 31 marca 1920 r.

Rząd jednak był upoważniony do prowadzenia gospodarki finansowej w czasie od 1 kwietnia 1920 r. do 31 grudnia 1920 r. w granicach budżetu na okres od 1 lipca 1919 r. do 31 marca 1920 r., który w ten sposób ze względu na brak czasu na opracowanie nowego budżetu oraz celu położenia tamy bezplanowej (bezbudżetowej) gospodarce finansowej miał być przedłużony na dalsze 9 miesięcy.

W tym celu preliminarz wydatków na okres od 1 lipca 1919 r. do 31 marca 1920 r. miał być stosowany analogicznie na dalsze trzy kwartały t. j. do 31 grudnia 1920 r. z uwzględnieniem zmian, dokonanych do 31 marca 1920 r. jednak z tem ograniczeniem, że wydatki nadzwyczajne preliminowane na okres do 31 marca 1920 r. mogły być dokonane w czasie od 1 kwietnia do 31 grudnia 1920 r. tylko za zgodą Ministra Skarbu. Przeniesienia budżetowe, przekroczenia kredytów oraz otwieranie nowych kredytów mogły być dokonywane pod temi samemi warunkami, jak w okresie do 31 marca 1920 r.

Wszystkie wydatki zwyczajne i nadzwyczajne w okresie od 1 kwietnia 1920 r. do 31 grudnia 1920 r. miały być pokryte:

- 1) dochodami państwowemi zwyczajnemi i nadzwyczajnemi, w takiej samej kwocie, w jakiej przewidziane były na poprzedni okres z uwzględnieniem podwyżek tych dochodów, opartych na nowych tytułach prawnych, tudzież
- 2) operacjami kredytowemi, w szczególności wpływami z pożyczek wewnętrznych z mocy ustawy z dn. 27 lutego 1920, z 4% biletów skarbowych na zasadzie ustawy, którą Sejm miał uchwalić, z pożyczki przymusowej z mocy osobnej ustawy, zobowiązaniami zaciągniętymi z tytułu zakupów zagranicznych z mocy ustawy z dn. 28 marca 1919 r. i dalszą pożyczką w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej.

Ogólne wpływy i wydatki, preliminowane na okres od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920 przedstawiono w osobnym „Planie gospodarczo-finan-

sowym". Według tego planu wpływy zwyczajne preliminowano na 6.212.361.628 mk. a nadzwyczajne na 41.541.653.119 mk. razem na 47.754.014.747 mk., zaś wydatki zwyczajne na 8.039.701.181 mk., a nadzwyczajne na 39.516.543.667 mk. czyli razem na 47.556.244.848 mk.

Według uwag do projektu ustawy skarbowej jako zwyczajne ustalono te wydatki i dochody, które powtarzają się regularnie i są względnie stałe a co do cyfrowego wzrostu stosują się do ogólnych tendencji rozwoju; jako nadzwyczajne skwalifikowano te wydatki i dochody, które bądź są jednorazowe, bądź też powtarzają się tylko w kilku okresach budżetowych, bądź wreszcie wywołane są jedynie nadzwyczajnymi stosunkami (wojna, drożyzna, odbudowa kraju).

Jakkolwiek budżet ten obejmuje b. zabór rosyjski i b. zabór austriacki, to jednak budżet b. zaboru austriackiego sporządzony został w koronach i oparty na rubrykach budżetu b. państwa austriackiego z okresu 1918/1919, zastosowanie bowiem rubryk budżetowych b. zaboru rosyjskiego do budżetu Małopolski ze względu na odmienny system kasowo-rachunkowy, odmienną walutę i odmienny system podatków w Małopolsce nie dało się przeprowadzić bez szkodliwych następstw dla gospodarki finansowej państwa. W uwagach do projektu ustawy skarbowej znajdujemy uzasadnienie, dlaczego projektowano upoważnienie Rządu do prowadzenia gospodarki finansowej w czasie od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920 w granicach przedłożonego budżetu. Stało się to dlatego, że z powodu trudności technicznych przy zestawieniu budżetu dla wszystkich b. zaborów, mianowicie niemożności oparcia się na doświadczeniu ubiegłych okresów (gdyż życie gospodarcze rozpoczęło się w listopadzie 1918 r. a budżet na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 przedłożony został z końcem tego okresu), zachodziła więc konieczna potrzeba ustalenia planu finansowego na najbliższy okres.

W układzie poziomym dzieli się właściwy budżet na części (Władze centralne, Ministerstwa), oznaczone cyframi rzymskimi tudzież na *A.* dochody i *B.* wydatki. Tak dochody jakoteż wydatki wyszczególnione są oddzielnie w każdej części budżetu, dochody stosownie do ich właściwości podzielone są na osobowe i rzeczowe. W układzie pionowym tego budżetu znajdujemy tak w dochodach jako też rozchodach z reguły podział na działy, paragrafy i pozycje. W budżetach Ministerstw: Spraw Wewnętrznych, Skarbu i Zdrowia Publicznego b. zaboru austriackiego przeprowadzono podział na działy, tytuły, paragrafy i pozycje, w budżecie Ministerstwa Kolei Żelaznych b. Zaboru rosyjskiego tylko niektóre działy podzielono na tytuły, paragrafy i pozycje; w budżecie Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego nie ma działów a tylko tytuły, paragrafy i pozycje.

Po trzech względnie czterech przedziałkach, przeznaczonych na dział ew. tytuł, paragraf i pozycję następuje przedziałka na wyszczególnienie t. j. oznaczenie tytułu budżetowego przychodu względnie rozchodu, w następnych dwu przedziałkach umieszczono kwoty preliminowanych dochodów i wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych według poszczególnych paragrafów i pozycji budżetowych, a wreszcie w dwu ostatnich przedział-

kach sumy preliminowane dochodów wzgl. wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych według działów wzgl. tytułów budżetowych.

Łatwo zrozumieć, że stosowanie się do tak niejednostajnie skonstruowanych budżetów przedstawiało niezmiernie trudności przy wykonaniu budżetu i kontroli w kasach i izbach skarbowych.

Preliminarz budżetu b. dzielnicy pruskiej jest tak pod względem formy jak i treści odmienny od preliminarzy budżetowych dwu innych dzielnic. Przedewszystkiem obejmuje on okres krótszy od 1 października 1919 dlatego, że mniej więcej w tym czasie zorganizowało się Ministerstwo b. dzielnicy pruskiej, a powtórę z tego powodu, że według umowy paryskiej z dnia 9 stycznia 1920, zawartej między rządem polskim a niemieckim, dzień 1 października 1919 uznany został jako termin obowiązujący co do obrachunku finansowego przychodów i rozchodów na obszarach odstąpionych Polsce.

Preliminarz ten składa się z ogólnego zestawienia dochodów i wydatków i 16 części; część pierwsza obejmuje Zarząd centralny tego Ministerstwa a następnie części przedstawiają dochody i wydatki działów administracji według poszczególnych jego Departamentów. Podział wydatków na Zarząd główny, Departamenty i Biuro Ministerstwa w Warszawie zastosowano ściśle jedynie do płac urzędniczych, inne zaś wydatki zwyczajne i nadzwyczajne podano w sumach ogólnych dla całego Ministerstwa.

W układzie poziomym oprócz podziału na dochody i wydatki, a w wydatkach na osobowe i rzeczowe spotykamy podział na zwyczajne i nadzwyczajne (jednorazowe). Układ pionowy przedstawia w przedziałkach: działy, paragrafy, pozycje, wyszczególnienie (tytułów budżetowych) i preliminowane kwoty dochodów względnie wydatków w markach.

Objaśnienia do poszczególnych dochodów i wydatków w preliminarzach budżetowych wszystkich dzielnic umieszczono w dodatku po każdej części budżetu.

*Od roku 1921 rozpoczynają się roczne okresy budżetowe.*

3) *Preliminarz budżetowy na r. 1921* wraz z ustawą skarbową uchwalony przez Radę Ministrów w czasie od 12 maja do 9 lipca 1921 przedstawia wielki postęp. Składa się on z 22 części, z których 21 części stanowią wspólny preliminarz dochodów i wydatków dla b. zaboru rosyjskiego razem z przyłączonemi na podstawie Traktatu Ryskiego Ziemiami (Kresami) Wschodnie-imi i b. zaboru austriackiego t. j. b. Galicją z dołączonemi częściami Spisza i Orawy a część 22-ga obejmuje b. dzielnicę pruską. Preliminarzem tym nie objęto przyznanej Polsce części Śląska Cieszyńskiego, a to zgodnie z art. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r., zawierającej statut organizacyjny Województwa Śląskiego (Dz. U. Nr. 73, poz. 497). Wydatki państwowe z wszystkich trzech dzielnic razem ustalono na 208.961.184.895 marek a dochody na 135.166.702.306 marek. Minister Skarbu miał być upoważniony do przeprowadzenia operacji kredytowych t. j. zaciągnięcia pożyczek wewnętrznych i zagranicznych, celem pokrycia wydatków niezajdujących pokrycia w dochodach państwowych.

Wszelkie wydatki państwowe miały być uskutecznione tylko na cele, wymienione w rubrykach budżetu i w granicach kredytów, ustalonych w tych

rubrykach. Kredyty nieoparte na szczegółowym planie użycia, miały być uruchomiane tylko za uprzednią zgodą Ministra Skarbu. Odnosiło się to w szczególności do Ministerstwa Spraw Wojskowych, dla którego kredyty uruchomić miało Ministerstwo Skarbu na podstawie szczegółowych preliminarzy, które opracowywać winno Ministerstwo Spraw Wojskowych z góry na okresy dwumiesięczne w ramach całorocznego preliminarza.

Przekroczenia ustalonych w budżecie kredytów i otwieranie nowych kredytów mogły nastąpić tylko za zgodą Sejmu na wniosek Ministra Skarbu. Dopuszczalnym jednak miało być pokrywanie przekroczeń kredytów jako też nowych kredytów zaoszczędzeniami innych rubryk.

Minister Skarbu miał być uprawniony do przyznawania dodatkowych kredytów spowodowanych drożyzną do wysokości 10.000.000.000 marek. Zresztą jak w poprzednich projektach ustaw skarbowych, tak i w tym projekcie zastrzeżono, że kredyty ważne są tylko do końca okresu budżetowego a użycie ich po upływie tego budżetu może nastąpić w terminie i pod warunkami, które określi Minister Skarbu.

Wydatki i dochody preliminowane były z reguły we wszystkich działach budżetu w całych kwotach (brutto) z wyjątkiem tylko przedsiębiorstw państwowych o charakterze przemysłowym, które wprowadzono do preliminarza z dochodem netto.

W układzie poziomym budżetu oprócz podziału na części t. j. Ministerstwa i Główne Urzędy przeprowadzono w dochodach każdej części podział na główne źródła danego Ministerstwa, zaś w wydatkach każdej części i działu zachowano dawny zasadniczy podział na osobowe i rzeczowe.

W układzie pionowym podzielono tak dochody jak wydatki na działy, paragrafy i pozycje a w kilku częściach wprowadzono podział na działy, rozdziały, paragrafy i pozycje. Schemat budżetu ulepszono w ten sposób, że w każdym dziale wydatków ustalono dziesięć pierwszych paragrafów jednolitych tak co do nazwy jak i treści. W ten sam sposób ustalono także niektóre paragrafy dochodów.

Dalszy podział w układzie pionowym wykazują podziałki dla nazw (tytułów) dochodów i wydatków oraz dla kwot dochodów zwyczajnych i nadzwyczajnych i sum razem.

Wcielony jako część 22-ga preliminarz budżetowy Ministerstwa dzielnicy pruskiej składa się z 15 części i obejmuje całokształt administracji państwowej z wyjątkiem niektórych gałęzi administracji, wyłączonych z tego preliminarza i wcielonych do preliminarzy odnośnych resortowych Ministerstw, jak administracji celnej, administracji kolejowej i pocztowo-telegraficznej.

4) *Preliminarz budżetowy na r. 1922*, uchwalony na posiedzeniach Rady Ministrów w dniach 6, 7 i 8 marca 1922, obejmuje łącznie b. zabór rosyjski wraz z ziemiami wschodnimi, b. zabór austriacki t. j. b. Galicję z częściami Spisza i Orawy i b. zabór pruski. Przedłożenie rządowe, odnoszące się do tego budżetu, składa się: z projektu ustawy skarbowej z uwagami, oraz zestawieniem dochodów i wydatków według części preliminarza i zestawie-



niem ogólnem wydatków inwestycyjnych i z właściwych preliminarzy budżetowych z objaśnieniami.

Wydatki zwyczajne ustalono na 439.983.302.401 marek, a wydatki nadzwyczajne na 151.650.607.193 marek, w czym wydatki inwestycyjne wynosić miały 112.548.593.922 marek, zatem łączną sumę wydatków ustalono na 591.633.909.594 marek. Na pokrycie tych wydatków z wyłączeniem inwestycyjnych służyć miały prelimitowane w budżecie dochody zwyczajne i nadzwyczajne w łącznej kwocie 458.630.314.425 marek. Niedobór 20.465.001.247 marek i wydatki inwestycyjne miały być pokryte z operacji finansowych, do przeprowadzenia których Minister Skarbu miał uzyskać upoważnienie sejmowe.

Ogólne zasady zawarte w projekcie ustawy skarbowej do tego preliminarza zgadzają się z zasadami projektu poprzedniej ustawy skarbowej. Wprowadzenie jednolitych przepisów rachunkowo-kasowych w całym państwie i przyjęcie zasad tych przepisów przez administrację wojskową spowodowało, że projekt ustawy skarbowej nie zawiera postanowienia przewidzianego w projekcie ustawy skarbowej na rok 1921 co do kredytów prelimitowanych co dwa miesiące dla administracji wojskowej.

W budżecie więc na rok 1922 znalazła wyraz nie tylko unifikacja terytorjalna finansowej gospodarki państwowej, lecz także unifikacja rachunkowa wszystkich gałęzi administracji państwowej.

Tak wydatki jak i dochody prelimitowano łącznie ze wszystkich dzielnic; budżet Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej obejmuje tylko wydatki centrali, inne zaś wydatki z tej dzielnicy włączono do wydatków poszczególnych Ministerstw i urzędów.

Cały preliminarz budżetowy dzieli się na 21 części, gdyż odpadła część 15 preliminarza z r. 1921, t. j. Ministerstwo Aprowizacji. Pod względem układu preliminarz budżetowy na r. 1922 odpowiada preliminarzowi na rok poprzedni.

5) *Preliminarz budżetowy na r. 1923* ułożony pod hasłem naprawy Skarbu Rzeczypospolitej w myśl przedłożonego Sejmowi projektu ustawy o naprawie Skarbu, odbiega tak pod względem formy jak i treści od preliminarzy budżetowych na okresy ubiegłe. Odstępuje od zasady jednolitości budżetu, do której dąży nowoczesne prawo budżetowe, jest więc poniekąd krokiem wstecz. To cofnięcie się wstecz uzasadniane było koniecznością ułatwienia orjentacji w gospodarce, stworzenia silniejszej odpowiedzialności zarządów wyodrębnionych gałęzi gospodarstwa państwowego i w następstwie tego osiągnięcie równowagi budżetowej. W tym celu podzielono preliminarz na r. 1923 na trzy grupy:

A. Preliminarz administracyjny, zawierający przewidywane dochody i wydatki władz i urzędów administracji państwowej z wykluczeniem niektórych większych przedsiębiorstw państwowych.

W układzie tego preliminarza zachowano dotychczasowy podział na części, których ilość ograniczono do 20.

B. Preliminarz przedsiębiorstw, przedstawiający dochody i wydatki przedsiębiorstw państwowych, które w poprzednich preliminarzach bu-

dżetowych wcielone były jako oddzielne działy administracji a obecnie w myśl zasad projektu ustawy o naprawie skarbu miały otrzymać odrębną osobowość prawną i autonomię gospodarczą celem przysporzenia państwu jak największych zysków. Tym odrębnym preliminarzem objęto następujące przedsiębiorstwa: Drukarnie Państwowe, Wytwornie Wojskowe, Państwowe Zakłady Graficzne, Przedsiębiorstwa Górnicze, Hutnicze i Przemysłowe, Koleje Żelazne, Majątki Państwowe, Lasy, Wytwornię aparatów telegraficznych i telefonicznych, Radjotelegraf i Zdrojowiska Państwowe.

Wyodrębnione w osobnym preliminarzu przedsiębiorstwa otrzymały numerację działów, jaka przypadała dla nich w odnośnej części budżetów administracyjnych.

C. Preliminarz monopolów, obejmujący monopole sacharyny, tytoniu i soli oraz loterję państwową.

Celem umożliwienia porównania dochodów i wydatków w poszczególnych częściach tego rozgrupowanego budżetu z dochodami i wydatkami poprzednich budżetów poprzedzono preliminarz na r. 1923 tablicami ogólnymi, obejmującymi łączne sumy wydatków i dochodów zwyczajnych i nadzwyczajnych budżetów administracyjnych, przedsiębiorstw i monopolów państwowych.

Nowością w preliminarzu na r. 1923 jest też zaokrąglenie tak dochodów jak i wydatków do tysiący marek, co nastąpiło wskutek spadku waluty, a nadto wprowadzenie nowego sposobu obliczania cyfr budżetu na podstawie norm opartych na cenach hurtowych towarów, uposażeniach urzędniczych i kursach walut zagranicznych w pierwszej połowie stycznia 1923. Wspomniane więc tablice przedstawiono naprzód w tysiącach marek, a następnie w tysiącach złotych, które obliczono na podstawie wskaźnika skróconego indeksu cen hurtowych z pierwszej połowy stycznia 1923 w stosunku do złotego określonego art. 1 ustawy z dn. 26 września 1922 (Dz. Ust. R. P. Nr. 83 poz. 740) t. j. 1 złoty = 3.600 marek.

W osobnem zestawieniu przedstawiono spodziewane w r. 1923 dochody z danin publicznych i monopolów w tysiącach marek i złotych.

Projekt ustawy skarbowej poprzedzający preliminarz budżetu na r. 1923 różni się nieznacznie od poprzednich projektów ustaw skarbowych, zawiera bowiem tylko nowe postanowienia, dotyczące wykonania budżetu przez stworzenie okresu ulgowego dla wydatków.

Według tego projektu suma wydatków zwyczajnych miała być ustalona na r. 1923 na 4.153.882.022 tysięcy marek, czyli 1.153.855 tysięcy złotych, zaś suma wydatków nadzwyczajnych na 1.967.570.595 tysięcy marek, czyli na 546.545 tysięcy złotych a więc łączna suma wydatków na 6.121.452.617 tysięcy marek, czyli na 1.700.400 tysięcy złotych. Wydatki mogły być skutecznie tylko w ramach kredytów ustalonych w rubrykach budżetu.

W razie wzrostu drożyzny mogło nastąpić za zgodą Ministra Skarbu uzupełnienie kredytów tylko do wysokości kwoty, stanowiącej równowartość w markach sumy prelimitowanego kredytu przeliczonego na złote po wspomnianym kursie. Do wyjątków miało należeć: 1) przekroczenie kredytów,

znajdujące pokrycie w zaoszczędzeniu w innych rubrykach i 2) zwiększenie wydatków zwyczajnych, przewidzianych w planach finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw i monopolów państwowych, o ile nie powoduje zwiększenia deficytu lub zmniejszenia dochodu danego przedsiębiorstwa względnie monopolu.

Na pokrycie wydatków zwyczajnych służyć miały dochody zwyczajne preliminowane na 3.442.818.019 tysięcy marek, czyli 956.336 tysięcy złotych, zaś na pokrycie wydatków nadzwyczajnych z wyłączeniem wydatków na obronę państwa i na odbudowę służyć miały dochody nadzwyczajne w kwocie 121.724.150 tysięcy marek, czyli 33.812 tysięcy złotych. Wydatki na obronę państwa i odbudowę w łącznej kwocie 1.003.876.621 tysięcy marek czyli 278.854 tysięcy złotych miały znaleźć pokrycie z wpływów podatku majątkowego.

Niedobory miały być pokryte w drodze operacji finansowych w granicach upoważnień przewidzianych w projektowanej ustawie o naprawie Skarbu Rzeczypospolitej.

Kredyty ustalone w budżecie miały być ważne do 31 grudnia 1923, a po tym terminie mogły być użyte tylko w ciągu *dwóch miesięcy* (okres ulgowy) pod warunkami, które ustalić miał Minister Skarbu.

Projektowana ustawa skarbowa wraz z preliminarzem budżetu uchwalonym przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dn. 26 kwietnia 1923, miała obowiązywać od 1 stycznia 1923.

Preliminarz ten dla wszystkich trzech grup (administracji, przedsiębiorstw i monopolów) nie różni się zresztą pod względem formy od preliminarza na rok 1922, jest tylko znacznie bogatszy w objaśnienia.

Zanim jednak preliminarz budżetu na rok 1923 został opracowany i Sejmowi przedłożony, co nastąpiło dopiero z końcem kwietnia 1923, Sejm uchwalił *ustawę z dnia 15 lutego 1923 o prowizorium budżetowym na czas od 1 stycznia do 31 marca 1923 roku*. (Dz. Ust. Nr. 22 poz. 138) i *ustawę z dnia 24 marca 1923 o pierwszym dodatkowym prowizorium na czas od 1 stycznia do 31 marca 1923* (Dz. Ust. R. P. Nr. 38 poz. 253).

W *art. 1* ustawy z dnia 15 lutego 1923 upoważniono Rząd do czynienia wydatków państwowych w czasie od 1 stycznia do 31 marca 1923 r. według dołączonego do tej ustawy zestawienia *kredytów rzeczowych* w ogólnej kwocie 709.062.473.065 marek, oraz wydatków osobowych w ogólnej kwocie 450.000.000.000 marek, a w *art. 2* postanowiono, że przekroczenie powyższych kredytów może nastąpić tylko w razie dalszego wzrostu drożyzny, w granicach 20% tych kredytów.

Wydatki w *art. 1* i *2* wymienione miały być dokonane na poczet konstytucyjnie mającego się zatwierdzić budżetu na rok 1923.

W *art. 4* otrzymał Rząd upoważnienie do pokrycia wydatków państwowych w okresie powyższym dochodami państwowymi, przewidzianymi w *preliminarzu na rok 1922*, przy uwzględnieniu podwyżki dochodów oraz dochodami opartymi na nowych tytułach prawnych.

Ustawa ta ogłaszana została w Dzienniku Ustaw dnia 4 marca 1923, a wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 1923.

Ustawa z 24 marca 1923 o pierwszym dodatkowym prowizorjum budżetowym na wspomniany okres podwyższa ustaloną w art. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1923 granicę, do której mogło nastąpić wrazie wzrostu drożyzny przekroczenie kredytów, przyznanych w art. 1 tejże ustawy, dla kredytów rzeczowych o dalsze 60% a dla kredytów osobowych o dalsze 25% tych kredytów (art. 1).

Kredyty, ustalone w równowartości walut obcych, mogły być zmienione odpowiednio do kursu tych walut, przyczem suma tych kredytów, ustalona w walucie obcej, nie mogła być przekroczoną (art. 1). Ministra Skarbu upoważniono do otwarcia w prowizorjum budżetowym za omawiany okres na wydatki związane z zajęciem pasa neutralnego między Polską a Litwą Kowieńską, następujących nowych kredytów:

dla Min. Spraw Wewn. (dz. 1. Zarząd centralny)	Mk. 1.500.000.000
dla Min. Kolei Żel. (dz. 4. Odbudowa zniszczonych przez wojnę linii i budowli kolejowych)	. . . Mk. 2.500.000.000
i dla Min. P. i T. (dz. 2. Urzędy lokalne)	. . . Mk. 600.000.000

Wreszcie upoważniono Ministra Skarbu do otwarcia w tem prowizorjum dodatkowych kredytów, dla Min. Spraw Zagranicznych (na uzupełnienie funduszu dyspozycyjnego w kwocie Mk. 1.700.000.000, dla Min. Spraw Wewn. na uzupełnienie funduszu dyspozycyjnego Mk. 630.000.000 i dla Min. Skarbu na emerytury i zaopatrzenia Mk. 43.036.000.000.

Ustawa z dnia 15 czerwca 1923 o drugim dodatkowym prowizorjum budżetowym za czas od 1 stycznia do 31 marca 1923 (Dz. Ust. Nr. 66 poz. 510), upoważnia Ministra Skarbu do otwarcia w prowizorjum budżetowym Ministerstwa Skarbu za 1 kwartał 1923 w dziale 5 § 10 (Pomoc dla ciał samorządowych) dodatkowego kredytu w kwocie Mk. 11.000.000.000 (art. 1) w prowizorjum Głównego Urzędu Likwidacyjnego nowego kredytu w sumie Mk. 10.000.0000.000 (art. 2) na akcję likwidacji majątków niemieckich.

Ustawą z dnia 15 czerwca 1923 o prowizorjum budżetowym na czas od 1 kwietnia do 30 czerwca 1923 (Dz. Ust. R. P. Nr. 66 poz. 511) otrzymał Rząd w art. 1 upoważnienie do czynienia wydatków w tym okresie w wysokości kredytów przyznanych w art. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1923 oraz w wysokości dodatkowych kredytów przyznanych na mocy art. 2 tejże ustawy, tudzież art. 1 ustawy z dnia 24 marca 1923 o pierwszym dodatkowym prowizorjum i art. 1 ustawy z dn. 15 czerwca 1923 o drugim dodatkowym prowizorjum budżetowym na I kwartał 1923 r.

Według art. 2 przekroczenie kredytów prowizorycznych ustalonych w art. 1, mogło nastąpić tylko w razie wzrostu drożyzny w granicach 100% tych kredytów.

Wyjątek stanowiły:

1) Kredyty dodatkowe, potrzebne na pokrycie wydatków rzeczowych, zwiększonych skutkiem podwyżki taryf pocztowych, telegraficznych i kolejowych;

2) Kredyty dodatkowe, potrzebne wskutek wzrostu kursu walut zagranicznych na dokonywanie wydatków osobowych i rzeczowych, płatnych

w walucie zagranicznej, o ile suma kredytów ustalona w walucie zagranicznej nie zostanie przekroczona.

Te zmiany budżetowe mogły być dokonane ponad granicę wyżej ustaloną za uprzednią zgodą Ministra Skarbu.

Otwieranie nowych kredytów mogło nastąpić tylko na wniosek Ministra Skarbu, zatwierdzony w drodze ustawodawczej.

W art. 3 uzyskał Minister Skarbu upoważnienie do otwierania w tem prowizorium budżetowem dla Ministerstwa Robót Publicznych kredytu dodatkowego w kwocie Mk. 3.000.000.000 dla dokończenia budowy kolonii urzędniczych na Mokotowie i Żoliborzu.

Wydatki powyższe miały być dokonywane na poczet konstytucyjnie zatwierdzić się mającego budżetu na rok 1923.

Rząd był upoważniony do pokrycia wydatków w tem prowizorium dochodami państwowemi, przewidzianemi w *preliminarzu na r. 1922* przy uwzględnianiu podwyżki tych dochodów oraz dochodami opartemi na nowych tytułach prawnych a Minister Skarbu upoważniony był do przedsięwzięcia operacji finansowych celem pokrycia wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach państwowych.

*Ustawa z dnia 8 sierpnia 1923* (Dz. Ust. R. P. Nr. 89 poz. 698) stwarza dalsze prowizorium budżetowe na czas od 1 lipca do 30 września 1923 r. i upoważnia Rząd w art. 1 do czynienia wydatków państwowych w tem prowizorium w wysokości kredytów, przyznanych w art. 1 ustawy z dnia 15 czerwca 1923 (Dz. Ust. R. P. Nr. 66 poz. 511) oraz w wysokości kredytów dodatkowych, przyznanych w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 1923 r. na mocy art. 2 powołanej ustawy. Według art. 2 tej ustawy przekroczenie kredytów prowizorycznych ustalonych w art. 1 może nastąpić tylko w razie dalszego wzrostu drożyzny w granicach 25% tych kredytów.

Wyjątek stanowiły kredyty dodatkowe, potrzebne wskutek wzrostu kursu walut zagranicznych na dokonywanie wydatków osobowych i rzeczowych płatnych w walucie zagranicznej, o ile suma kredytów ustalona w walucie zagranicznej, nie zostaje przekroczona. Zmiany te mogły być dokonane za uprzednią zgodą Ministra Skarbu ponad granicę, ustaloną w ustępie pierwszym tego artykułu.

Otwieranie nowych kredytów mogło nastąpić tylko na wniosek Ministra Skarbu zatwierdzony w drodze ustawodawczej.

W art. 3 postanowiono, że wymienione w art. 1 i 2 wydatki miały być dokonywane na poczet konstytucyjnie zatwierdzić się mającego budżetu na rok 1923 z tem, że kredyty inwestycyjne mogły być otwierane za uprzednią zgodą Ministra Skarbu. Dalsze postanowienia co do pokrywania wydatków w tem prowizorium dochodami państwowemi, przewidzianemi w *preliminarzu na rok 1922* z uwzględnieniem podwyżki tych dochodów i dochodami opartemi na nowych tytułach prawnych i co do przedsięwzięcia operacji finansowych zgodne są z odnośnemi postanowieniami ustawy z dnia 15 czerwca 1923 (Dz. Ust. R. P. Nr. 66 poz. 511).

*Ustawa z dnia 25 października 1923* o dodatkowem prowizorium budżetowem za czas od 1 lipca do 30 września 1923 oraz o prowizorium bud-

żetowem za czas od 1 października do 31 grudnia 1923 (Dz. Ust. R. P. Nr. 112 poz. 892) podwyższa przede wszystkim w art. 1 o dalsze 130% ustaloną w art. 2 ustawy z 8 sierpnia 1923 (Dz. Ust. R. P. Nr. 89 poz. 698) granicę, do której mogło nastąpić w razie dalszej drożyzny podwyższenie kredytów przyznanych w art. 1 powołanej ustawy a następnie w art. 2 upoważnia Rząd do czynienia wydatków w czasie od 1 października do 31 grudnia 1923 w wysokości kredytów, przyznanych w art. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1923 z uwzględnieniem przyznanej w przytoczonym wyżej art. 1 podwyżki 130% tych kredytów.

Według art. 3 przekroczenie kredytów prowizorycznych, ustalonych w art. 2 mogło nastąpić tylko w razie dalszego wzrostu drożyzny w granicach 100% tych kredytów. Wyjątek stanowiły kredyty dodatkowe potrzebne wskutek wzrostu kursu walut zagranicznych na dokonywanie wydatków osobowych i rzeczowych, płatnych w walucie zagranicznej, o ile suma kredytów, ustalona w walucie zagranicznej, nie zostaje przekroczoną.

Zmiany budżetowe, o których mowa w poprzednim ustępie, mogły być dokonane za uprzednią zgodą Ministra Skarbu ponad granicę, ustaloną w ustępie pierwszym.

Otwieranie nowych kredytów mogło nastąpić tylko na wniosek Ministra Skarbu zatwierdzony wdrodze ustawodawczej.

Art. 4 zawiera postanowienia, że w art. 1, 2 i 3 wydatki państwowe miały być dokonywane na poczet konstytucyjnie mającego się zatwierdzić budżetu na rok 1923, przy czym wydatki inwestycyjne mogły być dokonywane wyłącznie za uprzednią zgodą Ministra Skarbu.

Art. 5 upoważnia Rząd do pokrywania wydatków państwowych w tem prowizorium dochodami państwowymi, przewidzianymi w *preliminarzu budżetowym na rok 1923* przy uwzględnieniu podwyżki tych dochodów, oraz dochodami, opartymi na nowych tytułach prawnych.

Art. 6 upoważnia Ministra Skarbu do przedsięwzięcia operacji finansowych celem pokrycia wymienionych w art. 1, 2 i 3 wydatków, nie mających pokrycia w dochodach państwowych.

*Ustawa z dnia 10 stycznia 1924 o dodatkowym prowizorium budżetowym za czas od 1 października do 31 grudnia 1923* (Dz. Ust. R. P. Nr. 4 poz. 26) zawiera zezwolenie, iż przyznane w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1923 (Dz. Ust. R. P. Nr. 112 poz. 892) kredyty prowizoryczne na czas od 1 października do 31 grudnia 1923, powiększone z powodu wzrostu drożyzny na mocy art. 3 powołanej ustawy o 100% mogły być w razie dalszego wzrostu drożyzny uzupełnione przez Ministra Skarbu przez zastosowanie mnożnika, nie przekraczającego cyfry 5.

Wprawdzie wszystkie cztery ustawy o prowizorjach budżetowych na I, II, III i IV kwartał 1923 zawierają postanowienie, że wydatki państwowe mają być dokonywane na poczet konstytucyjnie zatwierdzić się mającego budżetu na rok 1923, jednakże zatwierdzenie to dotychczas nie nastąpiło. Jak z przedstawionych dat wynika wszystkie ustawy o prowizorjach budżetowych wydane były już po rozpoczęciu odnośnego prowizorium a ustawa z dnia 15 czerwca 1923 o prowizorium budżetowym na II kwartał 1923

ogłoszona została dopiero 6 lipca 1923 a więc po upływie odnośnego prowizorium, a przecież administracja państwowa to jest władze i urzędy państwowe musiały czynić wydatki i pobierać dochody bez przerwy przez cały rok administracyjny poczynawszy od 1 stycznia 1923, nie mając zaś do tego prawnej podstawy, musiały prowadzić rachunki tak przychodów jak i wydatków według własnego planu. Wprawdzie przytoczone ustawy legalizowały te bezprawne czynności administracji państwowej, ale nie w formie ogólnej, lecz szczegółowej chociaż nie budżetowej a więc jużto w sumach ściśle określonych dla zasadniczych kredytów rzeczowych i osobowych, jak to czyni ustawa o pierwszym prowizorium budżetowym w art. 1, jużto w sumach procentowych lub wreszcie w wielokrotnościach poprzednio oznaczonych sum.

Rząd atoli czyniąc wydatki, miał zupełną swobodę działania, ale nie był pewny, czy i jakie otrzyma do tego dodatkowe uprawnienia od władz ustawodawczych. Ta niepewność osłabiała zarządzenia Rządu, czyniła je chwiejnymi.

Oczywiście, że w takich warunkach nie można mówić o ścisłym wykonaniu budżetowym ani o jego kontrolowaniu, bo do tego brak było prawnej podstawy.

Przytoczone ustawy stworzyły jeszcze dalsze trudności dla administracji państwowej w prowadzeniu rachunków. W ustawie o pierwszym prowizorium upoważniono Rząd do pokrywania wydatków państwowych dochodami państwowymi, przewidzianymi w preliminarzu na rok 1922 z uwzględnieniem podwyżek dochodów i dochodami opartymi na nowych tytułach prawnych. Zezwolenie na pokrywanie wydatków w pierwszym prowizorium dochodami państwowymi, przewidzianymi w preliminarzu na rok 1922, da się wytłumaczyć tem, że w chwili uchwalenia ustawy o pierwszym prowizorium t. j. w dniu 15 lutego 1923 preliminarz na rok 1923 nie był jeszcze wniesiony do Sejmu. Jednakże dwie dalsze ustawy z dn. 15 czerwca 1923 i z dn. 8 sierpnia 1923 o drugim i trzecim prowizorium przyjmują również do pokrycia wydatków dochody przewidziane w preliminarzu na r. 1922 a dopiero ustawa z dn. 25 października 1923 o prowizorium na czwarte ćwierćrocze upoważnia Rząd do pokrywania wydatków dochodami, przewidzianymi w preliminarzu budżetowym na r. 1923, który nie uzyskał ustawowego zatwierdzenia.

Rząd w nadziei zatwierdzenia preliminarza na r. 1923 przyjął za podstawę do prowadzenia rachunków we władzach, urzędach i kasach w r. 1923 preliminarz na ten rok opracowany i Sejmowi do zatwierdzenia przedłożony, a uczynił to także dla tego, że wyniki gospodarki na rok 1923 zebrane w rachunkach miały służyć Rządowi za podstawę do sporządzenia dalszych planów finansowych, jak niemniej Sejmowi przy pracach nad preliminarzem na r. 1924.

Jakkolwiek więc o wykonaniu budżetu w r. 1923, w ścisłym tego słowa znaczeniu, nie mogło być mowy, to przecież rachunki z gospodarki finansowej, administracji państwowej prowadzone były na podstawie prelimi-



narza na ten rok z uwzględnieniem ex post postanowień przytoczonych ustaw o prowizorjach.

Po zakończeniu tego okresu budżetowego wyłoniła się więc kwestja, w jakiej formie mają być przedstawione tak zw. zamknięcia rachunkowe (art. 7 Ustawy konstytucyjnej), postanowienia bowiem przepisów rachunk. kasowych, zawierające wskazówki do sporządzania tych zamknięć, nie dały się do tego okresu budżetowego ściśle zastosować. Ministerstwo Skarbu musiało w porozumieniu z Najw. Izbą Kontroli opracować nowe uproszczone wzory dla tych zamknięć za rok 1923 i przesyłając je wszystkim władzom centralnym, ustaliło w okólniku z dnia 16 lipca 1924 l. D. K. 1306/l Ks. jednolite zasady.

6) *Preliminarz budżetu na rok 1924*, sporządzony został zasadniczo zgodnie z preliminarzem budżetowym na rok 1923 tak pod względem formalnym iak i rzeczowym. I w tym preliminarzu przewodnią myślą była sanacja skarbu Państwa.

Rozpada się on również na trzy grupy: A) preliminarz administracyjny, B) preliminarz przedsiębiorstw i C) preliminarz monopolów.

Preliminarz administracyjny dzieli się na 18 części mianowicie: 1. Prezydent Rzeczypospolitej, 2. Sejm i Senat, 3. Kontrola Państwowa, 4. Prezydjum Rady Ministrów, 5. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 6. M-stwo Spraw Wojskowych, 7. M-stwo Spraw Wewnętrznych, 8. M-stwo Skarbu, 9. M-stwo Sprawiedliwości, 10. M-stwo Przemysłu i Handlu, 11. M-stwo Kolei Żelaznych, 12. M-stwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych, 13. M-stwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, 14. M-stwo Poczty i Telegrafów, 15. M-stwo Zdrowia Publicznego, 16. M-stwo Robót Publicznych, 17. M-stwo Pracy i Opieki Społecznej i 18. M-stwo Reform Rolnych. Każda z tych części obejmuje dochody i wydatki związane z administracją Państwa w ścisłym znaczeniu w odróżnieniu od jego działalności jako administratora przedsiębiorstw i monopolów państwowych. Preliminarz budżetu administracyjnego na rok 1924 obejmuje o dwie części mniej aniżeli preliminarz na rok 1923, gdyż preliminarz Najwyższego Trybunału Administracyjnego włączono do preliminarza Prezydjum Rady Ministrów a preliminarz Głównego Urzędu Likwidacyjnego do preliminarza Ministerstwa Skarbu.

Preliminarze przedsiębiorstw i monopolów dzielą się również na części, stanowiące właściwie uzupełnienie odnośnych części preliminarza administracyjnego; przez wydzielenie bowiem przedsiębiorstw i monopolów z odnośnych preliminarzy administracyjnych stosunek tych przedsiębiorstw do władz administracyjnych, z którymi były związane, nie został rozwiązany; usamodzielnienie ich nastąpiło tylko pod względem gospodarczym w celu zapewnienia rentowności przedsiębiorstw.

Preliminarz przedsiębiorstw obejmuje: Drukarnie Państwowe i Monitor Polski w zarządzie Prezydjum Rady Ministrów, Wytwornie Wojskowe w zarządzie M-stwa Spr. Wojskowych, Państwowe Zakłady Graficzne w zarządzie M-stwa Skarbu, Przedsiębiorstwa górniczo-hutnicze i przemysłowe w zarządzie M-stwa Przemysłu i Handlu, Koleje Żelazne w zarządzie M-stwa Kolei Żelaznych, Majątki państwowe i lasy państwowe w zarządzie M-wa

Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Wytwórnię aparatów telegraficznych i telefonicznych tudzież Radjotelegraf w zarządzie M-stwa Poczty i Telegrafów, Zdrojowiska w zarządzie M-stwa Zdrowia Publicznego i Zakłady dla emigrantów i przemysłowo-szkolne dla inwalidów w zarządzie M-stwa Pracy i Opieki Społecznej.

Preliminarz monopolów obejmuje: Sacharynę, Sól, Tytoń, i Loterję Państwową.

Preliminarze przedsiębiorstw i monopolów różnią się zasadniczo od preliminarza administracyjnego tem, że dochody i wydatki w preliminarzach przedsiębiorstw i monopolów przedstawiają wyniki gospodarcze w sumach netto (czysty dochód względnie deficyt a w preliminarzach administracyjnych tak w dochodach jak w wydatkach przedstawione są sumy brutto.

W preliminarzach wszystkich trzech grup przeprowadzono podział na działy, paragrafy i pozycje a w niektórych częściach także na rozdziały, nadto w myśl zasad ustalonych w preliminarzu na rok 1923 podzielono dochody i wydatki na zwyczajne i nadzwyczajne.

Sumę wszystkich wydatków zwyczajnych w preliminarzu na rok 1924 ustalono na 957.406.416 dziesiątek tysięcy marek, zaś sumę wydatków nadzwyczajnych na 131.183.200 dziesiątek tysięcy marek, a więc łączną sumę wydatków na 1.088.589.616 dziesiątek tysięcy marek.

Według projektu ustawy skarbowej wszelkie wydatki mogły być uskutecznione tylko na cele wymienione w odnośnych rubrykach budżetowych i w granicach tamże ustalonych. W uwagach do projektu ustawy skarbowej wyjaśniono, że rubryki budżetowe oznaczają mają części, działy, rozdziały, paragrafy, pozycje i podpozycje. Kredyty nowe i kredyty inwestycyjne mogły być uruchomione wyłącznie za uprzednią zgodą Ministra Skarbu. Na wypadek wzrostu drożyzny miał być Minister Skarbu uprawniony uzupełnić kredyty budżetem ustalone a granicą tego uzupełnienia kredytów miała być określona według skróconego wskaźnika cen hurtowych siła nabywcza, jaką kwoty prelimitowane przedstawiały w czasie od 1 do 7 czerwca 1923. Wskaźnik cen hurtowych, t. j. stosunek jednostkowej ceny hurtowej najważniejszych 19 artykułów zbytu do franka złotego przyjęto na wspomniany okres od 1 do 7 czerwca 1923 w okrągłej sumie 10.000 i z tego powodu wszystkie sumy oznaczone zostały w preliminarzu dla skrócenia w dziesiątkach tysięcy.

Od prawa uzupełnienia kredytów wyjęte być miały: 1) przekroczenia kredytów, znajdujące pokrycie w zaoszczędzeniach innych rubryk budżetowych tej samej części i 2) zwiększenia wydatków zwyczajnych, przewidzianych w planach finansowych przedsiębiorstw i monopolów państwowych. Otwieranie kredytów nowych mogło nastąpić tylko na wniosek Ministra Skarbu zatwierdzony w drodze ustawodawczej pod warunkiem równoczesnego otwarcia wystarczającego źródła pokrycia

Na pokrycie prelimitowanych wydatków służyć miały prelimitowane dochody państwowe zwyczajne w kwocie 913.413.001 dziesiątek tysięcy ma-

rek oraz nadzwyczajne w kwocie — 198.956.311 dziesiątek tysięcy marek, czyli w łącznej sumie 1.112.369.312 dziesiątek tysięcy marek.

Z porównania sumy preliminowanych dochodów z sumą preliminowanych wydatków wynika, iż osiągnięto po raz pierwszy równowagę budżetową.

Projekt ustawy skarbowej przewidywał tylko dwumiesięczny okres ulgowy.

Preliminarz ten uchwaliła Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 26 października 1923 r.

Rok 1924 rozpoczęto niestety tak jak poprzednie lata bez budżetu, stanem „ex lex”, gdyż dopiero ustawa z dnia 10 stycznia 1924 o prowizorium budżetowym na czas od 1 stycznia do 31 marca 1924 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 4, poz. 27) dała Rządowi prawną podstawę do finansowej gospodarki państwowej na I kwartał 1924 r. a ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o prowizorium budżetowym na czas od 1 kwietnia do 30 czerwca 1924 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 40, poz. 422) przedłużyła tę podstawę prawną o dalsze trzy miesiące.

Ustawa z dnia 10 stycznia 1924 o prowizorium budżetowym na I kwartał 1924 upoważnia w art. 1. Ministra Skarbu do otwierania kredytów na wydatki państwowe do wysokości  $\frac{1}{4}$  kwot, ustalonych w częściach i działach preliminarza budżetowego na r. 1924, przyczem kwoty te mogły być powiększone w tym stosunku, w jakim skrócony wskaźnik cen hurtowych w czasie od 1 do 7 czerwca 1923 roku pozostawał do tego wskaźnika w ostatnim tygodniu grudnia 1923.

Wyjątek stanowiła część 13 dział IV wydatków Ministerstwa W. R. i O. P. to jest: szkolnictwo powszechne, dla którego dozwolono Ministrowi Skarbu otworzyć kredyt do wysokości  $\frac{3}{4}$  tego działu.

Według art. 2 Minister Skarbu miał prawo wrazie wzrostu drożyzny uzupełnić kredyty prowizoryczne ustalone w art. 1; nieprzekraczalną granicę uzupełnienia kredytów stanowiła określona według skróconego wskaźnika cen hurtowych siła nabywcza, jaką  $\frac{1}{4}$  kwot, objętych częściami i działami preliminarza na rok 1924, przedstawiała w czasie od 1 do 7 czerwca 1923.

Otwieranie kredytów, nieobjętych preliminarzem na r. 1924, mogło nastąpić tylko na wniosek Ministra Skarbu, zatwierdzony w drodze ustawodawczej pod warunkiem, że równocześnie zostaną otwarte nowe, wystarczające źródła pokrycia.

W myśl art. 3 wymienione w art. 1 i 2 wydatki państwowe miały być dokonywane na poczet konstytucyjnie mającego się zatwierdzić budżetu na r. 1924.

Wydatki państwowe w tem prowizorium miały być pokrywane dochodami państwowymi, przewidzianymi w preliminarzu na r. 1924, przy uwzględnieniu podwyżki dochodów, oraz dochodami, opartymi na nowych tytułach prawnych.

Na wniesionem do Sejmu preliminarzu budżetowym i ustawie o prowizorium budżetowym na I kwartał władze i urzędy państwowe oparły swą gospodarkę i założyły przepisane księgi. Nie mniej i kasy skarbowe jakkol-

wiek przeciążone nadmierną pracą wskutek ogromnych wpływów i wydatków w zdeprecjonowanej marce polskiej oraz z powodu koniecznych przerahowań podatków zwaloryzowanych w złotych frankach na obowiązującą walutę markową, rozpoczęły przecież od początku roku prawidłową rachunkowość.

Zanim preliinarnarz na rok 1924 poddany został badaniom w ciałach ustawodawczych nastąpiła szczęśliwa zmiana w stosunkach walutowych w Państwie. Osiągnięta równowaga w budżecie, uznanym w czasie obrad Komisji Budżetowej za zupełnie realny, stała się do tego stopnia zasadniczym i decydującym czynnikiem sanacji Skarbu, jak to zaznaczył w swem exposé Prezes Rady Ministrów, że już jej zapowiedź dokonała wielkiego dzieła, mianowicie stabilizacji waluty. Na podstawie osiągniętej równowagi budżetowej, przy pomocy ustawy o podatku majątkowym, ustawy o zastosowaniu stałej jednostki podatkowej do obliczenia danin oraz niektórych innych dochodów publicznych, przy pomocy wpływów, uzyskanych z pożyczek (bonów podatkowych, pożyczki kolejowej i pożyczki włoskiej) i przy użyciu innych środków sanacyjnych, opartych na pełnomocnictwach, zawartych w ustawie z dnia 11 stycznia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 4, poz. 28) o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej, osiągnięto równowagę walutową i na ustalonym od pamiętnego dnia 7 lutego 1924 kursie 1 frank złoty = 1.800.000 marek, wstrzymano dalszą inflację.

Po zatrzymaniu spadku marki, zaprzestaniu jej druku i utrwaleniu jej wartości oraz po utrzymaniu równowagi budżetu w ciągu pierwszych czterech miesięcy 1924 r. ,wprowadzono nową, jak się później okazało, zdrową i silną walutę złotową, stworzono własnymi siłami społeczeństwa instytucję emitującą t. j. Bank Polski, któremu dla zabezpieczenia stałości tej nowej waluty oddano nagromadzone złoto i obce waluty.

Ten szczęśliwy zwrot w stosunkach finansowych Państwa, który ujawniał się najwidoczniej w gorączkowo sporządzanych i w prasie ogłaszanych tymczasowych zestawieniach miesięcznych obrotów kasowych oraz zestawieniach wpływów z danin publicznych (obacz niżej ten tytuł) nie pozostał bez wpływu na preliinarnarz budżetu, wzięty pod obrady Sejmu.

### PIERWSZY BUDŻET W POLSCE.

Owoce kilkumiesięcznej pracy w Komisjach i na pełnych posiedzeniach Sejmu i Senatu, urozmaiconej często zbyt długimi i nic wspólnego z budżetem nie mającemi politycznemi dyskusjami, była uiszczona w Nr. 76 Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 1924 Ustawa skarbowa na rok 1924 z dnia 29 lipca 1924 wraz z równocześnie ogłoszonym w formie załącznika do tej ustawy budżetem na rok 1924, nazwanym chyba przez pomyłkę drukarską „Preliminarnem budżetowym“. *Jest to pierwszy budżet polski, uchwalony przez Ciała ustawodawcze, jakkolwiek nie zupełnie zgodnie z Konstytucją, która w art. 4 postanawia, że „ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następnny“.*

W tem niezastosowaniu się władz ustawodawczych do ustawy konstytucyjnej tkwi wielkie zło, bo Sejm jako podmiot prawa budżetowego (art.

3, 4, 6, i 25 Ustawy konstytucyjnej), zaniedbał nietylko swe prawa ale i obowiązki, a Rząd z konieczności, tak jak w poprzednich latach, zmuszony był czynić wydatki i pobierać dochody, stosując się przytem do sporządzonych przez siebie preliminarzy wzgl. uchwalonych ale dopiero po rozpoczęciu okresu budżetowego prowizorjów budżetowych.

Spóźnione uchwalenie budżetu pociągnęło za sobą także ujemny wpływ na rachunkowość państwową, bo rachunki rozpoczęte na podstawie preliminarza — wskutek zmian wprowadzonych przez Sejm w budżecie, musiały być w ciągu roku zmienione.

Prowizorja budżetowe są często nieuniknioną koniecznością, dlatego przewidziano je w § 13 Przep. R. K., który postanawia, że jeśli budżet nie jest we właściwym terminie uchwalony, winny być sporządzane przez Ministerstwa i inne władze centralne prowizoryczne etaty szczegółowe ważne na okres prowizorjum budżetowego i przesłane Ministerstwu Skarbu przed rozpoczęciem nowego okresu budżetowego.

Ministerstwo Skarbu po sprawdzeniu i zapisaniu do ksiąg tych etatów przez Centralną Księgowość zarządza otwarcie kredytów budżetowych w Izbach i Kasach skarbowych względnie w Centralnej Kasie Państwowej.

Ale prowizoryczne etaty winny być sporządzane nie inaczej, jak na podstawie prawnej, t. j. na podstawie uchwalonego przed rozpoczęciem odnośnego okresu prowizorjum budżetowego t. j. ustawy uprawniającej Rząd do pobierania dochodów i czynienia wydatków, w przeciwnym bowiem razie następuje stan „ex lex”. Taki stan istniał u nas w pierwszych dziesięciu dniach stycznia i od 1 lipca do 31 sierpnia 1924 r.

W tych okresach nie miał Rząd formalnie żadnej prawnej podstawy *do dokonywania wydatków* i stosował się z konieczności jak w latach poprzednich (bezbudżetowych) do opracowanego przez się preliminarza, dopuszczał się więc bezprawia, co w praworządnym państwie powinno być wykluczone. *Przy pobieraniu dochodów* stan „ex lex” jest nieco łagodniejszy, Rząd niema wprawdzie podstawy budżetowej, jest jednak i w tym stanie (ex lex) krępowany ustawami, wszelki bowiem pobór musi być oparty na prawnym tytule.

Ponieważ z powodu braku ustawy budżetowej prawne wskazówki do wykonania budżetu zawiera ustawa skarbowa, przeto należy bliżej przyrzeć się tej ustawie.

Ustawa skarbowa na rok 1924 wobec zmienionych stosunków odbiega pod względem rzeczowym, formalnym i prawnym znacznie od projektu zawartego w przedłożeniu rządowem.

Budżet podzielony jest podobnie jak preliminarz na trzy grupy: A) Administrację, B) Przedsiębiorstwa i C) Monopole.

W myśl art. 1 i 2 ustawy ustalono:

A) w budżecie administracyjnym na rok 1924:

wydatki zwyczajne na . . . . .	1.256.433.192 Zł
a wydatki nadzwyczajne na . . . . .	234.552.451 Zł
czyli łączną sumę wydatków administracyjnych na . . . . .	1.490.985.643 Zł

B) w budżecie przedsiębiorstw: rozchody zwyczajne na 956.639.000 zł, na pokrycie których służyć mają wszystkie wpływy przedsiębiorstw, oraz rozchody nadzwyczajne na . . . . .	101.321.650 Zł
C) w budżecie monopolów: rozchody zwyczajne i nadzwyczajne na . . . . . na pokrycie których służyć mają wszystkie wpływy zwyczajne i nadzwyczajne tych monopolów.	131.170.559 Zł

Art. 3 i 4 Ustawy postanawiają, że na pokrycie wydatków administracji i rozchodów nadzwyczajnych przedsiębiorstw służyć mają preliminowane na rok 1924:

a) dochody zwyczajne administracji w kwocie	859.991.482 Zł
b) dochody nadzwyczajne administr. „	374.042.603 Zł
c) czysty dochód z przedsiębiorstw i monopolów „	188.679.742 Zł
a więc w łącznej kwocie . . . . .	1.422.713.827 Zł,

zaś wydatki (administracyjne i rozchody nadzwyczajne przedsiębiorstw), nie znajdujące pokrycia w przytoczonych preliminowanych dochodach, będą pokryte w drodze operacji finansowych, opierających się na specjalnych tytułach ustawowych.

Za podstawę do oznaczania wydatków i dochodów w grupie administracji oraz rozchodów i wpływów w grupach przedsiębiorstw i monopolów służyła nowa jednostka walutowa t. j. złoty. Sumy w preliminarzu tak w dochodach jak i w rozchodach, opiewające na dziesiątki tysięcy marek czyli na t. zw. złote obliczeniowe zostały uznane za sumy ,wyrażające złote, a tylko sumy wyrażające wydatki osobowe w grupie administracji zostały wyrażone w złotych według wartości punktów, przypadających dla odpowiednich etatów na mocy ustawy o uposażeniu pracowników państwowych. Budżet Ministerstwa Kolei Żelaznych został zmieniony i opracowany w złotych. Podobnie uległ zmianie plan finansowo-gospodarczy monopolu tytoniowego. Plany gospodarcze innych przedsiębiorstw i monopolów zostały przerachowane na podstawie stosunku: 1 złoty = 1 złotemu obliczeniowemu.

Oprócz podziału na grupy w układzie poziomym przeprowadzono we wszystkich trzech grupach podział na części t. j. władze centralne (Ministerstwa), oznaczając je rzymskimi cyframi, mianowicie:

I. Prezydent Rzeczypospolitej, II. Sejm i Senat, III. Kontrola Państwowa, IV. Prezydium Rady Ministrów, V. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, VI. M-stwo Spraw Wojskowych, VII. M-stwo Spraw Wewnętrznych VIII. M-stwo Skarbu, IX. M-stwo Sprawiedliwości, X. M-stwo Przemysłu i Handlu, XI. M-stwo Kolei, XII. M-stwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych, XIII. M-stwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, XIV. M-stwo Robót Publicznych. XV. M-stwo Pracy i Opieki Społecznej i XVI. M-stwo Reform Rolnych.

W układzie pionowym w wydatkach administracji oraz w rozchodach przedsiębiorstw i monopolów zatrzymano z preliminarza podział na działy, rozdziały i paragrafy z opuszczeniem pozycji, a w dochodach administracji i wpływach przedsiębiorstw i monopolów zatrzymano tylko działy, nadto zaś tak wydatki (rozchody) jak i dochody (wpływy) podzielono na zwyczajne i nadzwyczajne i wyprowadzono w osobnej przedziałce sumy łączne.

We wszystkich trzech grupach umieszczono najprzód wydatki, względnie rozchody a następnie dochody względnie wpływy, wreszcie na końcu umieszczono zestawienie ogólnych sum wydatków i dochodów poszczególnych części budżetu oddzielnie w każdej grupie i wyprowadzono ogólne sumy zawarte w art. 1 i 2 ustawy skarbowej.

Pomijając drobne niejasności w tem zestawieniu (np. dochód netto ze zdrojowisk, który winien wynosić 855.265 zł. a nie 855.165 zł., jak w zestawieniu uwidoczniiono), zauważyć należy, że dochód netto w ogólnem zestawieniu z monopolu soli przyjęto w sumie 15.000.000 zł. a z monopolu tytoniu w sumie 70.000.000 zł. skoro z porównania rozchodów z wpływami z tych monopolów wstawionemi w budżecie wynika netto z monopolu soli 25.000.000 zł. a z monopolu tytoniu 107.000.000 zł. Niezgodność ta znajduje wyjaśnienie w sprawozdaniu Komisji Budżetowej o preliminarzu Ministerstwa Skarbu, z którego wynika, że wprawdzie czysty zysk na podstawie przypuszczalnych wpływów i rozchodów oznaczono z monopolu soli na sumę 25.498.850 zł. a z monopolu tytoniu na sumę 107.000.000 zł., jednak z ostrożności prelininowano dochód netto z monopolu soli w sumie 15.000.000 zł. a z monopolu tytoniu w sumie 70.000.000 zł. Uznając ostrożność prelininowania tych dochodów za zupełnie uzasadnioną, nie można jednak zgodzić się na wprowadzenie takich niezgodności w zestawieniach budżetowych.

Według art. 5 ustawy skarbowej wszystkie wydatki państwowe mogą być uskutecznione tylko na cele, wymienione w rubrykach budżetu państwowego i w granicach kredytów, w tych rubrykach ustalonych, przyczem wszystkie kredyty, prelininowane w budżecie na rok 1924 mogą być otwierane za zgodą Ministra Skarbu drogą miesięcznego ustalania wysokości kredytów.

Przepis tego artykułu nie dotyczy części II i III budżetu.

Art. 6 ustawy postanawia: Otwieranie kredytów, nie objętych budżetem, może nastąpić tylko na wniosek Ministra Skarbu, zatwierdzony w drodze ustawodawczej pod warunkiem że równocześnie zostaną otwarte nowe, wystarczające źródła pokrycia.

Art. 7 brzmi: „Minister Skarbu ma prawo na wniosek właściwej władzy naczelnej w razie potrzeby:

1) Przenosić kredyty z pozycji do pozycji w obrębie każdego paragrafu oraz między paragrafami 2 do 7 w obrębie każdego działu poszczególnej części budżetu administracji, względnie rzeczowo-administracyjnej, w obrębie każdego działu planów finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw i monopolów państwowych.

W części VI i IX budżetu Minister Skarbu ma prawo przenoszenia kredytów z pozycji do pozycji w każdym paragrafie oraz między wszystkie-

mi paragrafami w obrębie tego samego działu, jednak tylko odnośnie do wydatków rzeczowych.

2) Zwiększać wydatki zwyczajne, przewidziane w planach finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw i monopolów państwowych, z wyjątkiem wydatków administracyjnych i osobowych stałymi etatami przewidzianych, o ile to nie spowoduje zmniejszenia dochodu czystego danego przedsiębiorstwa lub monopolu państwowego.

Prawa, przyznane Ministrowi Skarbu w ustępie pierwszym punktu 1 tego artykułu, przysługują odnośnie do części II budżetu na rok 1924. Marszałkom Sejmu i Senatu, a odnośnie do części III budżetu — Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli”.

Artykuły te nasuwają liczne wątpliwości przy wykonywaniu budżetu. Podstawą i celem art. 5 i 7 jest niewątpliwie przeprowadzenie zasady budżetowej t. zw. specjalizacji kredytów, zasada ta, zmuszająca Rząd do czynienia wydatków tylko na ściśle oznaczone cele i niedopuszczająca w tym względzie swobody w wydatkach, była w preliminarzu budżetowym przez wprowadzenie podziału paragrafów na pozycje ściślej określona. Do określenia tej specjalizacji postanowiono w art. 5, że wydatki mogą być skuteczniane na cele oznaczone w „rubrykach” budżetu, ale takiego oznaczenia budżet nie zna, zatem zachodzi wątpliwość, jakich kredytów dotyczy to postanowienie i w ramach jakich kredytów wydatki mają być dokonywane. Przypuszczając, że wyraz „rubryka” oznaczać ma zgodnie z uwagami do projektu ustawy skarbowej wogóle tytuły budżetowe w działach, rozdziałach i paragrafach, wnosićby należało, — że władze i urzędy przy czynieniu wydatków ograniczone są tylko paragrafami, na których kończy się podział wydatków w budżecie, a nie pozycjami.

Temu jednak zdają się przeczyć postanowienia art. 7, upoważniające Ministra Skarbu na wniosek właściwej władzy naczelnej do zezwolenia w razie potrzeby, w wypadkach tam określonych, do przenoszenia kredytów z pozycji do pozycji w obrębie każdego paragrafu oraz między paragrafami 2 do 7 w obrębie każdego działu i t. d. Z tego więc wnosić można, że władze ograniczone są nie tylko paragrafami lecz także i pozycjami a skoro pozycji w budżecie nie ma, przeto trzeba przypuszczać, że ustawodawca miał na myśli przewidziane w art. 5 otwieranie prelimitowanych na rok 1924 kredytów, za zgodą Ministra Skarbu drogą miesięcznego ustalania wysokości kredytów w pozycjach.

O ile ze względów gospodarczych uzasadnionem jest dopuszczenie przenoszenia kredytów z pozycji do pozycji w obrębie jednego paragrafu i ze względów finansowych koniecznem przyznanie prawa takiego przenoszenia Ministrowi Skarbu, o tyle niezrozumiałemi są postanowienia art. 7 wobec układu samego budżetu.

Zresztą pamiętać należy, że dla władz i urzędów państwowych oraz kas skarbowych przy rozpoczęciu roku 1924 miarodajnym był preliminarz z projektem ustawy skarbowej i stosownie do układu preliminarza założono księgi kredytów i rozchodów jak również księgi przychodów budżetowych z podziałem na działy, rozdziały, paragrafy i pozycje. I temu zawdzię-



czać należy, że administracja państwowa posiada za rok 1924 szczegółowe dane o wydatkach i dochodach państwowych a przede wszystkim dane o poborze każdego rodzaju podatków i wogóle danin państwowych. Gdyby bowiem władze i urzędy skarbowe, opierając się na zasadzie, że rachunki państwowe mają stosować się ściśle do budżetu a zamknięcie rachunków państwa ma być jego odzwierciedleniem, prowadziły ewidencję wszystkich danin publicznych tylko pod jednym tytułem budżetowym stosownie do wskazania w budżecie na r. 1924, nie mielibyśmy żadnych wyników z wydajności poszczególnych podatków. I nie wystarczy dla potrzeb Ministerstwa Skarbu ani dla orientacji władz ustawodawczych wykazanie choćby nawet ogólnych sum wpływów z podatków bezpośrednich, pośrednich i opłat, gdyż w celach administracyjnych jakoteż ustawodawczych bezwzględnie koniecznym jest stopniowe zbieranie i wykazanie sum wpływów z każdego podatku bezpośredniego, pośredniego i każdej opłaty.

Rozczłonkowanie więc bardziej szczegółowe budżetu przychodowego Ministerstwa Skarbu a do pewnego stopnia także budżetów przychodowych innych Ministerstw aniżeli na działy, jak to uczyniono w budżecie na r. 1924, jest konieczne. Te bardziej szczegółowe tytuły budżetowe nie muszą być oznaczone pozycjami, można poprzestać na podziale na paragrafy, oznaczając w miarę faktycznej potrzeby każdy rodzaj wpływu osobnym paragrafem.

Dla należytego wykonania budżetu i dla rachunkowości państwowej; jest niesłychanej ważności postulat stałego oznaczania poszczególnych rodzajów wpływów i wydatków w corocznych budżetach temi samemi paragrafami i pozycjami. Ułatwia to manipulację w kasach, urzędach i władzach. czyni rachunkowość szybszą, przyspiesza sporządzenie perjodycznych zestawień wpływów, ułatwia władzom administracyjnym i ustawodawczym kontrolę i orientację i ma niezmiernie znaczenie dla celów porównawczych, statystycznych.

Kwestja ta łączy się z opracowaniem stałego szematu budżetowego, co należało brać w rachubę przy układaniu pierwszego budżetu, późniejsze bowiem zmiany szematu wywołają nadzwyczajne trudności przy ich wykonaniu i opracowaniu dalszych budżetów.

Chcę jeszcze zwrócić uwagę na postanowienie art. 8 ustawy skarbowej, który głosi: „Kredyty przewidziane w załączonym budżecie, ważne są do dnia 31 grudnia 1924. Po tym dniu mogą być zużyte w ciągu okresu, nie przekraczającego dwóch miesięcy, pod warunkami, które ustali Minister Skarbu”. Ze z terminem okresu budżetowego tracą ważność kredyty, o ile zostały ustanowione na jeden okres budżetowy, jak to ma miejsce w naszym Państwie, — to rzecz jasna i oparta na praktyce obcych państw. Dopuszczanie jednak możliwości zużycia kredytów po tym terminie, musi być uważane jako wyjątek i jako takie winno być dokładnie określone. Powołany artykuł nie robi wyjątku między kredytami, a więc dopuszcza realizowanie wszystkich kredytów i pod tym względem niema wątpliwości przy wykonaniu budżetu. Atoli okres, w którym może nastąpić ta realizacja, tak zwany okres ulgowy nie jest ściśle określony, gdyż w tym artykule posta-

nowiono, że kredyty mogą być użyte w ciągu okresu, nie przekraczającego dwóch miesięcy, pod warunkami, które ustali Minister Skarbu. To postanowienie, uprawnia Ministra Skarbu do ustalenia warunków realizowania kredytów w okresie ulgowym, a więc ustanawiania pewnych ograniczeń, zatem chyba w dalszej konsekwencji także ograniczenia co do trwania tego okresu. To uprawnienie jednak Ministra Skarbu, wobec użycia na początku zdania wyrazów „mogą być użyte w ciągu okresu“, powinno być, celem uniknięcia wszelkiej możliwej wątpliwości wyraźniej określone tem więcej, że wyraz „które“ w ostatnim zdaniu można też odnieść tylko do „warunków“ a nie do długości okresu ulgowego.

Celem uproszczenia rachunkowości byłoby pożądanem, aby takie okresy ulgowe wogóle nie istniały albo skrócone zostały do kilku lub kilkunastu dni dla zrealizowania asygnacyj zalegających w kasach, i aby z upływem okresu budżetowego traciły bezwzględnie ważność kredyty na ten okres ustalone. Względy gospodarcze i techniczne przemawiają natomiast za uchwaleniem kredytów inwestycyjnych na dłuższe aniżeli jednoroczne okresy budżetowe.

Zrozumiałem jest, że w pierwszych okresach gospodarki państwowej polskiej, na które opracowywane były preliminarze, z licznych powodów a przede wszystkim z powodu braku doświadczenia władz i urzędów, oraz niestałej waluty potrzeba było stworzyć okresy ulgowe, obecnie jednak potrzeba ta ustąpiła a wobec miesięcznego otwierania kredytów stwarzanie okresu ulgowego jest właściwie bezcelowe.

Uzupełnieniem ustawy skarbowej z dn. 29 lipca 1924 i budżetu jest

#### USTAWA SKARBOWA

z dnia 19 grudnia 1924 o *dotatkowych kredytach na r. 1924*

(Dz. U. R. P. Nr. 10 poz. 75).

W art. 1 tej ustawy a) podwyższono kwoty wydatków preliminarzowych w paragrafach budżetu załączonego do ustawy skarbowej z dnia 29 lipca 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 76 poz. 747), b) uzupełniono wspomniany budżet nowymi paragrafami i c) podwyższono wydatki osobowe w tym samym budżecie o łączną kwotę 85.801.566 zł. a to wskutek stosowania przepisów art. 5 ustawy z dnia 9 października 1923 o uposażeniu funkcjonarjuszów państwowych i wojska (Dz. U. R. P. Nr. 116 poz. 924) i art. 6 ustawy z dn. 5 grudnia 1923 o uposażeniu sędziów w sądownictwie powszechnem i administracyjnem oraz prokuratorów (Dz. U. R. P. Nr. 134 poz. 1107).

Według dołączonego do tej ustawy dodatkowego budżetu podwyżki pod *a* wraz z uzupełnieniem pod *b* wynoszą 124.218.373 zł, zaś podwyżki pod *c* 85.801.566 zł. Według art. 2 tej ustawy mimo powyższych podwyżek i uzupełnień *ogólna suma kredytów, ustalonych w budżecie na r. 1924 w kwocie 1.592.307.293 zł nie może ulec zwiększeniu*, co ma być osiągnięte wskutek zaoszczędzeń, uzyskanych drogą przepisane go miesięcznego ustalania wysokości kredytów.

Postanowienie tego artykułu należy w ten sposób rozumieć, że wprowadzie podwyższono te sumy w niektórych paragrafach i wprowadzono nowe paragrafy wydatków, przez co prelimitowana ogólna ich suma cyfrowo się zwiększyła, jednakże wydatki nie powinny przekroczyć ustalonej w budżecie na r. 1924 ogólnej sumy kredytów 1.592.307.293 zł.

W myśl art. 3 tej ustawy wydatki państwowe wymienione w art. 3 ustawy skarbowej z 29 lipca 1924, tudzież w art. 1 niniejszej ustawy — o ile nie znajdują pokrycia w dochodach prelimitowanych w art. 3 ustawy skarbowej, mają być pokryte:

1) z wpływów uzyskanych na mocy rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 20 stycznia 1924 w przedmiocie systemu monetarnego (Dz. U. R. P. Nr. 7 poz. 65), z dn. 14 kwietnia 1924 r. o zmianie ustroju pieniężnego (Dz. U. R. P. Nr. 34 poz. 351) i z dn. 17 kwietnia 1924 w sprawie uzupełnienia i zmiany niektórych postanowień, zawartych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 20 stycznia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 35 poz. 367);

2) z wypuszczonej na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 31 stycznia 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 12 poz. 103) premjowej pożyczki dolarowej;

3) z wypuszczonej na mocy rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 13 marca 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 25 poz. 257) siedmioprocentowej pożyczki w lirach włoskich i

4) z wypuszczonej na mocy rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 15 stycznia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 5 poz. 40) dziesięcioprocentowej pożyczki kolejowej.

Przy wykonaniu ustawy o dodatkowych kredytach mają mieć zastosowanie postanowienia art. 5, 7 i 8 ustawy skarbowej na rok 1924. Wykonanie jednak budżetu na r. 1924 w granicach sum, objętych upoważnieniami, wynikającymi z postanowień ustawy skarbowej na r. 1924 z dn. 29 lipca 1924 r. i ustawy skarbowej z dn. 19 grudnia 1924 r. o dodatkowych kredytach na r. 1924 wymaga przeprowadzenia wyłączonych w myśl art. 7 ustawy skarbowej z dn. 29 lipca 1924 r. z pod kompetencji Rządu przeniesień kredytów. W celu uzyskania stosownego upoważnienia ustawowego dla tych przeniesień, Rada Ministrów uchwaliła w dn. 4 lutego 1925 projekt ustawy skarbowej o przeniesieniach kredytów na r. 1924.

### III. DOTYCHCZASOWE PRELIMINARZE I BUDŻET NA ROK 1924 W ŚWIETLE OGÓLNYCH ZASAD BUDŻETU.

#### JEDNOŚĆ BUDŻETU.

Jak z przedstawionego stanu wynika zasada jedności budżetu pod względem terytorjalnym nie mogła być w pierwszych preliminarzach w całej pełni zastosowaną, odrębne ustawodawstwa i organizacje administracji państwowej oraz zasady rachunkowości i kasowości na obszarach byłych trzech państw zaborczych a wreszcie i stosunki polityczne, czasowe zajęcie wschodniej Małopolski przez Ukraińców i wojna z Rosją, sprawiły, że aż do końca 1920 r. musiano sporządzać oddzielne preliminarze dla b. Kongresówki, b. Galicji i Poznańskiego tudzież t. zw. terenów przyfrontowych.

Taki podział budżetu utrudniał nietylko jego przejrzystość ale i samą administrację państwową. Konieczne zjednoczenie preliminarzy budżetowych następowało stopniowo w miarę wprowadzenia jednolitej administracji na wyzwolonych obszarach Polski. Ze względów ustawowych i politycznych sporządza się jeszcze obecnie mimo zjednoczenia wszystkich ziem Polski oddzielne budżety dla Śląska jako odrębnej jednostki autonomicznej.

Wprowadzona od r. 1922 unifikacja kasowo-rachunkowa wszystkich dzielnic i ziem polskich, jakkolwiek napotykała na ogromne trudności w Małopolsce i Poznaniu, stanowiła podstawowe znaczenie dla reformy całego gospodarstwa skarbowego i ułatwiła przeprowadzenie terytorjalnej jedności budżetowej.

Jedność budżetu w tem znaczeniu, iżby dochody wszystkich gałęzi administracji państwowej były osobno zebrane i ułożone według poszczególnych tytułów, a osobno w ten sam sposób wszystkie wydatki, nie znalazła w dotychczasowych polskich preliminarzach zastosowania, gdyż jak wyżej przedstawiono, preliminarze budżetowe polskie podzielone były tak w dochodach jak i w wydatkach na części, według poszczególnych gałęzi administracji (resortów). Dlatego celem przedstawienia ostatecznego rezultatu preliminarza wzgl. budżetu sporządzano i umieszczano na początku lub na końcu budżetu „Zestawienia ogólne dochodów i wydatków“, które od r. 1923 układano według grup.

Podział budżetu na części utrudnia wprawdzie przegląd i przejrzystość w całym budżecie, natomiast daje pogląd na dochody i wydatki w poszczególnych gałęziach administracji państwowej i zmusza poniekąd naczelne władze do czuwania nad dochodami i do oszczędności w wydatkach.

Mimo wprowadzonego w preliminarzach polskich począwszy od 1 lipca 1919 r. podziału na dochody i wydatki zwyczajne i nadzwyczajne, zachowano pod tym względem aż do r. 1924 włącznie jedność budżetową, gdyż podział ten przeprowadzono tylko w układzie pionowym budżetu a nie rozdzielono budżetu na zwyczajny i nadzwyczajny.

Jako zwyczajne przyjmowano do roku 1922 włącznie w preliminarzach budżetowych te dochody i wydatki, które powtarzają się regularnie, są względnie stałe i stosują się do ogólnych potrzeb i tendencji rozwoju, jako dochody i wydatki nadzwyczajne kwalifikowano te, które bądź są jednorazowe, bądź też powtarzają się tylko w pewnych okresach, bądź wywołane były nadzwyczajnymi stosunkami.

W preliminarzu na rok 1923 uwzględniono postanowienia art. 6 projektu ustawy o naprawie Skarbu Rzeczypospolitej. Do wydatków nadzwyczajnych zaliczono zatem wszystkie wydatki nie związane z normalnym tokiem administracji państwowej lub eksploatacji przedsiębiorstw państwowych, wydatki inwestycyjne t. j. wkłady, mające dawać trwałą dochód, wydatki na nowe większe budowle i kupno nieruchomości, wreszcie wydatki na rezerwę zaopatrzenia wojska i wydatki spowodowane klęskami elementarnymi lub epidemjami i t. p. Do dochodów nadzwyczajnych zaliczono dochody ze sprzedaży i likwidacji majątku państwowego, nadzwyczajną daninę państwową, daninę wyrównawczą, podatek od wzbogacenia się a w budżecie na r. 1924 podatek majątkowy.

Podział na dochody i wydatki zwyczajne i nadzwyczajne nie był oparty we wszystkich preliminarzach na tych samych zasadach i nie był ściśle przeprowadzony. Do dochodów nadzwyczajnych nie zaliczono np. wpływów i pożyczek państwowych i z różnych operacji kredytowych, które zasadały się zawsze na odrębnych ustawach, a które z konieczności w rachunkach kasowych znalazły się w sumach obrotowych, ani nie wykazano osobno wydatków, które stosownie do ich charakteru gospodarczego, winny obciążać nadzwyczajne dochody i z nich znaleźć pokrycie.

Przeprowadzeniu takiego podziału stały na przeszkodzie stosunki polityczne, wojna a przede wszystkim chwiejność waluty, która wszelkie kalkulacje i preliminarze czyniła wkrótce nierealnymi. Wpływy z pożyczek i innych operacji kredytowych miały dotychczas charakter wpływów deficytowych, bo służyły przede wszystkim na pokrycie deficytów budżetowych, jak to wynika z brzmienia projektów ustaw *finansowych*, z *ustaw o prowizorjach* budżetowych na r. 1923 tudzież z ustawy skarbowej do budżetu na r. 1924.

Takiego idealnego budżetu, aby zwyczajne wydatki znalazły pokrycie wyłącznie w dochodach zwyczajnych a nadzwyczajne dochody przeznaczone były wyłącznie na wydatki nadzwyczajne, ani gospodarka finansowa w Polsce, mimo szczęśliwie osiągniętej stabilizacji waluty, ani inne państwa

będące w szczęśliwszem od Polski położeniu finansowem, osiągnąć nie zdołały.

Również i w Polsce, tak jak w innych państwach, nie można uważać za przekroczenie zasady jedności budżetowej, sporządzenie osobnych budżetów dla niektórych instytucji państwowych, jak Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, Pocztovej Kasy Oszczędności, Banku Gospodarstwa Krajowego, Banku Rolnego i innych zakładów bankowych, stanowiących ustawowo względnie statutowo samoistne jednostki prawne.

### DOKŁADNOŚĆ BUDŻETU.

Zasada dokładności budżetu, czyli preeliminowania wszelkich dochodów i wydatków bez względu na ich charakter oraz pochodzenie i wysokość w kwotach pełnych brutto była w dotychczasowych preliminarzach polskich uwzględniana. Wydatki i dochody administracyjne były preeliminowane bez wyjątku brutto. Natomiast dochody i wydatki przedsiębiorstw państwowych, jako takie wyraźnie w budżecie wymienionych (*stationes fisci*), były preeliminowane od 1923 r. w sumach netto.

Do nielicznych wypadków preeliminowania netto należą wypadki zamiany przedmiotów państwowych na prywatne, zasadniczo jednak w razie sprzedaży nieruchomości lub ruchomości państwowych cenę sprzedaży preeliminowano w sumach pełnych. Również do wyjątków zaliczyć należy wypadki zarachowywania ceny uzyskanej ze sprzedaży pewnych przedmiotów państwowych lub wynagrodzenia za świadczenia urzędowe na wznowienie odnośnych kredytów budżetowych, albo pokrywanie wydatków, związanych z przeprowadzeniem rejestracji azylantów i innych cudzoziemców z wpływów za wydawane im książeczki osobiste i zarachowywanie na odnośny tytuł budżetowy tylko części pozostałej po pokryciu wydatków.

Zasadniczo wszystkie wydatki i dochody ujawniane były w budżecie jak w rachunkach bez kompensowania wydatków z dochodami.

Wreszcie należy wspomnieć o preeliminowaniu dochodów netto tego rodzaju, jak udział skarbu państwa w dochodach Śląska albo w dochodach Pocztovej Kasy Oszczędności, byłej Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej a obecnie w dochodach Banku Polskiego i t. p. wpływach netto, opierających się na osobnych ustawach albo statutach.

### BILANSE MAJĄTKU PAŃSTWOWEGO.

Sporządzane we Włoszech obok budżetu i rachunków dochodów i wydatków preliminarze i rachunki majątku państwowego (bilanse majątku) nie znalazły jeszcze w Polsce zastosowania, jakkolwiek ze względów ekonomicznych i politycznych byłyby bardzo pożądane, gdyż dopiero w oświetleniu takich bilansów budżety i zamknięcia rachunków państwowych dałyby prawdziwy obraz gospodarki państwowej. Sporządzenie jednak takich bilansów w Polsce, posiadającej rozliczne dobra i majątki, wymagałoby ogromnego nakładu pracy.

## IV. WYKONANIE BUDŻETU.

### BUDŻET JAKO PODSTAWA DZIAŁALNOŚCI FINANSOWEJ WŁADZ WYKONAWCZYCH.

Jak przedstawiono, aż do r. 1923 włącznie opracowane przez Rząd projekty budżetów nie były przez Sejm zatwierdzone, były to więc plany gospodarcze, bez ustawowego zezwolenia tak na pobór przychodów jakoteż na uskutecznianie rozchodów, jakkolwiek przychody uzasadnione były w uchwalonych ustawach. Plany finansowe aż do 1923 r. włącznie miały więc charakter jednostronny i na ich podstawie wydane były zarządzenia administracyjne co do pobierania przychodów i czynienia wydatków. Sumy preliminowane wydatków, czyli t. zw. kredyty stanowiły granice, w których władze i urzędy mogły zaspakajać potrzeby administracji państwa. Budżet w państwach konstytucyjnych ma niewątpliwie cechy umowy między reprezentacją narodu jako władzą ustawodawczą a rządem, a w monarchji między panującym a rządem. Skoro więc w Polsce Sejm aż do r. 1923 włącznie nie zatwierdził preliminarzy budżetowych, pozbawiając się w ten sposób jednego z najważniejszych swych uprawnień, a do ważności budżetu w Polsce, w myśl art. 4 ustawy konstytucyjnej potrzebna jest ustawa, przeto preliminarz opracowany przez Rząd, a nie zatwierdzony przez Sejm stał się aktem jednostronnym, zarządzeniem administracyjnym a kredyty nie posiadały bezwzględного rygору, t. j. ustawowego zakazu nieprzekraczania wyznaczonych sum. Przez opracowanie i przedstawienie Sejmowi projektu budżetu do zatwierdzenia Rząd określił sobie sam granice wydatków, zasadniczo więc mógł je przekroczyć bez obowiązku uzyskania na to pozwolenia lub późniejszego usprawiedliwienia przekroczeń, jakkolwiek w projektach ustaw finansowych zawarte były postanowienia krepujące Rząd w tem swobodnem postępowaniu. Jednakowoż władze wykonawcze (dysponujące kredytami), mając na względzie ewentualne dodatkowe zatwierdzenie budżetu przez Sejm, uważały projekt budżetu za obowiązujący, a administracja skarbowa, stosownie do przepisów rachunkowo-kasowych czuwała, aby wyznaczone w nim kredyty nie były przekraczane.

Ani projekt ustaw skarbowych, ani przepisy rachunkowo - kasowe w Polsce nie zawierają postanowienia, iżby pretensje prawno-prywatne lub pretensje oparte na prawie publicznem, pochodzące z ubiegłego okresu budżetowego gasły z tego powodu, że nie zostały podniesione w tym okresie budżetowym. Przedawnienie tych pretensji w danym wypadku musiałyby być ocenione według właściwych ustaw. Według §§ 26 i 69 Tymczasowych

przepisów o sposobie pobierania przychodów i dokonywania wydatków przez władze i urzędy państwowe (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 5, poz. 107 z r. 1920) władze i urzędy sporządzały z końcem okresu budżetowego listy wierzycieli skarbu w granicach pozostałości kredytu. Zatwierdzone przez Ministerstwo Skarbu wzgl. przez Izby Skarbowe listy wierzycieli stanowiły dla kas podstawę do wypłaty sum na zasadzie asygnacji, dotyczących się ubiegłego okresu budżetowego. W myśl §§ 16 i 17 Przep. R. K. i § 61 Inst. dla K. S. z 1921 r. pretensje takie mają być obecnie zaspokojone po upływie okresu budżetowego w tak zwanym okresie ulgowym na rachunek pozostałości kredytu ubiegłego okresu budżetowego, bez obowiązku przedstawiania list wierzycieli, zaś później, t. j. po upływie okresu ulgowego z zaoszczędzeń bieżącego okresu budżetowego.

Art. 4 ustawy konstytucyjnej postanawia: „Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny“. Postanowienie to wyraża tylko stronę formalną budżetu a nie materialną. Z istoty bowiem budżetu wynika, że jest on aktem między Rządem a Sejmem i nie stwarza żadnych praw ani zobowiązań dla innych osób. Wskutek niezatwierdzenia więc przez Sejm preliminarzy budżetowych, wierzyciele skarbu państwa ani nie stracili swych pretensji, ani dłużnicy nie zostali zwolnieni od swych zobowiązań wobec skarbu państwa, a przez uchwalenie budżetu na r. 1924 wierzyciele skarbu państwa nie nabyli żadnych praw ani też stosunek skarbu państwa do jego dłużników nie doznał żadnej zmiany. Ustawa konstytucyjna ani ustawa skarbowa na 1924 r. nie zawierają pod tym względem żadnego postanowienia.

## AUTORYZACJA.

### 1) *Ograniczenia rzeczowe.*

W jakiej formie ukształtuje i ustali się w Polsce t. zw. autoryzacja, to jest podstawa, dana Rządowi przez stworzenie w sposób prawidłowy budżetu, do administrowania przychodami i rozchodami państwa w roku budżetowym, trudno określić na podstawie po raz pierwszy przez władze ustawodawcze uchwalonego budżetu na r. 1924.

Prace rządowe przy sporządzaniu preliminarza, a następnie prace sejmowej komisji budżetowej nad projektem budżetu jak również ustawy i przepisy obowiązujące, a wreszcie i uchwalane rezolucje dają jednak pewne wskazówki i podstawy dla władz i urzędów przy wykonaniu budżetu, to jest administrowaniu dochodami i dokonywaniu wydatków. Te wskazówki i podstawy czyli ograniczenia rządu, możemy podzielić na *rzeczowe i czasowe* ograniczenia.

Jeśli w państwach o wieloletnim rozwoju finansowym istnieje bardzo wiele kwestji spornych w sprawie rzeczowych ograniczeń, to niewątpliwie znajduje się ich jeszcze więcej w młodej jeszcze organizacji finansowej polskiej.

### A. *Przychody.*

W Polsce podobnie jak w innych państwach autoryzacja nie przeszkadza w poborze większych wpływów i ustawy obowiązujące, ani prze-



pisy nie wymagają uzasadnienia nadwyżek wykazanych w zamknięciach rachunkowych. Natomiast nie jest rząd w myśl ustawy skarbowej na 1924 r. uprawniony do pobierania dochodów w budżecie, względnie w tej ustawie nieprzewidzianych.

Jeśli chodzi o przekroczenie sum preliminowanych, to przedewszystkiem rozróżnić należy preliminowane sumy dochodów od preliminowanych sum rozchodów. Wydatki wogóle mogą być uskuteczniane tylko w ramach dozwolonych kredytów i tylko na cele w budżecie przewidziane. Zasadę tę zawiera art. 2 projektów ustawy skarbowej na 1924 r., który ścieśnia jeszcze tę zasadę, stanowiąc, że kredyty preliminowane w budżecie na r. 1924 mogą być otwierane za zgodą Ministra Skarbu, drogą miesięcznego ustalania wysokości kredytów. Nieco inaczej przedstawia się sprawa przekroczenia sum preliminowanych dochodów lub wpływów w zupełności niepreliminowanych. Rząd nie może być ograniczony do pobierania tylko kwot preliminowanych, jeśli pewne źródło w ramach ustawowych okaże się wydajniejsze, gdyż kwoty preliminowane stanowią tylko przybliżone cyfry, albo gdy wpłynie jakiś dochód nieprzewidziany w budżecie a jednak zgodny z obowiązującym prawem, np. darowizna lub spadek na rzecz skarbu, przypadający z mocy testamentu lub legatu, a nie jako przepadłość przewidziana ustawami.

#### *Nadwyżki i przychody pozabudżetowe.*

Rząd jest jednak uprawniony zasadniczo do pobierania tylko wpływów przewidzianych w ustawie skarbowej i wyraźnie oznaczonych w budżecie oraz w specjalnych ustawach, ustanawiających nowe daniny lub dodatki do istniejących już danin. Budżet przewiduje też w pewnych działach inne dokładnie nie wymienione wpływy, do których należą: dochody ze sprzedaży nieruchomości lub innych przedmiotów państwowych i t. p. Zwroty kwot wypłaconych w ubiegłych okresach budżetowych są w budżecie przewidziane i zarachowuje się je na dochód skarbu; § 58 Inst. dla K. S. postanawia w ustępie drugim, że zwroty, pochodzące z wypłat, dokonanych na rachunek ubiegłego okresu budżetowego, zarachowuje się na ogólny zarząd skarbowy; postanowienie to zawarte jest również w § 18 Przep. R. K.

Dodatki na rzecz instytucji samorządowych ani dodatki i opłaty samoistne na rzecz funduszków specjalnych nie są w budżetach przewidziane, pobór i zarachowanie ich w kasach skarbowych, oraz wypłata następuje na podstawie §§ 40, 73, 74 i 173 Instr. dla K. S., tudzież specjalnych ustaw i przepisów jak: Ustawa z dn. 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 747), Rozp. Min. Spraw Wewn. z dn. 5 marca 1923 w przedmiocie pobierania od samorządu kosztów utrzymania policji państwowej Dz. U. R. P. Nr. 31, poz. 194), Rozp. II Min. Spraw Wewn. z dn. 18 marca 1924, wydane w porozumieniu z Min. Sk., w celu wykonania ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 31, poz. 317) i Okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 23 grudnia 1924 r. L. 6454, w sprawie dodatków komunalnych do podatków państwowych do wszystkich Izb Skarbowych. Na rzecz funduszków specjalnych pobierają kasy skarbowe jużto samoistne wpływy.

jużto dodatki do podatków. Do samoistnych wpływów zaliczyć należy wpływy na fundacje kościelne, stypendjalne, składki na rzecz Polskiej Dyrekcji ubezpieczeń wzajemnych i inne; w formie dodatków do podatków pobiera się w myśl rozporządzenia IV Ministra Sk. w porozumieniu z Ministrem P. i H. oraz Ministrem W. R. i O. P. z dn. 24 lipca 1923 r. (Dz. U. R. P. Nr. 78, poz. 617) wpływy na rzecz: 1) Izb Handlowych i przemysłowych, tudzież Izb rzemieślniczych oraz 2) szkół zawodowych i innych instytucji wychowawczych. Z pierwszych tworzy się fundusz specjalny do dyspozycji Ministerstwa Przem. i Handlu, a z drugich fundusz specjalny do dyspozycji Ministerstwa W. R. i O. P. Manipulację rachunkową i kasową funduszami specjalnymi przepisują § 62 Przep. R. K. i §§ 40, 73 i 172 Instr. dla K. S. oraz osobne przepisy dla niektórych funduszy, jak np. dla specjalnego funduszu pod nazwą „Koszty ogłoszeń przy zmianie nazwisk“, na który to fundusz wnoszą petenci stosowne kwoty do dyspozycji Województwa (Komisarjatu Rządu). — Przed upływem roku kalendarzowego Województwa regulują te rachunki a nadwyżki, jakie się okażą po pokryciu kosztów, przelewają na budżet Ministerstwa Spraw Wewn. (Inne różne dochody). Sprawy te unormowano okólnikiem Min. Sk. z dn. 8 lipca 1922 L. G. U. K. 13476 z r. 1921.

Należy też wspomnieć o pobieraniu przez kasy skarbowe dodatku do opłaty od kart do grania na rzecz Polskiego Towarzystwa Czerwonego Krzyża, ustanowionego ustawą z dnia 6 czerwca 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 56, poz. 561).

Prowadzenie rachunków dodatków komunalnych i funduszy specjalnych przysparza kasom skarbowym bardzo wiele czynności.

Wpływy z pożyczek państwowych (pożyczek odrodzenia, pożyczki złotej, biletów skarbowych lub złotych bonów skarbowych, albo z pożyczki zaciągniętej w formie długu w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej, a obecnie w Banku Polskim) opierać się muszą w myśl art. 6 ustawy konstytucyjnej na każdorazowym zezwoleniu Sejmu (ustawie). Zadłużenie Skarbu Państwa w Banku Polskim nastąpić może w myśl Art. 52 Statutu tegoż Banku, ustanowionego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 8 poz. 75) w ramach otwartego Skarbowi Państwa bezprocentowego kredytu do sumy nie wyżej nad 50 milionów złotych, z tytułu nadanego Bankowi przywileju emisyjnego. Wpływy te uważane były aż do r. 1924 jako dochód pozabudżetowy i zarachowywano je w sumach obrotowych na osobnych rachunkach — (§§ 103 — 106 Przep. R. K., § 163 Instr. dla K. S. i ustawa z dn. 7 grudnia 1918 r. Dz. P. P. Nr. 19, poz. 56).

Wpływy z dochodów pozabudżetowych winny być ujawnione w zamknięciach rachunkowych, przedkładanych do parlamentarnego zatwierdzenia w myśl art. 7 ustawy konstytucyjnej, wynika to z art. 4 ustawy skarbowej, do budżetu na r. 1924, który dozwala przedsięwzięcie operacji finansowych, jakkolwiek dochody z tego źródła nie są w budżecie przewidziane.

### *Niedobory.*

Niedobory wpływów podobnie jak nadwyżki nie wymagają dodatkowego zatwierdzenia, jednak w zamknięciach rachunkowych winny być wyjaśnione, celem uniknięcia podejrzeń, że pochodzą z zaniedbania władz rządowych, administrujących odnośnemi przychodami.

Wstrzymanie poboru pewnych w ustawach przewidzianych wpływów, lub opuszczenie albo snízenie należności państwowych może z natury rzeczy nastąpić tylko w ramach obowiązujących ustaw lub uprawnień udzielonych przez Sejm Rzadowi.

### *Poszczególne należności.*

Rząd polski jest obowiązany wykorzystać nietylko każde źródło dochodu, ale i każdą poszczególną należność, bądź w formie dobrowolnego poboru, bądź też w drodze egzekucji. Zaniechanie poboru, czy to z powodu nieściągalności, czy też z innego tytułu może nastąpić tylko na mocy ustawy. Sprawa ta jednak nie jest unormowana jakąś ogólną ustawą dla całego państwa. W każdej dzielnicy obowiązują w tym względzie osobne przepisy, tudzież odrębna praktyka. Postępowanie egzekucyjne w sprawach administracyjnych wymaga także jednolitego ujęcia w formie ustawowej dla całego państwa. Darowanie pewnych wpływów w drodze łaski odnosić się może w Polsce tylko w wypadkach wyjątkowych do kar pieniężnych, nie zaś do należności podatkowych lub innych danin państwowych, których zasadniczo żadna władza nie ma prawa darować bez specjalnego ustawowego zezwolenia.

Zezwolenia na odroczenie terminu płatności, jak również zezwolenie na spłacenie należności w ratach normują osobne przepisy, zezwolenia te są zarządzeniami wyjątkowemi i zależną od zaistnienia pewnych warunków, których ocenienie należy do administracyjnych władz skarbowych. Ujęcie tych spraw w jednolite normy ustawy dla *całego państwa* jest niewątpliwie bardzo pożądane.

Według obowiązujących przepisów rachunkowo-kasowych (§§ 49 — 52 Przep. R. K.) oraz wyjaśnienia Ministerstwa Skarbu z dnia 8 lutego 1922 r. L. GUK. 468/WAK. zwrot nienależnie lub za wiele do kasy wpłaconych kwot nastąpić ma na zasadzie decyzji, wydanej przez kompetentną władzę na podstawie ksiąg i dowodów kasowych z reguły na prośbę płatnika. Zwroty kwot wpłaconych w bieżącym okresie budżetowym zarachowuje się na sumy obrotowe, zaś zwroty z ubiegłych okresów budżetowych uskutecznia się ze specjalnego kredytu, przewidzianego w budżecie Ministerstwa Skarbu.

Sposób zwracania nadpłaconych kwot w podatkach bezpośrednich, względnie zarachowania ich na należności bieżące, określają postanowienia §§ 36 i 40. Przep. o prowadzeniu rachunkowości podatków bezpośrednich z 26 czerwca 1922 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 17, poz. 261).

Władza kompetentna, po stwierdzeniu, nadpłaty na podstawie ksiąg i dowodów kasowych oraz ustaleniu, że od płatnika nie przypadają inne należności, wystawia asygnację z podaniem w treści jej daty i sposobu zarachowania wpłaconej sumy (dział, paragraf i pozycja) i zaznacza wyasy-

gnowanie zwrotu w dowodach kasowych i w *księdze przychodów budżetowych*.

§ 51 P. R. K. postanawia: Na zwroty kwot, nadpłaconych w bieżącym okresie budżetowym, wystawia się asygnację ze sum obrotowych, a na zwroty z ubiegłych okresów budżetowych — ze specjalnego kredytu, przewidziane w budżecie Ministerstwa Skarbu a otwartego do dyspozycji Izby Skarbowej.

### *B. R o z c h o d y.*

#### *Kontrola kredytów.*

W dotychczasowych preliminarzach budżetów ustanowione sumy wydatków uważane były zawsze jako sumy maksymalne. *Obowiązek czuwania nad nieprzekraczaniem ustanowionych kredytów budżetowych ciąży w pierwszym rzędzie na władzach i urzędach dysponujących kredytami* to jest na władzach asygnujących, a celem wykonania tego obowiązku władze i urzędy prowadzą stosownie do § 69 Przep. R. K. księgę kredytów i wydatków budżetowych. Władzom dysponującym centralnym przysługuje prawo rozdziału kredytów władzom niższym i upoważnienia tych władz do dysponowania temi kredytami (§§ 10—15 Przep. R. K.). Kontrolę nad tem, by kredyty nie zostały przekroczone poruczono skarbowym organom wykonawczym to jest kasom, postanawiając w § 10 Przep. R. K. i w § 53 Instr. dla K. S., że Centralna Kasa Państwa tudzież Kasy Skarbowe mają dokonywać wydatków sum państwowych jedynie w granicach i na podstawie kredytów, otwartych w tych kasach władzom asygnującym przez Ministerstwo Skarbu względnie Izby Skarbowe. Konsekwencją tego postanowienia są zarządzenia co do sposobu ścisłego wykonywania tej kontroli, sposobu otwierania w Izbach i Kasach kredytów, ich przenoszenia i prowadzenia ścisłej ewidencji, zawarte w §§ 11 do 15, 19, 20 i 21 Przep. R. K. tudzież w §§ 54—56, 91 lit. *d i e*, 167, 168 Instr. dla K. S.

Kontrola kredytów w kasach jest prohibicyjną, gdyż w myśl § 10 Przep. R. K. i § 53 Instr. dla K. S. wydatki mogą być uskuteczniane tylko w miarę otwartego kredytu w odnośnym dziale, paragrafie i ewentualnie także w pozycji budżetu. Kontrola wykonana ściśle według obowiązujących przepisów rach. kasowych winna bezwzględnie zapobiegać przekroczeniom kredytów budżetowych.

Izby Skarbowe i Centralna Księgowość Min. Skarbu oraz organy Najwyższej Izby Kontroli czuwają nad wykonaniem kontroli kredytów przez kasy i wykonują same tę kontrolę *ex post*. Do Centr. Księgowości i Izb Skarbowych należy otwieranie kredytów w kasach i przenoszenie ich między kasami oraz utrzymywanie ciągłej ewidencji kredytów. W tym celu władze centralne sporządzają na okres budżetowy ewentualnie prowizorium wykaz, zawierający rozdział kredytów, przesyłają go Ministerstwu Skarbu, które po sprawdzeniu i zapisaniu rozdzielonych kredytów w księgach Centralnej Księgowości, przesyła je Izbom Skarbowym, względnie Centralnej Kasie Państwowej celem otwarcia kredytów, oraz Najwyższej Izbie Kontroli. Celem przyspieszenia i uproszczenia manipulacji zarządza też Mini-

sterstwo Skarbu otwarcie kredytów bezpośrednio w Kasach skarbowych. — Do przeprowadzenia manipulacji przy przenoszeniu względnie rozdziale kredytów przepisano szczegółowe postępowanie okólnikiem Ministerstwa Skarbu z dnia 20 czerwca 1923 r. L: GUK. 4963 WAK.

Uproszczenia te polegają na zatrzymywaniu kredytów na rachunkach w Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu i przenoszeniu tych kredytów bezpośrednio zapomocą odpowiednich druków (pism z wykazami) do Centralnej Kasy Państwowej oraz Kas i Izb Skarbowych.

Władzom centralnym przysługuje prawo przenoszenia kredytów, otwartych w Centralnej Kasie Państwowej do kas skarbowych i odwrotnie, oraz z okręgu jednej Izby skarbowej do drugiej, a władze okręgowe, do dyspozycji których otwarto kredyty, mają prawo przenoszenia ich z kas skarbowych do Centralnej Kasy Państwowej tudzież między kasami skarbowymi we własnym okręgu. Przepisy odnośne zawarte są w §§ 19 do 21 Przep. R. K., i §§ 54 — 56 Instr. dla K. S.

Celem utrzymania kredytów w ciągłej ewidencji prowadzą Izby Skarbowe i Centralna Księgowość Min. Skarbu odpowiednie księgi i zapiski stosownie do §§ 87—100 i 131—133 Przep. R. K. i wydają zarządzenia na wypadek przekroczenia kredytu przez przeoczenie urzędu asygnującego i kasy skarbowej. W wypadku przekroczenia kredytu urząd winien zwrócić sumę wypłaconą bez kredytu lub wyjednać dodatkowy kredyt, zaś urzędnicy kasowi odpowiadają dyscyplinarnie za zaniedbanie nałożonego na nich obowiązku.

W ten sposób zorganizowana kontrola kredytów ma na celu bezwzględne zapobieżenie swobodnemu dysponowaniu kredytami, czyli swobodnemu asygnowaniu pieniędzy skarbowych i zmuszenie władz i urzędów do nieprzekraczania sum preliminowanych w budżecie na wydatki. Wykonanie jednak tej kontroli jest bardzo kosztowne dla państwa, gdyż wymaga licznego personelu, prowadzenia skomplikowanych rachunków w kasach i licznych korespondencji; powoduje ono nadzwyczajne trudności przy uzgadnianiu rachunków władz i urzędów z rachunkami kas skarbowych i w ostatecznym rezultacie mimo wszelkich rygorów nie zawsze osiąga cel zamierzony.

Kontrola nad wykonaniem budżetu i należytem użyciem kredytów należy do Najwyższej Izby Kontroli Państwa, co wynika z art. 9 Ustawy konstytucyjnej i art. 7 i 8 ustawy z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej.

#### *Wydatki pozabudżetowe.*

Z powodu braku ustawy budżetowej, któraby określała, czy i jakie wydatki oprócz przewidzianych w budżecie są dopuszczalne, można tylko stwierdzić, że według dotychczasowej praktyki tylko wydatki praeter legem a nie contra legem mogły mieć miejsce i dokonywano ich na podstawie specjalnych poleceń Ministra Skarbu lub za zgodą tegoż na rachunek sum obrotowych w formie zaliczek. Były to wydatki nieprzewidziane wprawdzie w budżecie, jednak konieczne w interesie Państwa lub instytucji państwo-

wych, ciał samorządowych lub innych instytucji, których subwencjonowanie leży w interesie Państwa.

Wobec tego, że aż do roku 1923 włącznie budżety nie były przez Sejm zatwierdzane, nie można właściwie mówić w Polsce w okresach ubiegłych o wydatkach pozabudżetowych w pewnym tytule, które pokryto oszczędnościami z innego tytułu. Takie pozabudżetowe wydatki stanowią raczej przesunięcie kredytu (virements), które zasadniczo nie powinno być dopuszczalne. Od ogólnej reguły zakazu przesunięcia kredytu nie powinno się odstępować.

Według § 22 Przep. R. K. przenoszenie kredytu (virements) może nastąpić aż do czasu uchwalenia ustawy budżetowej za pośrednictwem władzy centralnej i za zgodą Ministerstwa Skarbu, które w tym względzie wydaje stosowne polecenie Izbie Skarbowej celem przeprowadzenia odpowiednich zmian w księgach kredytów Izby i Kasy Skarbowej, zaś § 57 Instr. dla K. S. postanawia, że kredyty z jednego tytułu budżetowego do drugiego mogą być przenoszone tylko wskutek polecenia Izby Skarbowej, wydanego na podstawie upoważnienia Ministerstwa Skarbu.

Jako nadzwyczajny wyjątek od powyższej zasady uważać należy zbyt szerokie i niczem nieuzasadnione uprawnienia, przewidziane w art. 29 Ustawy o Kontroli Państwowej z 3 czerwca 1921 r. dla Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwowej, któremu przysługuje w myśl tego artykułu prawo przenoszenia kredytów w obrębie całego budżetu Kontroli Państwowej i w granicach sum kredytów, tym budżetem określonych.

To też słusznem jest postanowienie art. 10 ustawy skarbowej na rok 1924, zawieszające na czas trwania tej ustawy działanie powołanego przepisu art. 29 ustawy o Kontroli Państwowej.

#### *Wydatki z wpływów pożyczek państwowych.*

Dochody ze zrealizowanych obligacji pożyczek państwowych, biletów skarbowych oraz bonów uważane były dotychczas jako dochód pozabudżetowy i wpływały do ogólnych funduszków Państwa; mimo że niektóre z nich jak np. pożyczka kolejowa lub pożyczka włoska miały specjalne przeznaczenie, celem ich bezpośrednim było zasilenie wpływów skarbu państwa, z których pokrywano wszelkie wydatki na ogólne (administracyjne) i specjalne cele. Przeznaczenie więc pożyczek na pewne wydatki znajdowało wyraz do r. 1924 tylko w planie gospodarczo-finansowym i w rachunkach.

#### *Przekroczenie budżetu.*

O autoryzacji możnaby mówić dopiero od roku budżetowego 1923, gdyż to był pierwszy rok, na który opracowany przez Rząd budżet poddany był przez Sejm pewnemu rozpatrywaniu i służył za podstawę do udzielenia Rządowi upoważnień do finansowej gospodarki. Autoryzacja atoli w tym roku nie polegała ani na tak zwanym wotowaniu en bloc ani specjalizowaniu budżetu. Uchwalone ustawy: z dnia 15 lutego 1923 r., z dnia 24 marca 1923 r., z dnia 15 czerwca 1923 r., z dnia 8 sierpnia 1923 r. z dnia

25 października 1923 r. i z dnia 10 stycznia 1924 r. stanowią tylko pro-wizorja budżetowe jednak nie wyszczególniają wszystkich działów, rozdzia-łów, paragrafów i pozycji budżetowych; zawierają jedynie upoważnienie dla Rządu do czynienia wydatków w wysokości kredytów rzeczowych w sumach ogólnych dla poszczególnych części budżetu tudzież kredytów na wydatki osobowe w jednej ogólnej sumie. W ustawach tych więc prze-jawia się poniekąd wotowanie en bloc. To też wykonanie budżetu i zamknię-cia rachunków muszą odpowiadać postanowieniom tych ustaw.

Inaczej przedstawia się budżet na rok 1924. Sejm nie poprzestał na uchwalaniu kredytów w ogólnych sumach, czy to dla całych gałęzi admi-nistracji państwowych, czy też w jednej ogólnej sumie, lecz jak przedsta-wiliśmy wyżej, zatwierdził preliminarz wydatków, ograniczając jego spe-cjalizację do działów, rozdziałów i paragrafów a w art. 5 ustawy skarbo-wej postanowił prawodawca, że kredyty mogą być otwierane za zgodą Mi-nistra Skarbu drogą miesięcznego ustalenia wysokości kredytów. Postano-wienie to łącznie z przyznaniem Ministrowi Skarbu uprawnieniem zawartem w art. 7 pod 1 do przenoszenia kredytów z pozycji do pozycji w obrębie każdego paragrafu a między paragrafami 2 do 7 w obrębie każdego działu poszczególnych części budżetu administracji, krępowało władze przy wyko-naniu budżetu i nie dopuszczało do swobodnego przenoszenia kredytów.

Ponieważ dopiero preliminarze budżetowe od r. 1923 uzyskiwały autoryzację, przeto dopiero od tego roku można mówić o przekroczeniach budżetowych w ścisłym znaczeniu. Będą one miały miejsce w tych wypad-kach, w których nastąpiły wydatki większe od sum przewidzianych w au-toryzowanym budżecie a więc w r. 1923 ponad sumy kredytów rzeczowych, wyznaczonych dla poszczególnych części względnie ponad sumę kredytów dla wydatków osobowych, natomiast w r. 1924 ponad sumy kredytów wy-znaczonych w uchwalonym i do ustawy skarbowej dołączonym budżecie. Z powodu uchwalenia budżetu wydatków tylko w paragrafach a jednak otwierania kredytów miesięcznych w pozycjach wysuwano kwestję, czy przekroczenia kredytów, ustalonych w pozycjach należy uważać za przekro-czenia budżetowe.

#### *Przerachowania.*

Ministerstwo Skarbu wychodziło zawsze z zasady, że przerachowanie dokonanych wydatków z jednego tytułu na drugi stanowi właściwe pokry-wanie niedozwolonego przekroczenia kredytu i zaciemnia obraz gospodarki. Również i przerachowanie dokonanych przychodów z jednego tytułu na dru-gi lub z budżetu na inne fundusze po upływie okresu budżetowego byłoby niewłaściwością. Dlatego tylko wyjątkowo zgadzało się Ministerstwo Skarbu w dawnych okresach budżetowych na taką manipulację, polegającą na prze-noszeniu zaoszczędzenia w jednym tytule budżetowym na drugi celem pokry-cia przekroczenia kredytu po upływie okresu budżetowego. Zasadniczo w cią-gu okresu budżetowego stosowało się powołany wyżej § 100 Przep. R. K.

Oczywiście, że nie mamy na myśli przerachowań jakie dokonuje się celem wyrównania pomyłek lub nadpłat. O takich przerachowaniach będzie mowa później pod tytułem: „Myłne zarachowania”.

Nie było wypadku, iżby wydatki, nie znajdujące pokrycia z końcem okresu budżetowego, pokrywano z innego funduszu na to, aby je przerachować w następnym okresie budżetowym na właściwy tytuł budżetowy. Postępowanie takie byłoby wykroczeniem przeciw prawidłowej gospodarce.

#### *Zwroty sum wypłaconych.*

Według §§ 18, 93—95 Przep. R. K. i §§ 58—60 Instr. dla K. S. tudzież okólnika Ministerstwa Skarbu z dnia 31 grudnia 1923 r. L. G. U.K. 2540 W. A. K. wydanego w porozumieniu z Najwyższą Izbą Kontroli do wszystkich Izb Skarbowych wznowienie kredytu, czyli powiększenie funduszu przyzwołonego na wydatki, następuje wskutek zwrócenia sum w tym samym okresie budżetowym łącznie z okresem ulgowym\*), w którym wydane zostały, natomiast zwroty dokonane po zamknięciu okresu ulgowego oraz wszelkie zwroty, dotyczące zamkniętych okresów budżetowych z lat poprzednich zarachowuje się na dochód Ministerstwa Skarbu (ogólny zarząd skarbowy). Kredyt wznawia względnie powiększa się w tym tytule, z którego nastąpiła wypłata. W myśl § 59 Instr. dla K. S. deklaracja na wpłatę pieniędzy na wznowienie kredytu winna wskazać, z jakiej kasy, z jakiego kredytu (dział, paragraf, pozycja) i na podstawie jakiej asygnacji pieniądze były wypłacone. Przepis ten jednak napotyka w niektórych gałęziach administracji na trudności z powodu niemożności oznaczenia w pewnych wypadkach tytułu budżetu, z którego wydatek uskuteczniiono a więc także tytułu budżetu, w którym należy powiększyć kredyt. Okólnikiem z d. 19 kwietnia 1922 r. L. GUK. 1845. WAK. Ministerstwo Skarbu poleciło kasom, aby stosując się ściśle do ogólnych postanowień, dotyczących zarachowania sum zwrotnych, zarachowały wpływy na paragrafy dochodowe budżetu Ministerstwa Spraw Wojskowych, odpowiadające paragrafom rozchodowym a w braku takich paragrafów, otwierały w miarę potrzeby oddzielne rachunki w księdze przychodów budżetowych. Po unormowaniu przez Min. Spraw Wojsk. w porozumieniu z M. Sk. i N. I. K. sposobu postępowania przy wykonywaniu przez władze wojskowe świadczeń gotówkowych, materiałowych i innych na rzecz cywilnych instytucji państwowych i samorządowych, Ministerstwo Skarbu uzupełniło powyższy okólnik, zarządzając okólnikiem z dn. 21 czerwca 1922 r. L:GUK. 3100. WAK., aby kasy skarbowe zapisywały sumy wpłacone jako zwrot za te świadczenia w tym samym roku budżetowym na wznowienie kredytu odnośnych tytułów budżetu M. S. Wojsk., wyszczególnionych w deklaracjach płatniczych do dyspozycji M. S. Wojsk. względnie właściwej służby D. O. K., przyczem stosować się mają do §§ 58 i 59 Instr. dla K. S. z tą zmianą, że deklaracje na tego rodzaju wpłaty mogą wyjątkowo nie zawierać oznaczenia asygnacji, na podstawie których wydatek był uskuteczniany, lecz winny wyraźnie wskazywać rok, w którym wydatek z kredytu nastąpił. Te wyjątkowe zezwolenia mogą doprowadzić do ujemnych wyników, gdyż wskutek wznowienia kredytów w niektórych pozycjach zwiększyć się może otwarty pierwotnie kredyt.

\*) Obacz niżej pod tytułem „Dodatkowy okres wykonania”.



Wpływy za sprzedane przedmioty nabyte z budżetu, czy w inny sposób podlegają zasadniczo budżetowemu zarachowaniu. Do wyjątkowych zarządzeń należały zezwolenia na użycie ceny sprzedaży zbędnych lub zużytych przedmiotów na zakupno innych. Takiej manipulacji nie można dopuszczać w sprawach większej wartości, unormowanie jednak takiego postępowania w ustawie budżetowej lub skarbowej byłoby pożądane.

### *Centralizowanie wszelkich przychodów.*

W Polsce dochody władz i urzędów resortowych wpływają na dochód budżetu odnośnej władzy centralnej i muszą być budżetowo zarachowane na dobro odnośnego Ministerstwa a nie tych władz i urzędów i nie mogą być użyte na pokrycie ich wydatków. Dochody nie dające się podciągnąć pod żaden z istniejących tytułów dochodowych w poszczególnych częściach budżetu, winny być zarachowane na rachunek budżetu Ministerstwa Skarbu, gdyż wszelkie dochody służyć mają na tworzenie ogólnego funduszu na pokrycie wydatków państwowych. W ten sposób zachowana jest zasada centralizowania przychodów. Tylko przedsiębiorstwa państwowe, które obowiązują zasada t. zw. „samowystarczalności“, mogą pokrywać wydatki z własnych dochodów.

Według § 46—48 Przep. R. K. i §§ 101—104 Instr. dla K. S. wszelkie rozrachunki między władzami i urzędami państwowymi uskutecznią się zasadniczo nie gotówką, lecz przez przelew z jednego kredytu na drugi na podstawie „asygnacji na przelew“, wystawianych przez urzędy dłużne i realizowanych przez kasy, w których te urzędy są akredytowane.

Na prośbę Ministerstwa Robót Publ. Ministerstwo Skarbu zgodziło się wyjątkowo i wydało zarządzenie z dn. 10 sierpnia 1922 L. G. U. K. 4113 W. A. K., aby Kasa Skarbowa w Białymstoku asygnacje wystawione przez Dyрекcję odbudowy w Białymstoku na rzecz Państw. Zakładów Przemysłowych w Augustowie względnie na rzecz Nadleśnictwa w Czarnej Wsi na należności za dostawę budulca dla poszkodowanej ludności, traktowała na równi z asygnacjami wystawionymi na rzecz osób i instytucji prywatnych i honorowała je bez żadnych przeszkód.

Przepisy rachunkowo-kasowe nie zawierają postanowienia zezwalającego na pokrywanie wydatków jednego tytułu budżetowego (funduszu) dochodami ze sprzedaży przedmiotów nabytych z innego tytułu (funduszu), ale też nie znają pokrywania wydatków uskuteczniionych z kredytu jednego tytułu budżetowego funduszami innego kredytu tego samego budżetu. Z tego też powodu Ministerstwo Skarbu zarządziło wyjątkowo okólnikami z dn. 21 czerwca 1922 r. L: GUK. 3100 WAK. i z dn. 25 września 1922 r. L : GUK. 5005. WAK., aby kasy skarbowe honorowały asygnacje władz i urzędów wojskowych na przelew z kredytu jednego działu na wznowienie kredytu innego działu za świadczenia materiałowe, wykonane przez jedną służbę wojskową na rzecz drugiej i aby zarachowywały na wznowienie kredytu tego rodzaju wpłaty uskuteczniiane w gotówce bezpośrednio do kasy skarbowej. Sumy wpłacone jako zwrot za wykonaną pracę przez organa

wojskowe — na dochód budżetu M. S. Wojsk. miały kasy zapisywać na odpowiedni dział dochodów nawet wówczas, gdy dotyczyły należności z lat ubiegłych a na dochód Min. Skarbu tylko takiego rodzaju wpływy, które nie były objęte budżetem.

#### *Zezwolenia na przekroczenie budżetu.*

Według projektów nieuchwalonych ustaw skarbowych, jak również według ustawy skarbowej do budżetu na 1924 r. w razie konieczności przekroczenia przewidzianych w budżecie kredytów — o ile nie są dozwolone w samej ustawie skarbowej lub nie opierają się na specjalnych nowych tytułach ustawowych, mogą nastąpić tylko za zgodą Sejmu. Według niektórych dawniejszych projektów ustaw skarbowych (n. p. na r. 1921), gdy Sejm nie obradował, mogły być skuteczniane odchylenia budżetowe w wypadkach konieczności państwowej, za zgodą Ministra Skarbu i z zastrzeżeniem, że natychmiast po podjęciu obrad sejmowych zostaną przedstawione dodatkowo Sejmowi do zatwierdzenia.

#### *Mylne zarachowania.*

Kasy skarbowe w myśl § 143 Instr. dla K. P. przyjmują i wydają pieniądze oraz zarachowują je na jeden z następujących rachunków: 1) sum budżetowych, 2) sum depozytowych (z których od roku 1925 wyodrębniono t. zw. rachunki bieżące), 3) funduszków specjalnych, 4) sum komunalnych lub 5) sum obrotowych.

Wobec tego mylne zarachowania mogą się zdarzać już w kasach i polegają albo na zapisaniu przychodu lub rozchodu na niewłaściwy rachunek np. na rachunek sum budżetowych zamiast depozytowych albo też na zapisaniu na niewłaściwy tytuł budżetowy (dział, paragraf, pozycja). Ponieważ na podstawie okólnika Minist. Skarbu z dn. 11 stycznia 1925 r. L:D. K. 6219. WAK., wydanego w porozumieniu z Najwyższą Izbą Kontroli, kasy skarbowe od 1 stycznia 1925 r. zarachowują tylko przychody budżetowe Minister. Skarbu według poszczególnych paragrafów i pozycji, zaś wpływy innych władz centralnych tylko według władz (urzędów), administrujących przychodami oddzielenie dla każdej części budżetu, przeto zapisywanie wpływów na niewłaściwe tytuły budżetowe może zająć tylko przy zapisywaniu wpływów budżetowych Ministerstwa Skarbu, natomiast przy zapisywaniu przychodów budżetowych innych resortów mogą zająć pomyłki co do zakwalifikowania przychodu na niewłaściwy urząd. Prostowanie wspomnianych omyłek następuje albo w kasie skarbowej w myśl § 144 Instr. dla K. S. na podstawie not sporządzonych przez kasy, albo w Izbie skarbowej, stosownie do tego samego paragrafu oraz §§ 49—51, tudzież §§ 108 i 109 Przep. R. K., okólnika Min. Sk. z 20 maja 1922 r. L:GUK. 2093/WAK. i § 14 P. o P. R. P. B. z 26 czerwca 1922 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 17, poz. 261), albo wreszcie sprostowanie zarządzają władze i urzędy, których dotyczą odnośne rachunki, stosując się przy tem do końcowego ustępu § 78 Przep. R. K. oraz do postanowień, zawartych w rozdziale B punkt 9 Okólnika Ministerstwa Skarbu z dnia 11

stycznia 1925 L 6219 WAK. (Monitor Polski Nr. 18 z 23 stycznia 1925 i Dz. Urz. M. Sk. Nr. 4, poz. 69). Urzędy skarbowe podatków i opłat (Inspektoraty skarbowe) postępują w razie mylnego zarachowania kwot przez kasy skarbowe w myśl § 12 powołanych przepisów z 26 czerwca 1922 r. i okólnika M. Sk. z 8 lutego 1922 r. L:GUK.468/WAK. Urzędy skarbowe po sprawdzeniu mylnie zarachowanego przychodu lub rozchodu z powodu oznaczenia niewłaściwego paragrafu lub pozycji budżetu na deklaracji lub asygnacji winny odnieść się do Izby skarbowej celem sprostowania w wykazach i księgach. Sprostowanie dokonywa się w dzienniku pomocniczym przez Urząd skarbowy bądź zapomocą przekreślenia i dopisania kwot czerwonym atramentem, jeśli chodzi o zapisanie ich do innych przedziałek w tym samym dzienniku, bądź zapomocą odpisania (wyłączenia) i dopisania (przyjęcia), jeśli chodzi o przeniesienie kwot do innego dziennika, przyczem w dzienniku należy powołać wzajemnie pozycję odpisaną względnie dopisaną. W analogiczny sposób następuje sprostowanie mylnych zarachowań w wykazach szczegółowych. W razie konieczności przeniesienia kwoty na taki tytuł budżetowy, dla którego kasa nie sporządziła wykazu szczegółowego, wykaz taki zakłada Izba skarbowa. Stosownie do sprostowania wykazów szczegółowych następuje sprostowanie wykazów sumarycznych.

Sprostowania w dziennikach głównych mogą nastąpić tylko za pośrednictwem kasy w sposób wyżej przedstawiony (§ 109 P. R. K.).

## V. WYKONANIE BUDŻETU (ciąg dalszy).

### 2) *Ograniczenia czasowe.*

#### *Rok budżetowy i okres wykonania budżetu.*

Z wyjątkiem projektów budżetowych na czas od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 i od 1 kwietnia 1920 do 31 grudnia 1920, z których drugi był przedłużeniem pierwszego, wszystkie inne budżety względnie projekty budżetów miały obowiązywać Rząd tylko na okresy takie, na jakie były ustanowione. Jak to już poprzednio przedstawiono, okresy gospodarki finansowej ustanawiane były najprzód miesięczne później kilkomiesięczne a wreszcie od 1921 r. całoroczne, zgodne z rokiem kalendarzowym. Autoryzacja budżetu, uchwalonego przez Sejm na r. 1924 rozciąga się tylko na ten rok dla wszystkich gałęzi administracji, co zgadza się z brzmieniem art. 4 ustawy konstytucyjnej.

Postanowienie to nie wyklucza ustalenia innych okresów gospodarczych dla przedsiębiorstw państwowych, których gospodarka tego wymaga, gdyż dochód względnie niedobór tych przedsiębiorstw wchodzi do budżetu państwowego tylko w sumach netto.

Czasowe ograniczenie autoryzacji nie idzie tak daleko, iżby nie mogły być czynione zakupy i pewne zapasy przedmiotów potrzebne dla administracji państwowej na najbliższy czas przyszłego okresu budżetowego. Byłoby to połączone ze szkodą dla ciągłości gospodarczej państwa. I nie tylko materiały pisarskie, ale także i inne przedmioty, potrzebne na najbliższe dni przyszłego okresu budżetowego mogą być nabywane z kredytu otwartego na bieżący okres budżetowy, co w interesie utrzymania prawidłowego urzędowania oraz przejrzystej i oszczędnej gospodarki jest wskazane. Należałoby jednak oznaczyć pewne granice dla czynienia takich zakupów. Nie da się bowiem pogodzić z prawidłową gospodarką skarbową nabywanie zbyt wielkich zapasów przedmiotów chociażby nawet potrzebnych, ani też co gorsze podejmowanie z kas państwowych znacznych zaliczek na rachunek otwartych kredytów i przechowywanie ich w kasach lub bankach prywatnych albo w biurach celem zabezpieczenia się przed ewentualnym brakiem kredytu. Zaliczki, podjęte przez władze i urzędy na zasadzie § 53 Przep. R. K. na rachunek kredytów budżetowych winny być w myśl § 54 tychże przepisów bezwarunkowo zwrócone do kas skarbowych najpóźniej ostatniego dnia odnośnego okresu budżetowego, o ile nie zostaną użyte na przewidziane w bud-

żecie wydatki i są zupełnie wolne od wszelkich zobowiązań kończącego się roku. Pamiętać jednak należy że w myśl końcowego ustępu § 53 zaliczki mogą być udzielane tylko na takie wydatki, które wymagają *natychmiastowego i bezpośredniego pokrycia*, podjęcie więc zaliczki i przetrzymywanie jej bezużytecznie przez czas dłuższy, lub co gorsza, używanie na prywatne cele jest działaniem na szkodę skarbu państwa.

Zasada, że dochody i wydatki mają nastąpić w tym okresie budżetowym, w którym są płatne, nie da się częstokroć pogodzić z zasadami prawidłowej gospodarki, gdyż niektóre dochody i wydatki gospodarcze należą do minionego okresu a jednak z powodów od administracji państwowej często niezależnych zrealizowane bywają dopiero później.

Przepisy polskie dopuszczają dla zrealizowania takich wydatków pewien okres dodatkowy do okresu budżetowego, okres ten nazywa się okresem ulgowym. Dla dochodów nie znają przepisy polskie okresu ulgowego, co jest w zupełności gospodarczo uzasadnione.

#### *Dodatkowy okres wykonania (okres ulgowy).*

Według § 16. Przep. R. K. i § 61. Instr. dla K. S. okres ulgowy na razie — aż do czasu uchwalenia ustawy budżetowej, ustanawia Ministerstwo Skarbu. W tym czasie mogą być dokonywane wypłaty na rachunek pozostałości kredytu ubiegłego okresu budżetowego tak *na podstawie* asygnacji niezrealizowanych jako też nowych asygnacji. Wskutek tego w czasie ulgowym muszą być prowadzone podwójne księgi rachunkowe władz i urzędów jako też księgi kasowe, osobne dla ubiegłego i osobne dla bieżącego okresu budżetowego (§§ 69 i 99 Przep. R. K. i § 168 Instr. K. S.). Władze i urzędy, dysponujące kredytami tudzież kasy skarbowe prowadzą po upływie okresu budżetowego księgę kredytów w dalszym ciągu w okresie ulgowym, oznaczając odpowiednie przedziałki napisem: „Okres ulgowy” i w ten sam sposób prowadzą Izby skarbowe ogólną księgę kredytów. Okres ulgowy dla wykonania budżetu ma nietylko tę stronę ujemną, że zmusza władze i kasy do prowadzenia podwójnych rachunków kredytów, ale także i ten skutek niekorzystny dla gospodarki finansowej, że władze i urzędy starają się w tym czasie wyczerpać pozostałe reszty kredytów ubiegłego okresu budżetowego; operacje te przyczyniają się do nadmiernych wydatków w ciągu jednego lub dwu miesięcy i utrudniają utrzymanie równowagi w wykonaniu miesięcznych budżetów i równowagi finansowej wogóle. Okres ulgowy dla roku budżetowego 1924 określa art. 8 ustawy skarbowej na r. 1924. Postanowienie tego artykułu było szczegółowo wyżej omówione

#### *Zaległości przychodów (zaległości czynne).*

Według § 70 Przep. R. K. i §§ 2 i 21 P. P. R. P. B.) niewpłacone przez zobowiązanych do końca okresu budżetowego należności nie przepadają dla skarbu państwa ani nie zarachowuje się ich na rachunek ubiegłego okresu budżetowego, w którym powstały, lecz przenosi się je jako „zaległości czynne” na rachunek nowego okresu i zarachowuje się w tym okresie, w którym faktycznie wpływają do Kas skarbowych.

### *Zaległości rozchodów (zaległości bierne).*

Kredyty, niewyczerpane przez władze dysponujące w okresie budżetowym i ulgowym uważa się za zamknięte (§ 17. Przep. R. K.) i nie mogą być po ukończeniu tego okresu w żaden sposób użyte. Z kredytów niewyczerpanych w okresie budżetowym nie można wypłacić zaliczek w okresie ulgowym (§ 65 Instr. dla K. S.). Władze nie mogą niewyczerpanych sum składać do depozytu ani przechowywać gdziekolwiek celem późniejszego zużytkowania, a według § 54 Przep. R. K. nawet pozostałości zaliczek, podjętych z kredytu a niewydanych do końca okresu budżetowego, winny być zwrócone do kas skarbowych najpóźniej ostatniego dnia tego okresu budżetowego. W ten sposób powstają zaoszczędzenia kredytów.

Rachunki niewyrównane względnie pretensje wierzycieli skarbu państwa niezaspokojone w ubiegłym okresie budżetowym wszystkich władz i urzędów mogą być zaspokojone z kredytów bieżącego okresu (§ 17 ustęp 2 Przep. R. K.). Należności, wypływające ze zobowiązań Skarbu Państwa, stosownie do zawartych umów i płatne w określonych terminach, notuje się w osobnym pamiętniku należytości biernych (§ 75 Przep. R. K.).

### *Zaległości kasowe.*

Przepisy obowiązujące w Polsce nie odróżniają t. zw. zaległości kasowych t. j. pretensyj wierzycieli skarbu państwa płatnych a nie zrealizowanych w okresie budżetowym, z którego pochodzą. Pretensje takie mogą być realizowane bez względu na ich termin płatności po upływie roku budżetowego z pozostałości kredytowych tego roku w czasie ulgowym.

Reszty kasowe tudzież fundusze przenośne w takim znaczeniu, w jakim istnieją w Prusach\*), nie są przewidziane w przepisach polskich. Dlatego też po upływie okresu budżetowego i ulgowego nie rezerwuje się w księgach rachunkowych żadnych sum na ich zrealizowanie.

### *Rachunki bieżące w kasach skarbowych.*

Polityka finansowa Ministerstwa Skarbu zmierzała od początku istnienia państwa do tego, by urzędy państwowe nie przetrzymywały gotówki w bankach, ani w kasach podręcznych lecz dokonywały obrotów pieniężnych za pośrednictwem kas państwowych a to w celu zmniejszenia nadmiernej ilości środków obiegowych a w dalszym następstwie także długu państwa. Ten cel miały liczne postanowienia zamieszczone w Przepisach Rach.-Kasowych z r. 1921 np. postanowienie § 46 Przep. R. K., że pozostałości zaliczek podjętych na rachunek otwartych kredytów a niewydanych do końca okresu budżetowego winny być zwrócone do kas skarbowych najpóźniej ostatniego dnia tego okresu budżetowego, albo postanowienie § 46 Przep. R. K. o dokonywaniu rozrachunku między władzami i urzędami państwowymi zapomocą asygnacyj na przelew, albo postanowienia zawarte w § 29 Przep. R. K., że asygnacje wystawiać należy bezpośrednio na imię osoby lub firmy, względem której istnieje zobowiązanie państwa, albo zawarty w § 38 Instr. dla

\*) Obacz „Budżet i Rachunkowość Publiczna” str. 65.

K. S. zakaz przyjmowania do depozytu pozostałości z kredytów budżetowych, celem dalszego ich zużytkowania i inne.

Atoli stosunki gospodarcze i walutowe w latach ubiegłych skłaniały niektóre władze i urzędy do pobierania z kas skarbowych znacznych zaliczek na rachunek kredytów, których nie mogły zaraz wydać. Powołany wyżej przepis § 38 Instr. dla K. S. był obchodzony i zamiast do depozytów w kasach składano pieniądze w bankach, przez co uzyskiwano większą łatwość dysponowania gotówką, aniżeli przez asygnowanie należności w kasach, ale równocześnie zwiększano potrzebę środków obiegowych. Postępowanie takie miało nader ujemny wpływ na stosunki walutowe a uchylenie tego postępowania miało nadzwyczajną doniosłość dla sanacji finansowej państwa.

Dlatego więc Ministerstwo Skarbu w porozumieniu z Najw. Izbą Kontroli zezwoliło rozporządzeniem z dnia 14 sierpnia 1922. L: GUK. 3238/WAK. (Dz. Urz. M. S. Nr. 21, poz. 354, Mon. Pol. Nr. 201 z r. 1922) na otwieranie w Centr. Kasie Państwowej i w Kasach skarbowych rachunków bieżących dla urzędów państwowych i na swobodne dysponowanie kwotami, umieszczonymi na tych rachunkach zapomocą zleceń, urządzonych na wzór czeków. Zarządzenie to zrazu spotkało się z niechęcią niektórych urzędów, wkrótce jednak zostało z uznaniem przyjęte i obecnie korzystają z rachunków bieżących wszystkie władze, urzędy i przedsiębiorstwa państwowe, a rozporządzające znaczniejszemi sumami państwowemi. W samej Centralnej Kasie Państwowej otwarto dotychczas przeszło 90 rachunków bieżących dla władz centralnych i podległych im bezpośrednio przedsiębiorstw państwowych. Wkrótce jednak okazała się potrzeba pewnych modyfikacji i zastrzeżeń postanowień, zawartych w pierwotnem rozporządzeniu, które wprowadzono dodatkowemi rozporządzeniami z dn. 12 września 1922 r. L:GUK. 4697/WAK., z dn. 23 października 1922 r. L:GUK. 5757/WAK., z dn. 15 lutego 1923 r. L:GUK. 638/WAK. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 4, Mon. Pol. Nr. 45 z r. 1923), z dn. 26 kwietnia 1923 r. L:GUK. 1807, z dn. 10 grudnia 1923 r. L:GUK. 5546/WAK. z dn. 6 lutego 1924 r. L:GUK. 689/WAK., z dn. 31 maja 1924 r. L:D.K. 3225/WAK. z dn. 5 lutego 1924 r. L: D. K. 6549 i z dn. 23 kwietnia 1925 L. D. K. 166 WAK. (Mon. Pol. Nr. 108 z dn. 9 maja 1925).

Najważniejsze postanowienia o otwieraniu i prowadzeniu tych rachunków są następujące:

Rachunki bieżące otwiera się urzędom centralnym w Centralnej Kasie Państwowej, natomiast urzędom okręgowym (II inst.) i urzędom powiatowym (I inst.) w Kasach Skarbowych.

Na rachunki bieżące w Centralnej Kasie Państwowej względnie w Kasach Skarbowych mogą być składane:

a) przez władze i urzędy, prowadzące przedsiębiorstwa państwowe (jak np. Generalna Dyrekcja Monopolu Tytoniowego, Drukarnie Państwowe, Państwowe Zakłady Graficzne, Warsztaty więzienne, władze i urzędy w likwidacji i t. p.), wszystkie rozporządzalne fundusze, osiągnane przez nie bezpośrednio; również mogą być wpłacone przez osoby trzecie należności na dobro tych urzędów;

b) przez inne władze i urzędy państwowe, uskuteczniające wydatki z kredytów otwartych w Centralnej Kasie Państwowej względnie w Kasach Skarbowych, tylko takie kwoty, które nie mogą być zaraz wypłacane, jak np. zaliczki na wydatki budżetowe, zatrzymane chwilowo pobory służbowe i t. p., celem tymczasowego ich przechowania.

Sumy przekazywane w gotówce przez władze centralne do rozporządzenia władz i urzędów lokalnych, lub ich funkcjonariuszów winny być bezpośrednio przesyłane względnie przekazywane na rachunki bieżące tych władz i urzędów w odnośnych Kasach Skarbowych.

Dochody budżetowe władz i urzędów, z wyjątkiem wymienionych wyżej, oraz sumy depozytowe, komunalne i fundusze specjalne nie mogą być wnoszone na rachunki bieżące odnośnych władz i urzędów. W razie przypadkowego przyjęcia przez Kasy Skarbowe takich sum, władze i urzędy winny niezwłocznie po ujawnieniu tego wystawić zlecenie do wypłaty na przelew tych sum do właściwych rachunków.

Składanie sum pieniężnych na rachunki bieżące, odbywa się na podstawie deklaracji, wystawionej przez władze i urzędy lub płatnika, według przepisanego wzoru.

Blankiety deklaracyjne składają się z 3-ch części: z właściwej deklaracji i z 2-ch odcinków, z których jeden stanowi zawiadomienie o wpłacie dla właściwego urzędu, drugi zaś pokwitowanie dla płatnika.

Jeżeli władza lub urząd sam dokonuje wpłaty, nie wypełnia zawiadomienia.

Władze i urzędy dostarczają kasom odpowiedniej ilości blankietów na deklaracje w celu wydania ich na żądanie płatnikom.

O sumach wpłacanych za pośrednictwem Pocztovej Kasy Oszczędności, bądź Banku Polskiego, bądź za pomocą przekazów pocztowych, kasy zawiadamiają właściwe władze (urzędy).

Władze i urzędy dysponują kwotami, złożonemi na ich rachunki bieżące w Kasach, za pomocą zleceń wypłaty. Blankiety tych zleceń składają się z 2 części: z grzbietu, pozostającego w urzędzie, oraz z właściwego zlecenia wypłaty, doręczonego osobie uprawnionej do odbioru pieniędzy.

Odbiór zlecenia wypłaty stwierdza odnośna osoba na grzbiecie, na którym zaznacza się Nr. jej legitymacji.

Zeszyty, obejmujące po 100 blankietów zleceń wypłaty, ponumerowanych na obydwóch częściach temi samemi liczbami w porządku kolejnym, pozostają w przechowaniu urzędów pod odpowiedzialnością ich kierowników. Nabywać je można w Biurze Druków Ministerstwa Skarbu.

Zleceniem wypłaty można zarządzić bądź wypłacenie przez Kasę należności bezpośrednio do rąk wierzyciela Skarbu lub do rąk upoważnionego urzędnika, bądź przekazanie jej za pośrednictwem poczty, P. K. O., lub B. P., bądź wreszcie przelanie sumy na rachunek budżetowy przy dołączeniu odpowiedniej deklaracji przychodowej lub na rachunki bieżące interesantów w B. P.

W razie przekazywania należności pocztą lub za pośrednictwem P. K. O., do zlecenia wypłaty musi być dołączony przekaz pocztowy już wy-



pełniony, lub blankiet nadawczy P. K. O., interesant zaś winien być osobno o tem zawiadomiony.

Zlecenia wypłaty, opiewające na przekazanie lub przelew sum, przesyła się do kas w zamkniętych kopertach za księgą doręczeń.

O wystawieniu dla interesantów zleceń wypłaty do pobrania w kasach kwot, przewyższających 100 zł., władze (urzędy) zawiadamiają kasy bezpośrednio osobnym awizem, który kasa dołącza do zlecenia wypłaty.

W razie wystawienia w jednym dniu większej ilości zleceń na kwoty ponad 100 zł., sporządzenie odrębnych awizów do poszczególnych zleceń może być zastąpione jednym, względnie kilkoma zbiorowymi awizami w formie wykazów, które winny zawierać wszystkie szczegóły, odnoszące się do każdego zlecenia, według wymagań określonych w tekście awiza.

Zlecenia wypłaty winny być zasadniczo podpisane przez dwóch urzędników do tego uprawnionych i zaopatrzone pieczęcią urzędową. Te same podpisy umieszczone być mają także na grzbiecie. Jeżeli władza (urząd) ma przedstawiciela w osobie jednego tylko urzędnika, podpis jego na zleceniach wypłaty jest dostateczny.

Kierownicy władz (urzędów) podają do wiadomości kas, kto jest uprawniony do podpisywania zleceń wypłaty i udzielają kasom wzorów podpisów odnośnych osób oraz odcisku pieczęci urzędowej.

Ważną jest rzeczą, aby władze (urzędy) używały do podpisów i odcisków pieczęci tej samej farby względnie atramentu, i o każdej zmianie zawiadamiały kasy, posyłając im nowe wzory i odciski.

Na zleceniach wypłaty nie może być skrobań ani wycierań. W razie popełnienia omyłki lub uszkodzenia blankietów, należy postępować w sposób analogiczny, jak przy wystawianiu asygnacyj.

Zlecenie wypłaty może przedstawić kasie do zrealizowania osoba, na imię której zlecenie opiewa, albo też osoba, posiadająca jej ogólne bądź specjalne pełnomocnictwo, zaświadczone przez notariusza, urząd państwowy lub gminny.

W razie zagubienia zlecenia wypłaty stosuje się analogicznie postępowanie przepisane przy zagubieniu talonu asygnacji (§ 37 Przep. R. K. i § 87 Instr. dla K. S.).

Zlecenia wypłaty winny być przez Centralną Kasę Państwową i Kasy Skarbowe realizowane bezzwłocznie.

Zlecenia wypłaty, niezrealizowane w ciągu 14 dni od daty ich wystawienia, tracą ważność. Kasy nie mogą ich realizować.

Przed wypłatą sprawdza Kasa legitymację odbiorcy oraz tożsamość podpisów osób, uprawnionych do wystawienia zleceń wypłaty. Z odbioru pieniędzy kwituje odbiorca na dolnej części zlecenia wypłaty, gdzie również zaznacza się Nr. jego legitymacji, kasjer zaś po skutecznieniu wypłaty wyciska stempel „wypłacono“ i zaopatruje go datą oraz swym podpisem.

Przy przekazywaniu pieniędzy pocztą lub za pośrednictwem P. K. O. Kasy stosują się do ogólnej zasady, wyrażonej w par. 88 Instrukcji dla Kas Skarbowych.

Zlecenia, co do których Urząd upewni się, że strona zgłosi się do

Kasy Skarbowej po odbiór pieniędzy nie wcześniej jak na drugi dzień, należy wpisywać do zbiorowego awiza, wysyłanego do Kasy Skarbowej z końcem dnia; zlecenie zaś na wszelkie pilne wypłaty należy zapisywać bądź do osobnych zbiorowych awizów, bądź też do zwykłych awizów, które winny być wysyłane do Kas Skarbowych tak, by Kasy otrzymywały je przed, względnie jednocześnie ze zgłoszeniem się stron po odbiór pieniędzy.

Kasa Skarbowa odnotowuje, w miarę dokonywania wypłat, na poszczególnych zleceniach datę i numer odnośnego wykazu, wykaz zaś dołącza do zlecenia, dotyczącego ostatniej wypłaty, uskutecznionej w terminie 14-dniowym do rąk osoby, wymienionej w wykazie.

Odnosnie do wypłaty poborów nauczycielom publicznych szkół powszechnych, odbywającej się z rachunków bieżących Inspektoratów szkolnych w sposób, unormowany rozporządzeniem Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dn. 6 grudnia 1922 r. Nr. 5309/F. wprowadzono w wykazach, mających zastąpić awizy, tę zmianę, że zamiast imion i nazwisk płatników rejonowych może być zamieszczona wzmianka: „Pobory dla nauczycielstwa gminy lub miejscowości N. N....” Zmiana ta ma na celu zapobieżenie trudnościom przy odwoływaniu awizów w wypadkach, gdy po wcześniejszem wysłaniu przez inspektora szkolnego imiennego awizu lub wykazu do Kasy Skarbowej zgłosi się po odbiór poborów dla nauczycielstwa pewnej gminy nie delegowany zwykle płatnik, który doznał przeszkód, lecz inny delegat i uzyskał w inspektoracie zlecenie wypłaty.

Złożone na rachunki bieżące sumy oraz dokonywane z tych rachunków wydatki zapisują Kasy w głównych dziennikach przychodu względnie rozchodu w osobnych przedziałkach oraz w specjalnej księdze rachunków bieżących, zawierającej odrębne konta dla każdej władzy (urzędu).

Na obroty, uskutecznione z rachunków bieżących, zakładają Kasy wykazy szczegółowe, oraz sporządzają wykazy sumaryczne, odrębnie na przychody i rozchody, oddzielnie według władz tak jak na inne obroty.

Władze i urzędy, prowadzące rachunkowość według zasad buchalterii podwójnej, utrzymują ewidencję obrotów na rachunkach bieżących w tych księgach, natomiast władze (urzędy) akredytowane w Kasach i prowadzące rachunkowość według Przepisów Rach.-Kas. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 45 z r. 1921) zakładają na obroty rachunków bieżących specjalną księgę, w której kwoty, składane w Kasach, zapisuje się na podstawie pokwitowań względnie zawiadomień kasowych po stronie przychodu, wydatki zaś na podstawie wystawionych zleceń wypłaty po stronie rozchodu.

Zrealizowanie zleceń wypłaty odnotowują władze i urzędy na podstawie odpisów wykazów szczegółowych, nadsyłanych im przez Kasy Skarbowe.

Przychodowe wykazy szczegółowe służą władzom (urzędom) jedynie do kontroli i uzgodnienia wpłat.

Dokumenty rachunkowe, tyżące się obrotów na rachunkach bieżących władze (urzędy) przechowują w stanie uporządkowanym u siebie.

Przed upływem okresu ulgowego władze (urzędy) administracyjne obciążane są wyrównać rachunki bieżące przez przelanie pozostałości na

wznowienie kredytu lub na inne właściwe wydatki, natomiast urzędy, zaliczone do przedsiębiorstw państwowych, pozostawiają salda kasowe na rachunkach bieżących z jednego roku budżetowego na rok następny do dalszej dyspozycji.

Otwarcie rachunków bieżących w Kasach ma charakter i znaczenie pomocnicze w administracji finansowo- gospodarczej i nie uwalnia władz (urzędów) od prowadzenia rachunkowości i przedstawiania sprawozdań w sposób unormowany dla nich w przepisach rach.-kasowych (Dz. Urz. Min. Skarbu Nr. 45 z 1921 r. i Monitor Polski Nr. 285 z 1921 r.), względnie w specjalnych rozporządzeniach.

## VI. WYKONANIE BUDŻETU (ciąg dalszy).

### 1. WŁADZE ASYGNUJĄCE.

#### *Cel ich i przeznaczenie.*

Do wykonania budżetu w granicach autoryzacji rzeczowej i czasowej powołane są w Polsce, tak jak w innych państwach władze i urzędy, które są organami rządu.

Organizacja tych władz i urzędów przeprowadzona jest w ten sposób, że jedne przy wykonaniu budżetu wydają zarządzenia skarbowe (asygnacje w szerszym znaczeniu) w sprawach dochodów i wydatków, są więc władzami asygnującymi (ordonnateurs) a drugie troszczą się o kasy i nazywają się władzami kasowymi (comptables). Pierwsze mają za zadanie administrację poszczególnych gałęzi państwowych oraz troskę o przysparzanie państwu bezpośrednio czy pośrednio dochodów, administrują temi dochodami i wydatkami i dlatego nazywają się także władzami administracyjnymi albo dysponującymi. Zadaniem drugich jest zbieranie środków pieniężnych, zarządzanie nimi, dostarczanie ich tam, gdzie ich potrzeba i czuwanie nad prawidłowym ich użyciem. Stąd pochodzi konieczność wzajemnego kontrolowania się tych dwu rodzajów władz i urzędów.

W Polsce rozdział między władzami administracyjnymi (asygnującymi) a władzami kasowymi jest bardzo ścisły i jakkolwiek władze kasowe są organicznie związane z administracyjnymi władzami skarbowymi, to przecież nawet władze skarbowe jako takie, nie spełniają nigdy funkcji kasowych. W myśl § 8 Przep. R. K. należności państwowe mają być wnoszone przez płatników bezpośrednio do Kas skarbowych, do specjalnych kas państwowych lub na ręce specjalnych poborców, a według § 9 Przep. R. K. i § 105 Instr. dla K. S. sumy pieniężne i inne walory nadsyłane pocztą pod adresem władz i urzędów państwowych, nie posiadających specjalnych kas, odbierają z poczty wyłącznie kasy skarbowe.

Postanowienia te stwarzają dla władz i urzędów pewne trudności w tych wypadkach, gdy do podań przysyłanych pocztą dołączone są pieniądze, papiery wartościowe, marki stemplowe i inne przedmioty wartościowe. Stosując się do powołanych przepisów, władze i urzędy, o ile nie posiadają specjalnych kas państw., winny odesłać pieniądze do kas skarbowych celem przechowania w depozytach gotówkowych a inne przedmioty wartościowe jako depozyty rzeczowe. Pewne ułatwienia dla władz i urzędów wpro-

wadziło Ministerstwo Skarbu w porozumieniu z Najwyższą Izbą Kontroli okólnikiem z dnia 10 kwietnia 1925 r. L. D. K. 1440/WAK, zezwalając wszystkim władzom i urzędom na przyjmowanie i przechowywanie w kasach podręcznych znaczków pocztowych i stemplowych tudzież drobnych kwot, przeznaczonych na opłaty pocztowe a nie przekraczających 5 zł. przy jednej sprawie, aż do rozstrzygnięcia odnośnych spraw i powzięcia decyzji co do użycia tych walorów — jednak pod warunkiem utrzymywania ich w ścisłej ewidencji w zapisku, sporządzonym według przepisanej wzoru, w którym wszelkie dane, odnoszące się do przyjętych walorów mają być dokładnie wypisane. Pozycja wniesienia waloru do tego zapisku winna być uwidoczniiona na odnośnym akcie.

Centralne władze asygnujące upoważniane są w pierwszym rzędzie z mocy budżetu do administrowania poszczególnymi gałęziami gospodarki państwowej i zarządzania kredytami. Są to Ministerstwa oraz równorzędne z nimi władze, mające własne budżety. Władze te w myśl §§ 11, 12, 13 i 19 Przep. R. K. albo same bezpośrednio wykonują administrację i dysponują same wyłącznie kredytami odnośnego resortu, albo przelewają to prawo na władze niższe, a te ewentualnie na władze (urzędy) najniższe (§ 14 Przep. R. K.), o ile w niektórych resortach istnieje ustrój trzech instancji. Odmiennie od ustroju w niektórych państwach w Polsce władze najniższe zwykle powiatowe, stanowią I-szą instancję, władze okręgowe II-gą instancję a władze centralne III-ią instancję.

#### *Władze asygnujące III instancji (t. j. najwyższe).*

Władze najwyższe w Polsce wykonują zwierzchni nadzór nad wymiarem i poborem dochodów, tudzież zarządzają wydatkami powierzonych im resortów, czyli czuwają nad wykonaniem budżetu. Władze te nie były aż do 1923 r. włącznie ograniczone przy dysponowaniu kredytami na mniejsze okresy niż budżetowy. Obecnie z powodu otwierania miesięcznych kredytów budżetowych władze te mogą dysponować kredytami tylko w ramach miesięcznie wyznaczonych im sum kredytowych. Przy rozdziale kredytów poszczególnych resortów na kasy pośredniczą Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu (§ 13 Przep. R. K.) i Izby Skarbowe (§ 14 i 15 Przep. R. K., i §§ 53 i 54 Instr. dla K. S.), a wszelka zamiana kredytów między kasami odbywa się również za pośrednictwem władz skarbowych t. j. Izby i Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu (§§ 19 — 21 Przep. R. K. i § 55 Instr. dla K. S.).

Dążeniem władz centralnych jest decentralizacja prawa administrowania i dysponowania kredytami jednak z ograniczeniem tylko do władz II instancji, na których, podobnie jak w innych państwach, leży główny ciężar dysponowania kredytami. Przenoszenie prawa dysponowania kredytami na urzędy najniższe ułatwia administrację, jednak ze względu na potrzebę utrzymywania potrzebnego personelu rachunkowego jest zbyt kosztowne, dlatego następuje ono tylko w ograniczonym zakresie. Władze okręgowe (II instancji) starają się zatrzymać w swoich rękach dysponowanie kredy-

tami i rozdzielają je na władze niższe w ograniczonym rozmiarze, a niektóre zatrzymują kredyty do swej wyłącznej dyspozycji.

Do przekroczenia kredytów lub czynienia wydatków pozabudżetowych nie są upoważnione władze II instancji, wszelkie przesunięcia kredytów mogą skutecznić tylko na podstawie upoważnienia właściwego Ministerstwa i Ministerstwa Skarbu, stosownie do postanowień ustawy skarbowej.

Z natury rzeczy na urzędach I instancji podległych bezpośredniemu Izbowi Skarbowym, a więc na urzędach podatków i opłat skarbowych tudzież na urzędach akcyz i monopolów leży główny ciężar administrowania przychodami, a więc troska i odpowiedzialność za prawidłowy wymiar i pobór należności skarbowych.

#### *Upoważnienie władz niepaństwowych do asygnowania.*

Do władz upoważnionych do dysponowania w kasach pewnymi funduszami należą w Polsce Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie i inne władze samorządowe (autonomiczne), tak zw. władze komunalne i władze zarządzające funduszami specjalnymi, jak składki ogniowe.

Władze te jednak dysponują funduszami, które nie są przewidziane w budżecie, a tylko pobrane zostały przez kasy na podstawie specjalnych ustaw już to przy sposobności poboru podatków i danin państwowych, jako dodatki komunalne, już też jako samoistne opłaty (składki ogniowe i inne), o których była mowa wyżej pod tytułem „Nadwyżki i przychody pozabudżetowe“.

Tymczasowy Wydział Samorządowy w Małopolsce z siedzibą we Lwowie powstał z byłego Wydziału Krajowego, który był niejako organem wykonawczym b. Sejmu Galicyjskiego.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1924 o reorganizacji Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie przez redukcję urzędników (Dz. U. R. P. Nr. 107, poz. 969), określa zakres działania tej instytucji.

Gospodarka Tymczasowego Wydziału Samorządowego jako też innych ciał autonomicznych oparta jest na ich własnych budżetach. Budżet Tymczasowego Wydziału Samorządowego uchwalają ciała ustawodawcze.

### GLÓWNE RODZAJE WŁADZ ASYGNUJĄCYCH.

#### *a) Władze skarbowe w obszerniejszem znaczeniu.*

Władzami asygnującymi w Polsce w obszerniejszem znaczeniu są nie tylko władze skarbowe, lecz także wszystkie władze administracyjne, które zajmują się administracją przychodów lub zarządzają wydatkami, a więc sprawują pewne czynności skarbowe, są więc w najogólniejszem znaczeniu władzami skarbowymi. Według przepisów rachunkowo-kasowych nazywamy jednak władzami asygnującymi w ścisłem znaczeniu tylko władze upoważnione do dysponowania kredytami, utarło się bowiem w Polsce pojęcie, że asygnacja może dotyczyć tylko rozchodów a nie przychodów.

Działalność państwa w dziedzinie administracji podzieloną jest obecnie między 12 Ministrów, względnie Ministerstw: M. Spraw Zagranicznych, M. Spraw Wojskowych, M. Spraw Wewnętrznych, M. Skarbu, M. Sprawiedliwości, M. Przemysłu i Handlu, M. Kolei, M. Rolnictwa i Dóbr Państwowych, M. Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, M. Robót Publicznych, M. Pracy i Opieki Społecznej i Ministerstwo Reform Rolnych. Ministrom przydzieleni są do pomocy Podsekretarze Stanu z pewnym niezbyt ściśle określonym zakresem działania. Oprócz Ministerstw należą do władz centralnych, stojących wprawdzie poza władzami administracyjnymi w ścisłym znaczeniu, a jednak dysponujących kredytami budżetowymi i zarządzających dochodami państwowymi, chociaż w b. ograniczonym rozmiarze, nadto Prezydent Rzeczypospolitej, dzierżący naczelną władzę wykonawczą, Sejm i Senat, Kontrola Państwa i Prezydium Rady Ministrów.

Organizacja Ministerstw jest jednolitą, dzieli się ona na Departamenty z Dyrektorami na czele, Departamenty zaś dzielą się na Wydziały z Naczelnikami na czele. Oprócz Departamentów są w niektórych Ministerstwach samoistne urzędy, noszące specjalne nazwy i niezależne od Departamentów albo poddane pod ich zwierzchni nadzór.

Organizacja władz administracyjnych w poszczególnych Ministerstwach polega na trzech względnie dwóch instancjach dostosowanych do faktycznych potrzeb. Wzór dla organizacji o trzech instancjach przedstawia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jako władza III instancji z podwładnymi jej Województwami, jako władzami II instancji i Starostwami jako władzami I instancji. Odrębną organizację mają należące do tego Ministerstwa władze policji państwowej.

Województwa dzielą się na wydziały, któremi kierują naczelnicy.

Wojewoda jako naczelnik urzędu wojewódzkiego jest przedstawicielem Rządu centralnego, sprawującym z jego ramienia władzę państwową, wykonawcą zleceń poszczególnych Ministrów, w zespolonych gałęziach administracji państwowej, oraz zwierzchnikiem podległych mu władz i urzędów.

Do zakresu działania Województwa wchodzi wszelkie sprawy administracji państwowej z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej i urzędom ziemskim.

Do zakresu działania Województwa i podległych im Starostw należą więc także pewne sprawy, które nie należą do Ministra Spraw Wewn., lecz do zakresu innych Ministrów. Na tej organizacji Województw i Starostw polega t. zw. *zespolenie* władz i urzędów I i II instancji. Niektóre Ministerstwa np. Przemysłu i Handlu, Pracy i Opieki Społecznej, Robót Publicznych, Rolnictwa i Dóbr Państwowych załatwiają pewne sprawy przez Województwa, wzgl. Starostwa, które im w tym kierunku podlegają.

Wojewoda względnie Starosta są zwierzchnikami urzędników przydzielonych do Województwa wzgl. Starostwa niezależnie od tego, jakim władzom centralnym urzędnicy ci podlegają.

W ten sposób skupia się w Województwie i Starostwie także wykonanie budżetów odnośnych resortów. Województwa a ewentualnie też Staro-

stwa są więc obowiązane do administrowania przychodami i dokonywania wydatków budżetowych na rachunek tych władz centralnych, których sprawy załatwiają, i w tym celu mają przydzielonych fachowych urzędników.

Wszystkie władze i urzędy, zajmujące się administracją dochodów i dokonywujące rozchodów, mają oprócz urzędników administracyjnych także specjalnych urzędników, wykształconych w rachunkowości państwowej. Władze, które już to jako przedsiębiorstwa jak: koleje, już też jako zwykłe władze administracyjne wyjątkowo prowadzą własne specjalne kasy państwowe (poczta, urzędy celne i t. p.), mają do prowadzenia tych kas i rachunków odpowiednio wykształconych urzędników kasowych.

*b) Władze skarbowe w ściślejszem znaczeniu.*

Władzami skarbowymi w ścisłym znaczeniu są władze (urzędy), które zajmują się wyłącznie administracją skarbową.

Na czele władz skarbowych w ścisłym znaczeniu stoi Minister Skarbu, któremu podlegają: Ministerstwo Skarbu jako władza III instancji, Izby Skarbowe i Dyrekcje Ceł jako władze II instancji, Urzędy skarbowe i Urzędy celne jako władze I instancji i wszystkie Kasy Skarbowe.

Ministerstwo Skarbu, według ostatniego statutu organizacyjnego zatwierdzonego rozp. R. M. z dnia 25 lutego 1924 r. (Dz. Urzęd. Min. Sk. Nr. 9, poz. 267 Mon. Pol. Nr. 65 z dnia 18 marca 1924 r.) i wprowadzonego w życie rozp. Ministra Skarbu z dnia 10 kwietnia 1924 L. 1818 pr. z dniem 15 kwietnia 1924, dzieli się na 7 Departamentów: 1) Prezydjalny 2) Obrotu Pieniężnego; 3) Budżetowy; 4) Ceł; 5) Podatków i Opłat; 6) Akcyz i monopolów i 7) Kasowy oraz niewłączony do Departamentów Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń.

1) Departament Prezydjalny składa się z Wydziałów: Osobowego, Ogólnej Polityki Finansowej, Organizacyjno-Gospodarczego, Sekretarjatu Kom. Ekonomicznego Ministrów i Inspekcji ogólnej.

W skład Wydziału Osobowego wchodzi referat dyscyplinarny, a w skład Wydziału Organizacyjno-Gospodarczego wchodzi: Intendentura Ministerstwa Skarbu i Biuro Druków.

2) Departament Obrotu Pieniężnego, zreorganizowany rozp. R. M. z dn. 8 kwietnia 1925 (Mon. Pol. Nr. 90 z dn. 18 kwietnia 1925), składa się z wydziałów: Środków Płatniczych, Dewizowego, Bankowego, Rady Spółdzielczej i Kredytu i polityki kredytowej.

Departamentowi Obrotu Pieniężnego podlegają: Urząd Pożyczek Państwowych, Państwowe Zakłady Graficzne, Mennica i Inspektorat Bankowy.

3) Departament Budżetowy składa się z siedmiu Wydziałów a to: Wydziału Ogólnego, Wydziału Budżetu Wojskowego, Wydziału A. Budżetów Administracyjnych, Wydziału B. Budżetów Administracyjnych. Wydziału Budżetów Komunikacyjno-Budowlanych, Wydziału Budżetów Gospodarczych i Wydziału Emerytalnego.

4) Departament Ceł składa się z sześciu wydziałów: Osobowego, Kontroli Celnej, Postępowania Celnego, Taryfowego, Straży Celnej i Karnego.



5) Departament Podatków i Opłat składa się z ośmiu Wydziałów: Instrukcyjno-Rewizyjnego, Podatku Dochodowego, Podatków Przemysłowych i Handlowych, Podatków Realnych, Podatku Majątkowego, Podatku Spadkowego i od Darowizn, Opłat stemplowych i Finansów Samorządowych.

6) Departament Akcyz i Monopolów składa się z pięciu Wydziałów: Spirytusowego, Podatków pośrednich i monopolów, Kontroli, Karnego i Instrukcyjno - Rewizyjnego. Departamentowi temu podlegają: 1) Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej z zakresem działania określonym rozp. Ministra Skarbu (Mon. Pol. Nr. 246 z dnia 12 listopada 1919). 2) Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego z zakresem działania określonym rozp. Ministra Skarbu z dnia 30 maja 1923 (Dz. Ust. R. P. Nr. 65 poz. 507), 3) Dyrekcja Państwowego Monopolu Spirytusowego i Urząd sprzedaży Soli.

E) Departament Kasowy dzieli się na cztery Wydziały: Administracyjno Kasowy, Centralnej Księgowości, Instrukcyjno - Rewizyjny i Rachunkowy.

Departamentowi temu podlegają: Centralna Kasa Państwowa i Biuro Znaków Wartościowych.

Przy Departamentach czynne są kancelarje, podległe bezpośrednio Dyrektorom Departamentów.

Departamentom od 2 do 7 przekazano załatwianie spraw osobowych urzędników Departamentu do VII stopnia służbowego, oraz urzędników podległego każdemu Departamentowi działu służby do VI stopnia służbowego włącznie. Załatwianie spraw osobowych urzędników wyższych stopni należy do Departamentu Prezydjalnego.

Ministrowi Skarbu poddane zostały w r. 1924.

1) Główny Urząd Likwidacyjny, który dawniej stanowił odrębny urząd centralny, stojący poza Ministerstwami z Prezesem na czele. Urząd ten dzieli się na Sekcje z szefami na czele a Sekcje podzielone są na Wydziały. Do tego urzędu należą sprawy, dotyczące ustalenia strat wojennych Państwa Polskiego i obywateli polskich, sprawy rozrachunku z b. zaborczymi państwami oraz sprawy likwidacyjne wynikające z wojny światowej.

Urzędowi temu podlegają: Komisarjat Głównego Urzędu Likwidacyjnego w Poznaniu i Komitety Likwidacyjne w Warszawie i Poznaniu.

2) Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, utworzona na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. (Dz. P. P. P. Nr. 65 poz. 390), powołana zasadniczo do obrony prawnej i zastępstwa prawnego prawnoprywatnych i publicznych interesów państwa, doznała wskutek rozp. Prezydenta Rzplitej z dnia 9 grudnia 1924 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 107 poz. 967) pewnych zmian w swoim ustroju i została jako Urząd poddaną Ministrowi Skarbu.

Zakres działania Państwowego Urzędu Kontroli Ubezpieczeń normuje rozporządzenie z dnia 17 czerwca 1920 (Dz. U. R. P. Nr. 85, poz. 565) i okólnik z dn. 17 czerwca 1920 (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 24, poz. 359).

Departamenty Ministerstwa Skarbu i Urzędy podległe Ministrowi Skarbu oprócz załatwiania spraw ogólnej natury, przygotowania projektów

ustaw i rozporządzeń, zarządzają wydatki każdy w swoim resorcie i przydzielonych im do dyspozycji kredytów budżetowych, zaś Departamenty Cei, Podatków i Opłat, tudzież Akcyz i Monopolów wykonują nadzór nad poruczonemi ich pieczy źródłami dochodów państwowych w całym państwie. Asygnacje na wydatki całego Ministerstwa Skarbu wystawia i rachunki tak przychodów jak rozchodów administracji Skarbowej w całym państwie prowadzi Wydział Rachunkowy w Departamencie Kasowym.

Izb Skarbowych jest 12 a to: Warszawska, Kielecka, Lubelska, Białostocka, Łódzka, Brzeska, Wołyńska, Krakowska, Lwowska, Poznańska, Pomorska i Wileńska, z których Izba Brzeska obejmuje okręgi dwu Województw Nowogrodzkiego i Poleskiego, Izba Lwowska obejmuje okręgi Województw: Lwowskiego, Stanisławowskiego i Tarnopolskiego a okręgi wszystkich innych Izb pokrywają się z okręgami Województw, mających te same nazwy. Izba Wileńska obejmuje okręg ziemi wileńskiej.

Województwo Śląskie oparte na statucie organicznym, zawartym w ustawie konstytucyjnej z dn. 15 lipca 1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. 73, poz. 497) jest nieodłączalną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej i posiada prawa samorządne, własny Sejm i Radę Wojewódzką z Wojewodą na czele, mianowanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Administrację Skarbową sprawuje Wydział Skarbowy Województwa.

Izby Skarbowe zorganizowane są na zasadzie ustawy z dnia 31 lipca 1919 roku o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych. Na czele Izby stoi Prezes. Izby podzielone są na pięć Wydziałów, z wyjątkiem Izby Warszawskiej, Krakowskiej, Lwowskiej i Poznańskiej, które mają jeszcze 6-ty Wydział Emerytur i rent. Wydziałami kierują naczelnicy. Podział na wydziały w Izbach odpowiada podziałowi Ministerstwa na Departamenty z tą jednak różnicą, że Departamenty Cei i Obrotu Pieniężnego nie mają odpowiedniego Wydziału w Izbie.

Do Wydziału I Izby należą sprawy osobowe urzędników Izby i podległych jej urzędów i kas, oraz sprawy gospodarcze.

Do Wydziału II należy nadzór nad prawidłowym wymiarem i ściąganiem podatków bezpośrednich.

Do Wydziału III rach. kasowego należy nadzór nad czynnościami i bezpieczeństwem Kas Skarbowych, dostarczanie im potrzebnych materiałów, otwieranie i ewidencja kredytów budżetowych, kontrola rachunkowa przychodów i rozchodów, oraz cenzura dokumentów kasowych i rachunkowych.

Do Wydziału IV należą sprawy, podatków pośrednich, akcyz i monopolów i nadzór nad kontrolą przedsiębiorstw podlegających akcyzie względnie przedsiębiorstw monopolowych.

Do Wydziału V należą sprawy wymiaru i ściągania opłat skarbowych tudzież podatku od spadków i darowizn.

Izdom Skarbowym podlegają urzędy I instancji a to: Urzędy Skarbowe Podatków i Opłat Skarbowych, którym odpowiadają w Małopolsce Inspektoraty podatkowe a w b. Dzielnicy Pruskiej, Urzędy podatków bezpośrednich i opłat skarbowych. Do zakresu działania Urzędów skarbowych

należy przede wszystkim wymiar ewent. współdziałanie, względnie nadzór nad wymiarem podatków bezpośrednich, sprawy opłat skarbowych i podatku od spadków i darowizn, nadzór nad ich poborem i ściąganie podatków bezpośrednich. Okręgi Urzędów skarbowych podatków (Inspektoratów podatkowych) pokrywają się z okręgami powiatów a w większych miastach jak: Warszawa, Łódź, Lwów, Kraków jest po kilka takich urzędów i istnieją też osobne urzędy dla opłat skarbowych i podatku spadkowego, we Lwowie i Krakowie Urzędy wymiaru należności prawnych. W Małopolsce sprawy opłat skarbowych nie należą dotychczas do Inspektoratów podatkowych.

Drugą grupą urzędów skarbowych I instancji są Urzędy skarbowe akcyz i monopolów skarbowych, a w Małopolsce Dyrekcje okręgów skarbowych. Okręgi ich obejmują po kilka powiatów, w Warszawie zaś jest więcej takich urzędów.

Do zakresu działania Urzędów skarbowych akcyz i monopolów (Dyrekcji okręgów skarbowych) należą sprawy związane z pośrednim opodatkowaniem a więc nadzór nad produkcją, handlem, transportem przedmiotów podlegających akcyzie względnie stanowiących przedmioty monopolów państwowych oraz nadzór nad t. zw. kontrolą skarbową tj. organami powołanymi do bezpośredniego dozoru przedsiębiorstw, podlegających akcyzom i śledzenia za przekroczeniami skarbowymi.

Dyrekcje okręgów skarbowych w Małopolsce załatwiają nadto sprawy opłat skarbowych (należności prawnych) oraz podatku spadkowego.

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 1 kwietnia 1924 (Dz. U. R. P. N. 38, poz. 263) zniesiono odrębności istniejące w organizacji urzędów skarbowych I instancji w okręgach Izb skarbowych w Krakowie, Lwowie, Łucku, Grudziądzu i Poznaniu mianowicie: Od 1 maja 1925 Inspektoraty skarbowe w okręgach Izb w Krakowie, Lwowie i Łucku, tudzież Urzędy skarbowe podatków bezpośrednich i opłat skarbowych w okręgach Izb w Grudziądzu i Poznaniu otrzymują nazwę: „Urząd skarbowy podatków i opłat skarbowych“, zaś urzędy wymiaru należności w Krakowie i Lwowie nazwę: „Urząd skarbowy do spraw opłat stemplowych i podatku spadkowego“.

Od 1 września 1925 przestaną istnieć w okręgach administracyjnych Izb skarbowych w Krakowie i Lwowie Dyrekcje okręgów skarbowych z oddziałami administracyjnym i należnościowym. W miejsce oddziałów administracyjnych będą utworzone urzędy akcyz i monopolów państwowych z zakresem działania określonym dla tych urzędów w ustawie z dnia 31 lipca 1919 o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz. P. P. P. Nr. 65, poz. 391), oraz w rozporządzeniu Ministra Skarbu, wydanem na zasadzie tej ustawy. Załatwienie spraw należnościowych, wchodzących dotychczas w zakres działania oddziałów należnościowych, przejdzie do Urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych.

Od tego samego terminu t. j. od 1 września 1925 przestanie istnieć w okręgu Izby skarbowej w Poznaniu Urząd opłat stemplowych i podatku spadkowego w Poznaniu, a agendy tego Urzędu przejdą do terytorjalnie

właściwych urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych, oraz do utworzyć się mającego Urzędu skarbowego do spraw opłat stemplowych i podatku spadkowego w Poznaniu.

Izbom Skarbowym podlegają Kasy Skarbowe, które nie stanowią żadnej instancji w organizacji władz i urzędów skarbowych, lecz służą władzom i urzędom wszystkich resortów i wszystkich instancji do spełniania ich zadań finansowych — operacyj pieniędzy. — Ustrój Kas Skarbowych, ich organizacja i zadania będą przedstawiane w następnych rozdziałach.

Dyrekcje Ceł są władzami skarbowymi II instancji, wyłącznie dla spraw celnych. Dyrekcji Ceł jest 5: w Warszawie, Lwowie, Mysłowicach, Poznaniu i Wilnie. Okręgi ich obejmują po 2 i więcej Województw. Każda Dyrekcja Ceł dzieli się na 4 Wydziały: Administracyjny, Postępowania celnego, Rachunkowy i Kontroli fachowej. Na czele Dyrekcji Ceł stoi prezes a wydziałami kierują naczelnicy.

Dyrekcjom Ceł podlegają urzędy celne, podzielone na dwie klasy, tudzież ekspozytury celne. Urzędy celne spełniają oprócz odprawy towarów w przywozie, wywozie i przewozie także wymiar i pobór cła, dlatego z każdym urzędem jest złączona specjalna kasa poborowo-płatnicza. Kasy te związane są pod względem rachunkowym i pieniężnym z kasami skarbowymi i Centralną Kasą Państwową a osobna instrukcja rachunkowo-kasowa z dnia 12 września 1922 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 24, poz. 407) normuje rachunkowość urzędów celnych i ich stosunek do kas skarbowych.

#### CZYNNOŚCI WŁADZ PRZY WYKONYWANIU BUDŻETU.

Władze, wykonujące budżet w Polsce, aż do ustalenia waluty miały ogromne trudności do zwalczenia, wszelkie bowiem preliminarze tak dochodów jak i rozchodów okazywały się po bardzo krótkim czasie jako nierealne. Niewolnicze więc trzymanie się wyznaczonych sum w preliminarzu było niemożliwe, z konieczności musiało w licznych tytułach rozchodów budżetowych nastąpić przekroczenie. Im bardziej nasza waluta traciła na wartości i im liczniejsze rodziły się potrzeby, tem trudniejszy do wykonania stawał się obowiązek administrowania z możliwem uwzględnieniem ram projektowanych budżetów a w r. 1923 granic, zakreślonych w ustawach o pro-wizorjach budżetowych.

W okresach dewaluacji marki polskiej wydatki osobowe musiały być uskuteczniiane bez względu na stan kredytu.

Według §§ 66, 81 i 115 Przep. R. K. władze i urzędy centralne i okręgowe (II i III inst.) obowiązane są do prowadzenia rachunkowości przychodów i wydatków swego działu i w tym celu mają oddziały (wydziały) rachunkowe, a urzędy najniższe o ile przyznano im prawo asygnowania lub administrowania pewnymi przychodami państwowymi, mają odpowiedzialnego za rachunkowość urzędnika. Kierownicy oddziałów (wydziałów) rachunkowych oraz wszyscy urzędnicy rachunkowi są odpowiedzialni za prawidłowy bieg czynności rachunkowych, dotrzymywanie terminów w przedkładaniu preliminarzy, prawidłowe wystawienie asygnacji i wogóle terminowe wykonywanie czynności rachunkowych. Ministerstwo Skarbu

zmuszone było niejednokrotnie zwracać uwagę władzom na obowiązek ścisłego przestrzegania przepisów rachunkowo-kasowych i wydawało okólniki np. okólnik z 16 lipca 1922 r. L: 2584/DB/2. o obowiązku przestrzegania granic otwartych kredytów i nieprzekraczania przyzwolonych etatów, okólniki z 23 i 31 października 1922 r. L: GUK. 94. WAK. o niedopuszczalnym podnoszeniu sum większych przez funkcjonarjuszów państwowych, pod pozorem zwrotu sum wydanych z własnych funduszków na wydatki (§ 29 Przep. R. K.), których faktycznie nie wydano i wiele innych.

#### *Wydatki osobowe.*

Zasadniczo remuneracje i zapomogi winny być asygnowane tylko z kredytów na ten cel przeznaczonych. W sprawie dostarczania mieszkań dla urzędników niestety nie postępowano zawsze z konieczną sumiennością i oszczędnością. Były bowiem wypadki w pierwszych latach po wyzwoleniu Polski, że urzędnicy otrzymywali mieszkanie w budynkach państwowych pod nadzwyczaj korzystnymi warunkami, albo nawet bezpłatnie, jakkolwiek nie mieli do tego prawa i jakkolwiek nie przewidziano tego w budżecie. Postępowanie takie było jednak poniekąd uzasadnione wyjątkowymi powojennymi stosunkami.

#### *Wydatki rzeczowe.*

Pod względem ścisłego przestrzegania przeznaczenia kredytów na wydatki rzeczowe zauważyć należy, że wydatki te mają często pozory wydatków osobowych np. wynagrodzenie robotników używanych do utrzymania porządku w budynkach, konserwacji, instalacji i t. p.

#### *Publiczne sprzedaże.*

Postępowanie władz w sprawie kontraktów zawieranych w imieniu państwa z przedsiębiorcami i dostawcami nie jest jednolite. W niektórych gałęziach administracji państwowej panuje pod tym względem dowolność. Byłoby wskazane ustanowienie pewnych jednolitych norm postępowania przy zawieraniu umów przez władze imieniem państwa z osobami prywatnymi, czy to w sprawie kupna i sprzedaży, czy też o dzierżawę, najem lub inne świadczenia.

#### *Rozdział dozwolonych kredytów na władze centralne i prowincjonalne.*

W okresach dewaluacji marki polskiej prowadzenie rachunków i ich kontrola mimo znacznych trudności były postulatami pierwszorzędnej wagi państwowej, gdyż tylko nadzwyczaj ściśle przestrzeganie wysokości kredytów dozwalało na orjentowanie się w sytuacji finansowej i wyszukanie środków zaradczych.

Dlatego też już od 1 kwietnia 1920 r., t. j. od czasu wprowadzenia pierwszych przepisów rachunkowych dla b. Kongresówki, władze i urzędy były obowiązane prowadzić ściśle rachunki, a od 1 stycznia 1922 r. nakładają na nie ten obowiązek nowe przepisy.

Aż do r. 1923 włącznie władze centralne nie były ograniczone przy rozdziale kredytów na mniejsze okresy, aniżeli te, na które obowiązywały projekty budżetów, względnie ustawy budżetowe z r. 1923 i pod tym względem nie podlegały żadnej kontroli, t. j. mogły rozdzielać kredyty całoroczne lub tylko pewne ich części. Inaczej rzecz przedstawia się przy wykonaniu budżetu na rok 1924. Jakkolwiek na wydatki preliminowane były sumy całoroczne to jednak na zasadzie art. 5 ustawy skarbowej z dnia 29 lipca 1924 r. kredyty te otwierane były tak we władzach (urzędach) jako też w kasach drogą miesięcznego ustalania wysokości kredytów. To miesięczne ustalanie i otwieranie kredytów nasuwa pewne wątpliwości przy wykonaniu budżetu. Przedewszystkiem nasuwa się pytanie, czy władza (urząd) może korzystać z niewyczerpanej części kredytu wyznaczonego na pewien miesiąc w następnych miesiącach, a ewentualnie pod jakimi warunkami.

W myśl § 11, 12 i 131 Przep. R. K. władze centralne sporządzać winny zaraz po uchwaleniu budżetu szczegółowe etaty wydatków zarówno własnych jako też etaty terytorjalne podległych władz i urzędów, a Ministerstwo Skarbu po zapisaniu tych etatów w rachunkach Centralnej Księgowości, winno przesłać je Centralnej Kasie Państwowej do dyspozycji władz centralnych i Izdom skarbowym, zarządzając bezpośrednio otwarcie kredytów w kasach, które o otwarciu kredytów zawiadamiają władze i urzędy, uprawnione do dysponowania.

Według § 131 Przep. R. K. Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu winna wprawdzie otrzymać na półtora miesiąca przed nowym rokiem budżetowym ustawodawczo zatwierdzony preliminarz budżetowy, ale to idealne postanowienie nie zostało jeszcze wykonane i po dotychczasowych doświadczeniach nie można się spodziewać, aby kiedyś to nastąpiło. Wszakże stwierdzić należy, że otwarcie kredytów budżetowych przed rozpoczęciem okresu budżetowego jest postulatem prawidłowej gospodarki państwowej.

## POSZCZEGÓLNE ZARZĄDZENIA ADMINISTRACYJNE WŁADZ.

### *a) Przy rozchodach.*

Czynności władz administracyjnych przy asygnowaniu rozchodów można podzielić na dwa główne stadja: 1) czynności administracyjne w ścisłym znaczeniu, do których należą: a) badania właściwych potrzeb, zasięgnięcie ewentualnych upoważnień kompetentnych władz do zaciągnięcia zobowiązań skarbu państwa i b) sporządzenie formalnego aktu (kontraktu, dekretu, zawiadomienia i t. d.) tudzież 2) czynności rachunkowe, polegające na: sprawdzeniu należności, wysokości i płynności sumy oraz pokrycia budżetowego i wystosowaniu asygnacji.

Czynności pod 1 wymienione nie dadzą się ściśle określić, zależą one od charakteru sprawy i wymagają pewnych fachowych wiadomości i praktyki (doświadczenia). Godnem uwagi jest, że aż do wejścia w życie ustawy z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, czynności te podległy tak

zw. kontroli wstępnej, wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Do świadczenie jednak wykazało, że kontrola ta wymagała ogromnego aparatu urzędniczego o wysokiej kwalifikacji i przewlekała załatwienie spraw częstokroć na szkodę skarbu państwa, nie dała się pogodzić z odpowiedzialnością Ministrów oraz władz administracyjnych i była prawie niewykonalną.

Czynności wymienione pod 2 normują postanowienia zawarte w §§ 23—56 Przep. R. K., przepisując ściśle sposób sprawdzenia rachunków tak pod względem merytorycznym jak i formalnym (likwidowanie) oraz kontrolę i ewidencję kredytów budżetowych a wreszcie ostrożności i formalności, jakie zachowane być mają przy wygotowaniu wszelkiego rodzaju asygnacji. Przepisy te nie przewidują asygnacji generalnych (ciągłych). Do wyjątków należą w Małopolsce asygnacje przy dokonywaniu pewnych stale powtarzających się wypłat przez Pocztową Kasę Oszczędności, a w byłym zaborze rosyjskim w myśl §§ 66—70 Instr. dla K. S. asygnacje zaopatrzeń emerytalnych oraz pensji i rent inwalidzkich.

Wypłata może nastąpić tylko na podstawie asygnacji, czy to w formie przepisanej na specjalnych blankietach, (§§ 25 i 26 Przep. R. K.), czy też wyjątkowo w formie książeczek emerytalnych lub nareszcie na podstawie pewnych dokumentów np. kuponów pożyczek państwowych.

#### *Asygnacje.*

Asygnacje winny zawierać przepisane dane, a przedewszystkiem dokładne oznaczenie działu, paragrafu i pozycji budżetu i winny być sporządzone w przepisanej formie (§§ 23 i 27 do 88 Przep. R. K.).

Blankiet asygnacji składa się z trzech części: z grzbietu, właściwej asygnacji i talonu. Władze asygnujące przesyłają asygnację kasie bezpośrednio, jako polecenie wypłaty, a talon doręczają tej osobie, która ma podnieść z kasy asygnowaną sumę. Asygnację przesyła się kasie w zapieczętowanej kopercie za książką doręczeń; otrzymanie talonu potwierdza w książce wystawionych asygnacji.

W razie wysłania talonu pocztą, dołącza się do książki pokwitowanie pocztowe. (§ 26 Przep. R. K.).

Asygnacja winna zawierać:

a) w nagłówku: 1. nazwę Ministerstwa (władzy centralnej), 2. serję i numer blankietu asygnacji, 3. nazwę władzy asygnującej, 4. numer księgi wystawionych asygnacji i stronicę księgi kredytów, 5. datę wystawienia asygnacji, 6. sumę należności, potrąceń i do wypłaty w cyfrach, 7. okres budżetowy, 8. dział, paragraf i ewent. pozycję budżetu;

b) w treści: 1. nazwę kasy, 2. imię i nazwisko osoby lub firmy, na rzecz której przypada wypłata a w odpowiednich wypadkach imię i nazwisko osoby, upoważnionej do odbioru, 3. sumę należności i ewentualnie sumę, która ma być wypłacona po uskutecznieniu potrąceń, w całkowitych liczbach bez ułamków monety zdawkowej, wypisaną cyframi i słowami, 4. tytuł należności, względnie przeznaczenie wyasygnowanej sumy odnośnie do zaliczek, 5. podpis kierownika urzędu asygnującego, lub jego zastępcy, oraz kontrasygnaturę (podpis) kierownika wydziału (oddziału) rachunkowego

względnie urzędnika odpowiedzialnego za rachunkowość, 6. pieczęć władzy asygnującej. (§ 27 Przep. R. K.).

W talonie asygnacji wymienia się dział, paragraf i pozycję budżetu oraz okres budżetowy, osobę, mającą otrzymać należność, nazwę kasy i kwotę, przypadającą do wypłaty (netto). Talon winien być podpisany, opatrzony datą i numerem asygnacji, tudzież pieczęcią w ten sam sposób, jak właściwa asygnacja. (§ 28 Przep. R. K.).

Asygnacje wystawia się bezpośrednio na imię osoby lub firmy, względem której istnieje zobowiązanie Państwa, nie wyłączając funkcjonariuszów państwowych, którzy z własnych funduszków pokryli wydatki urzędowe i którym z tego tytułu należy się zwrot wydatków. Pozatem władze asygnujące mogą wystawiać asygnacje na imię bądź kierowników urzędu, bądź też innych upoważnionych funkcjonariuszów, tylko na sumy niezbędne do wypłaty poborów służbowych i innych należności zbiorowych, zaliczek na wydatki kancelaryjne i gospodarcze a w niektórych wypadkach na sumy niezbędne na wypłatę robocizny, wsparć, zapomóg i t. p. (§ 29 Przep. R. K.).

Kasy nie są obowiązane ani uprawnione do badania, czy kwoty asygnowane tytułem zwrotu do rąk funkcjonariuszów państwowych, stanowią istotnie zwrot poniesionych przez nich wydatków. Odpowiedzialność za wystawienie asygnacji niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, spada na władzę asygnującą. (Ok. M. Sk. z dn. 18 stycznia 1922 L. GUK. 94 WAK. do władz centralnych, podany do wiadomości Izdom Skarbowym okólnikiem M. Sk. z dn. 28 marca 1922 L. GUK. 908 WAK.).

Zawiadomienie wierzyciela skarbu państwa o wyasygnowaniu należności następuje więc zapomocą talonu (kuponu) asygnacji, zawierającego jej treść. Władze asygnujące są odpowiedzialne za prawidłowe wystawienie asygnacji i doręczenie talonu osobie, uprawnionej do odbioru.

Osoba ta może upoważnić do odbioru pieniędzy w kasie inną osobę albo formalnem, przez notariusza zaświadczonem pełnomocnictwem ogólnem lub specjalnem albo też przez upoważnienie tej osoby na odwrotnej stronie talonu.

Po skuteczniejszej wypłacie należności kasa zaznacza na asygnacji i na talonie numer dziennika rozchodu i odsyła talon niezwłocznie władzy asygnującej, której oddział rachunkowy zaznacza w księgach rachunkowych dokonanie wypłaty i dołącza talon do dokumentów rachunkowych (§§ 35 do 38 Przep. R. K.).

Celem przeprowadzenia przy wykonaniu budżetu zasady preeliminowania brutto, asygnuje się sumy brutto a potrącanie z asygnowanej sumy wyszczególnia się w treści asygnacji, zaznaczając, na jakie fundusze winny być zarachowane kwoty potrącone i dołącza się do takiej asygnacji wykazy lub deklaracje dla każdego rodzaju potrąceń (§ 39 Przep. R. K.).

#### *Asygnacje zbiorowe.*

Asygnacje mogą opiewać na sumę, należącą się jednej osobie albo na sumę przypadającą kilku osobom, płatną jednak do rąk jednej upoważnionej osoby. Te ostatnie asygnacje zwane zbiorowemi wystawia się na podsta-



wie list płatniczych na należności jednego rodzaju (uposażenia funkcyjnarjuszów państwowych, wynagrodzenia robotników, jednorazowe remuneracje, zapomogi i t. p.). Lista płatnicza służy do wewnętrznej manipulacji władzy względnie urzędu asygnującego a po podpisaniu jej przez wszystkich odbiorców służy jako dokument rachunkowy. Talon asygnacji doręcza się osobie upoważnionej do odbioru pieniędzy z kasy, a więc w tym wypadku naczelnikowi urzędu lub jego zastępcy. Talon taki nie może być odstąpiony innej osobie.

Nie wypłaconą z jakiegokolwiek powodu należność objętą asygnacją zbiorową zwraca władza asygnująca do kasy najpóźniej w ciągu 15 dni od daty zrealizowania asygnacji, podając w deklaracji powód niewypłacenia, numer asygnacji, dział, paragraf i pozycję budżetu, z którego nastąpiła wypłata a kwit kasy dołącza się do listy płatniczej.

Pobory należne urzędnikowi, czasowo nieobecnemu, albo doręcza się osobie przez niego upoważnionej, albo pomija się je w liście płatniczej i zarządza ich wypłatę osobną zwykłą asygnacją.

#### *Asygnacje na przelew.*

Specjalność rachunkową obrotów bezgotówkowych stanowią asygnacje na przelew, przeznaczone zasadniczo dla rozrachunków między władzami i urzędami państwowymi (§ 46 Przep. R. K.). Władza, względnie urząd poleca kasie w takiej asygnacji wypisać należną kwotę ze swego kredytu na rozchód i jednocześnie zapisać ją na przychód na odpowiedni rachunek (tytuł budżetowy) władzy lub urzędu, którego jest dłużnikiem. Asygnacja taka pod względem formy różni się od zwykłej asygnacji tylko dodaniem w tytule czerwonym atramentem słów „na przelew” i dodaniem deklaracji przychodowej.

#### *Przesyłanie pocztą sum asygnowanych.*

Z powodu wykonywania kontroli kredytów budżetowych przez kasy skarbowe, kredyty rozdzielone są na pewne kasy i w wypadkach, gdy władza potrzebuje asygnować należność w kasie, w której ten kredyt dla niej nie jest otwarty, winna najprzód postarać się o przeniesienie kredytu do tej kasy. Tu powstają jednak pewne trudności, gdyż kredyty mogą być otwierane dla pewnej władzy tylko w kasach skarbowych, położonych w jej okręgu i w okręgu tej samej Izby Skarbowej a częstokroć władza akredytowana w pewnej kasie, potrzebuje wypłacić należność w innej kasie mającej swą siedzibę w okręgu tej samej lub innej Izby Skarbowej.

Celem umożliwienia wypłat w tych wypadkach i uniknięcia zwłoki, połączonej z przeniesieniem kredytu z jednej kasy do drugiej, zarządza się asygnowanie w kasie, w której władza asygnująca jest akredytowana, z poleceniem przekazania asygnowanej kwoty pocztą.

Jeżeli urząd dysponujący nadeśle asygnację z poleceniem przesłania gotówki pocztą, to kasa załatwia wypłatę najpóźniej na drugi dzień po otrzymaniu takiego polecenia i pokwitowanie poczty przykleja do asygnacji.

Koszty przesyłki pieniędzy, kasa strąca z sumy asygnowanej, o ile pod tym względem nie otrzyma odmiennego polecenia. Urząd dysponujący, polecając przesłanie pieniędzy pocztą, winien dołączyć do asygnacji wypełniony przekaz pocztowy lub przekaz P. K. O. względnie zaadresowaną kopertę na list pieniężny. Asygnacja taka winna być nadesłana wraz z talonem. Kasa zaznacza na talonie wysłanie pieniędzy z wyszczególnieniem pozycji dziennika rozchodu, oraz daty przesłania i odsyła go niezwłocznie urzędowi dysponującemu.

Funkcjonariuszom państwowym, urzędującym poza siedzibą kasy, mogą być wysyłane pobory służbowe pocztą zapomocą przekazu pocztowego na kilka dni przed terminem płatności. Po otrzymaniu asygnacji z wypełnionym przekazem, kasa po dopełnieniu formalności rachunkowo-kasowych, wypisuje na przekazie czerwonym atramentem termin płatności w następującej formie: „wypłacić nie wcześniej jak dnia..... i nadaje natychmiast przekaz w urzędzie pocztowym.

Pobory za styczeń nie mogą być przekazywane wcześniej jak w dniu płatności.

Koszty przesyłki pocztą poborów i innych należności służbowych przypadających funkcjonariuszom państwowym, pokrywa się z kredytu, przewidzianego w budżecie Ministerstwa Skarbu (ogólny zarząd skarbu.), na zasadzie sporządzonych przez kasę not i dołączonych do nich kwitów pocztowych. Na życzenie wierzyciela skarbu, wyrażone na odwrotnej stronie talonu asygnacji, może być należność przekazana pocztą, za potrąceniem kosztów przesyłki (§ 88 Instr. dla K. S.).

Z kredytu Ministerstwa Skarbu winny być pokrywane koszty przesyłki pocztą funkcjonariuszom państwowym wszelkich należności a więc zwroty kwot, wypłaconych przez funkcjonariuszów z własnych funduszków, na potrzeby biura, zapomogi, remuneracje i t. p. (Ok. M. Sk. z dn. 14 listopada 1922 L. GUK. 1477 WAK.).

Po zastosowaniu obrotu Pocztowej Kasy Oszczędności do wypłat państwowych będą trudności, połączone obecnie z przenoszeniem kredytów lub przesyłaniem pieniędzy pocztą w zupełności uchylone, gdyż kasy skarbowe będą mogły przekazywać na podstawie asygnat władz i urzędów należności do wypłat przez P. K. O. w całym państwie.

*Upoważnienie danej kasy do wypłaty na rachunek kredytu, otwartego w innej kasie.*

Częściowo zapobiegają powyższym trudnościom w przekazywaniu kredytów z jednej kasy do drugiej tak zw. „asygnacje z upoważnieniem“ (§ 34 Przep. R. K. i § 89 Instr. dla K. Sk.). Korzystać jednak mogą z tego środka tylko okręgowe władze asygnujące, których działalność obejmuje więcej niż jeden powiat. Mogą one mianowicie polecać dokonanie wypłaty nie w tej kasie, w której jest otwarty kredyt na asygnowaną należność, ale także innej kasie swego okręgu. Władza asygnująca przesyła w tym celu kasie, w której ma otwarty kredyt, asygnację z poleceniem dokonania wypłaty za pośrednictwem innej kasy skarbowej swego okręgu. Jeśli władza

asygnująca ma otwarty kredyt w Izbie skarbowej, to przesyła asygnację tej Izbie, która poleca dokonanie wypłaty kasie, wskazanej przez władzę asygnującą. Treść takiej asygnacji opiewa: „Izba, względnie Kasa skarbową upoważni Kasę skarbową w . . . . . do wypłacenia i t. d.”. Talon asygnacji wysyła władza asygnująca wierzycielowi skarbu państwa na trzeci dzień po wysłaniu asygnacji.

Kasa względnie Izba Skarbowa po sprawdzeniu asygnacji zmniejsza w swoich ksiązkach kredyt, przykłada na odwrotnej stronie asygnacji stempel następującej treści: „Kasa Skarbowa (wzgl. Izba Skarbowa) w . . . . . upoważnia Kasę Skarbową w . . . . . do wypłacenia kwoty, wymienionej w asygnacji” i przesyła asygnację tej kasie, która ma asygnację zrealizować. Celem utrzymania ewidencji kredytów względnie odpowiedniego przeniesienia kredytów w księgach Izby Skarbowej, Kasa upoważniająca sporządza z końcem miesiąca wykazy asygnacyj przesłanych w tym miesiącu do uskutecznienia wypłaty a to oddzielne wykazy asygnacji, przesłanych kasom w okręgu swojej Izby i oddzielne wykazy asygnacji, przesłanych do kas podległych każdej innej Izbie Skarbowej. W tym ostatnim wypadku drugi egzemplarz odnośnego wykazu przesyła kasa tej Izbie, której podlega kasa, względnie podlegają kasy, upoważnione do wypłaty — a to celem otwarcia w księgach Izby Skarbowej odnośnych kredytów bez osobnego zawiadomienia o tem Kasy Skarbowej.

Na sumy poleczone do wypłaty kasom innego okręgu z kredytów pozostających na rachunkach Izby Skarbowej, sporządza ta ostatnia wykaz w 2 egzemplarzach i jeden z nich przesyła Izbie, której podlegają kasy, mające dokonać wypłaty. Wykazy asygnacji odesłanych przez kasy względnie Izbę skarbową, dołączają Izby skarbowe do dowodów o przeniesieniach kredytów.

W powołanym § 34 Przep. R. K. i § 89 Instr. dla K. S. zawarte są jeszcze dalsze formalności, które zachować mają władze asygnujące i Kasy skarbowe przy tem postępowaniu.

Z przedstawionego tylko w ogólnym zarysie obrazu można powziąć, jak ciężką jest ta manipulacja, zajmująca wielu urzędników i połączona z liczną korespondencją.

#### *b) Przy przychodach.*

Asygnacji poborowych przepisy polskie nie znają.

Czynności władz przy poborach niektórych należności państwowych w Polsce są tego rodzaju, że podzielić je można podobnie jak przy rozchodach na pewne stadja: pobór ceny kupna, czynszu dzierżawy lub najmu (t. zw. komornego) poprzedzają zwykle czynności przygotowawcze, pobór niektórych podatków i opłat poprzedzają badania administracyjne, prace w komisjach, wymiar i wygotowanie nakazów płatniczych, wykazów urzędowych i pism. Ale są także należności państwowe, które wpływają do kas bez takich przygotowań z mocy samej ustawy na podstawie pisemnej lub ustnej deklaracji płatników np. opłaty stemplowe i podatki konsumcyjne,

przy których owe badania administracyjne następują częstokroć dopiero po wpłaceniu należności.

Także i czynności rachunkowe przy poborach kształtują się niejednolicie. O ile pobór należności poprzedzają badania administracyjne i wymiar, oddziały (wydziały) rachunkowe współdziałają przy tych czynnościach i prowadzą ewidencję należności przychodowych (§ 67 p. 5 i 6 i § 70 Przep. R. K.), gdyż władza administracyjna winna udzielić każdy akt wymiarowy oddziałowi rachunkowemu do zapisania w księdze przychodów budżetowych (§ 6 Przep. o P. R. P. B.) Ewidencję innych należności, wpływających do kas bez poprzedniego wymiaru, prowadzą oddziały rachunkowe na podstawie dokumentów kasowych.

Również w Polsce jak w innych państwach są należności państwowe, których wymiar i uiszczenie następują równocześnie i dokonują się jednym aktem, np. opłaty pocztowe, kolejowe, opłaty celne, niektóre podatki pośrednie i t. p.

## VII. WYKONANIE BUDŻETU (ciąg dalszy).

### 2) URZĘDY KASOWE I KASOWOŚĆ.

#### *Jedność kasowa i centralizacja kasowości.*

System jedności i centralizacji kas jest w Polsce podstawą ich organizacji. System ten nie dozwala gromadzenia znacznie większych zasobów pieniężnych w kasach i ułatwia szybkie dostarczanie ich tam, gdzie one w danej chwili są potrzebne, są bowiem kasy o znacznych przychodach a małych rozchodach i odwrotnie.

Według § 3 Przep. R. K. istnieją w Polsce tylko 1) Centralna Kasa Państwowa przy Ministerstwie Skarbu, 2) Kasy Skarbowe w liczbie 276 i 3) Specjalne Kasy Państwowe przy pewnych władzach i urzędach. Centralna Kasa i Kasy Skarbowe są samoistnymi organami Ministerstwa Skarbu, pozostającymi ze sobą w ścisłym związku pod względem kasowym i rachunkowym w ten sposób, że mogą przyjmować wpływy jedne kasy na rachunek drugich, nadto że kasy skarbowe przekazują (odsyłają) wszelkie nadmiary kasowe jak również otrzymują zasiłki pieniężne za pośrednictwem Banku Polskiego (dawniej Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej) a ostateczny wynik tych operacji znajduje wyraz na rachunku Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu.

Między kasami państwowymi niema różnic hierarchicznych (instancji). Centralna Kasa Państwowa podlega pod względem administracyjnym i personalnym bezpośrednio Ministerstwu Skarbu a Kasy Skarbowe Izdom Skarbowym. Kasy Skarbowe przyjmują wpływy na rachunek przydzielonych do nich władz i urzędów, nie posiadających specjalnych kas poborowych, oraz dokonują wydatków na podstawie asygnacji tych władz i urzędów w miarę otwartych kredytów, są więc organami Ministerstwa Skarbu, wykonującymi zlecenia kasowe władz i urzędów wszystkich resortów. Władzom i urzędom tak centralnym jako też niższych instancji, nie posiadającym Specjalnych Kas nie wolno przyjmować żadnych pieniędzy (§ 9 Przep. R. K.), dlatego urzędy pocztowe otrzymały polecenie b. Ministerstwa P. i T. z 22 grudnia 1921 r. L: 3243/V, aby zawiadomienia o nadejściu przesyłek pieniężnych (listów wartościowych, przekazów pocztowych) dla władz i urzędów nie posiadających specjalnych kas, doręczały tymże władzom i urzędom, przesyłki zaś wydawały, względnie wypłacały kwoty pieniężne kasom skarbowym ewent. Centralnej Kasie Państwowej na podstawie przedstawionych zawi-

domień pocztowych i za ich własnym potwierdzeniem odbioru, bez specjalnego upoważnienia władz i urzędów, do których przesyłki były adresowane.

Specjalne Kasy są organami władz i urzędów, z którymi są złączone i na rachunek których pobierają dochody lub uskuteczniają wydatki albo spełniają jedne i drugie czynności. Istnieją one przy urzędach pocztowych, cłowych, przy szpitalach, niektórych szkołach i wogóle wszystkich władzach i urzędach państwowych, prowadzących własną gospodarkę eksploatacyjną.

Wszystkie te kasy prowadzą specjalną rachunkowość i składają rachunki swoim władzom przełożonym i związane są rachunkowo z kasami lub władzami skarbowymi.

Stosunek władz i kas skarbowych do kas specjalnych i odnośnych władz normują osobne przepisy wydane przez właściwe władze centralne w porozumieniu z Min. Skarbu i N. I. K., niektóre z nich zawarte są w Dzienniku Urzędowym Min. Skarbu np. Rozp. Min. Sk. i Min. P. i T. z dnia 14 sierpnia 1922 wydane w porozumieniu z N. I. K. i Pocztową Kasą Oszczędności w przedmiocie unormowania stosunku rachunkowości i kasowości pocztowej w związku z P. K. O. do rachunkowości i kasowości państwowej (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 27 poz. 514) i Instrukcja rach. kasowa dla władz i urzędów celnych oraz specjalnych kas państwowych przy tych urzędach z dnia 12 września 1922 (Dz. Urzęd. M. Sk. Nr. 24), zmieniona częściowo rozporządzeniem M. Sk. z dnia 6 lutego 1924 (Dz. Urzęd. M. Sk. Nr. 5).

Przedsiębiorstwa państwowe, nie objęte budżetami administracyjnymi prowadzą rachunkowość kupiecką — podwójną, opartą na przepisach odrębnych. Ujęcie tych przepisów w ogólne ramy, zawierające zasady rachunkowości w przedsiębiorstwach jest obecnie w toku. Przedsiębiorstwa te mają swoje odrębne kasy i rachunki w Banku Polskim, w Pocztowej Kasie Oszczędności, w Banku Gospodarstwa Krajowego tudzież w kasach skarbowych i Centr. Kasie Państwowej i przelewają tylko czyste zyski jako dochód skarbu państwa na budżet do Centralnej Kasy Państwowej, względnie na jej rachunek w Banku Polskim.

#### *Fundusz obrotowy.*

Każda Kasa Skarbowa ma wyznaczoną wysokość zapasów pieniężnych t. zw. maksymalny zapas, zależny od obrotów w danej kasie i obowiązana jest gotówkę zbędną odsyłać względnie przekazywać na rachunek właściwej kasy t. zw. kasy zasilającej, a ta przekazuje ją ze swego rachunku żyrowego na rachunek Centralnej Księgowości M. Sk., dawniej w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej, a od 1 maja 1924 r. w Banku Polskim.

#### *Kasy przychodowe i rozchodowe.*

W Polsce Centralna Kasa Państwowa jako też Kasy Skarbowe powołane są w myśl §§ 4 i 6 Przep. R. K. i §§ 1, 3, 28 Instr. dla K. S. do pobierania wpłat i dokonywania wpłat na rachunek skarbu państwa, sum depozytowych, funduszków specjalnych, sum komunalnych tak w gotowości jak i w papierach wartościowych, a wreszcie do wykonywania niektórych

czynności bankowych oraz innych czynności związanych z kasowością na mocy specjalnych poleceń Ministerstwa Skarbu. Do wymienionych rodzajów przychodów i rozchodów dostosowane są dzienniki główne Centralnej Kasy Państwowej i Kas Skarbowych.

Przy kasach skarbowych, chociaż niekoniecznie w tych samych lokalach mogą być otwierane kasy pomocnicze: przychodowe lub rozchodowe (§ 2, 154 i 159 Instr. dla K. S.), stanowiące ich części nierozdzielne t. j. związane tak kasowo jak i rachunkowo z kasami skarbowymi, do których należą.

#### *Władze kasowe (zwierzchnicy kasy).*

Bezpośrednim przełożonym kasy skarbowej według Przepisów rachunkowo-kasowych względnie Instrukcji dla kas skarbowych z r. 1921 jest skarbnik, z którym rachmistrz dzieli do pewnego stopnia władzę zwierzchnią i odpowiedzialność za całość funduszków skarbowych. Do spełniania czynności kasowych w ścisłym znaczeniu t. j. poboru i wypłaty jako też do zawiadywania pewnymi materiałami wartościowymi dodani im są kasjerzy, rachmistrze i inni urzędnicy (§§ 4 — 22 Instr. dla K. S.). Z powodu wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych (Dz. U. R. P. Nr. 64 poz. 631) ulec mają zmianie tytuły urzędników kasowych. Zwierzchni urzędnicy w kasie skarbowej nazywać się będą „Naczelnik Kasy Skarbowej“, i prawdopodobnie „Kontroler“, co jednak nie wpłynie ani na ich wzajemny stosunek ani na zakres działania. Dla innych urzędników w kasach skarbowych przewidziane są w powołanym rozporządzeniu Rady Ministrów tytuły: księgowego, skarbnika, sekretarza, asystenta rachunkowego, rachmistrza, kancelisty.

Oprócz kas skarbowych istnieją też specjalne kasy, a nadto specjalni poborcy (rejenci, sekwestratowie i t. p.). W Centralnej Kasie Państwowej przełożonym jest naczelnik, z którym współodpowiedzialnym jest kierownik rachunkowości C. K. P., a nadto są skarbnicy, rachmistrze, kasjerzy i t. d. (§§ 4—11 Instr. dla C. K. P.).

#### *Urzędnicy kasowi.*

Urzędnicy kasowi jak również rachunkowi w Polsce zaliczają się zasadniczo do urzędników o średnim wykształceniu po myśli art. 11 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. R. P. Nr. 21 poz. 164), § 2 rozp. R. M. z dnia 26 czerwca 1924 o zakładach naukowych i egzaminach szkolnych wystarczających do osiągnięcia stanowiska w państwowej służbie cywilnej (Dz. U. R. P. Nr. 64 poz. 629) i § 2 rozp. R. M. z dnia 7 stycznia 1925 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie praktycznym kandydatów na stanowiska urzędników rachunkowych i kasowych II kategorii w służbie państwowej (Dz. U. R. P. Nr. 6 poz. 49).

Dotychczas jednak z powodu braku dostatecznej liczby kandydatów o takiej kwalifikacji, administracja skarbowa zmuszoną była przyjmować wyjątkowo kandydatów o niższym wykształceniu, o ile wykazali pewną rutynę. Wyjątkowe postanowienia w tym względzie zawarte są w art. 11 i 115

ustawy o państwowej służbie cywilnej i § 3 powołanego rozporządzenia R. M. z dnia 7 stycznia 1925. Urzędnicy kasowi tak jak inni urzędnicy państwowi mogą uzyskać posadę stałą dopiero po złożeniu egzaminu praktycznego, przepisanego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1925 r. (Dz. U. R. P. Nr. 6 poz. 49), jednakże nie są obowiązani do składania kaucji, jak to bywało dawniej w państwach zaborczych i w innych państwach, ani nie pobierają wyższego uposażenia aniżeli inni urzędnicy, ani specjalnych dodatków.

### *Główne rodzaje urzędników kasowych.*

Urzędnicy kasowi w ścisłym znaczeniu dzielą się ze względu na spełniane funkcje na trzy grupy: 1) skarbnik (naczelnik kasy) i kasjerzy (osobni do poboru i do wypłat), 2) rachmistrz (kontroler) wraz z pomocnikami swymi, asystentami rachunkowymi i rachmistrzami i 3) urzędnicy kancelaryjni. W mniejszych kasach skarbnik (naczelnik kasy) pełni funkcje kasjera, lub jeden kasjer zajmuje się poborem i wypłatą, rachmistrz (kontroler) prowadzi dzienniki główne (przychodowy i rozchodowy), wpisując w nich chronologicznie wszelkie wpływy i wydatki, zaś pomocnicy jego prowadzą pod jego nadzorem inne dzienniki oraz systematyczne księgi i wykazy. Skarbnik i kasjerzy nie powinni prowadzić dzienników a rachmistrz i jego pomocnicy wykluczeni są od poboru i wypłat. Te dwie kategorie służby kasowej wzajemnie się kontrolują. Obowiązki urzędników kas skarbowych i Centr. Kasy Państwowej są wymienione szczegółowo w §§ 4—13. Istr. dla K. S. i w §§ 4—12. Instr. dla C. K. P.

Obowiązki poborców (sekwestratorów) skarbowych zawarte są w §§ 125 — 129 Przep. R. K. i w §§ 29 — 35 Przep. o P. R. P. B., a szczegółowo obowiązki innych poborców w specjalnych przepisach, któremi ich ustanowiono.

### *Skarbiec i przechowanie pieniędzy.*

Odpowiedzialność za całość i bezpieczeństwo pieniędzy, znajdujących się w kasie, ciąży w Centr. Kasie Państwowej na naczelniku i skarbnikach, a w Kasie Skarbowej na skarbniku (naczelniku kasy) i rachmistrzu (kontrolerze), którzy się wzajemnie kontrolują. Urządzenie t. zw. skarbców i szaf opancerzonych (ogniotrwałych kas) nie jest w Polsce jednolite dlatego, że na obszarach b. zaborów: rosyjskiego, austriackiego i pruskiego były odrębne urzędnictwa a nadto w czasie wojny uległy tak skarbcce jak i ich urzędnictwa w wielu miejscowościach zupełnemu zniszczeniu. We wszystkich trzech zaborach kasy przeważnie umieszczone były w prywatnych budynkach, które częstokroć nie odpowiadają ich przeznaczeniu. Do najważniejszych obowiązków skarbnika (naczelnika kasy) należy czuwanie nad tem, aby zbędna gotówka bezwzględnie odsyłana była do Banku Polskiego na rachunek kasy zasilającej i aby w kasie nie brakło nigdy pieniędzy do wypłaty czy to w gotówce, czy też na rachunku żyrowym.



W jaki sposób ma być urządzony i prowadzony skarbiec, przepisują w dość ogólnej formie postanowienia §§ 135 — 141 Instr. dla K. S.

Skarbiec winien być umieszczony w lokalu należycie zabezpieczonym od ognia i złodzieja. Składa się w nim nietylko gotówkę i wszelkie walory, ale także po ukończeniu dziennych czynności urzędowych dzienniki główne. Skarbiec zamyka się na dwa zamki, klucz od jednego zamku posiadać ma skarbnik (naczelnik), a klucz od drugiego rachmistrz (kontroler). Kasy opancerzone, znajdujące się w skarbcu do przechowania gotowizny i papierów wartościowych, winny być zamykane przynajmniej na dwa różne zamki. Klucze od jednego zamku winien posiadać skarbnik (naczelnik kasy) a klucze od drugiego zamku rachmistrz (kontroler). Jeśli kasy opancerzone mają trzy zamki, klucze od zamków górnego i środkowego winien mieć skarbnik, a klucze od dolnego zamku rachmistrz. Drugie a ewentualnie trzecie egzemplarze kluczów od każdego zamku urzędnicy odnośni przechowują starannie w domu pod zamknięciem. Klucze od skarbcza i kas opancerzonych winny być tak rozdzielone między urzędników, aby żaden z nich nie wszedł kolejno w posiadanie wszystkich kluczów (§ 9 Instr. dla K. S.). Celem uniknięcia takiego wypadku przy zmianach urzędników wskutek choroby, urlopów lub z innego powodu prowadzi się w każdej kasie zapisek na klucze kasowe i zapisuje się w nim wszelkie zmiany.

Drzwi do skarbcza mają być stale zamknięte a wstęp do niego ma tylko skarbnik w towarzystwie rachmistrza i wezwani przez niego urzędnicy kasy. Urzędnicy rewidujący kasę, mogą wchodzić do skarbcza tylko w towarzystwie skarbnika lub jego zastępcy. Zawartość skarbcza winna być utrzymywana w należyтым porządku; banknoty (także bilety zdawkowe) ułożone według wartości w opaskach po 100 sztuk. Opaski winny być zaopatrzone podpisami urzędników, którzy dokonali przeliczenia i sprawdzenia zawartości każdej paczki. Monety kruszcowe przechowuje się w workach, przeznaczonych dla każdego gatunku. Papiery wartościowe należy przechowywać osobno w kopertach z dokładnem oznaczeniem nazwy papieru, ilości sztuk i kuponów, ich wartości nominalnej, nazwiska deponenta i pozycji pamiętnika papierów wartościowych.

W Centralnej Kasie Państwowej skarbiec winien być zamykany na trzy zamki a każda szafa i każda skrzynia przynajmniej na dwa zamki. Klucze od jednego zamku drzwi wchodowych do skarbcza posiadać ma naczelnik kasy, klucze od innych dwu zamków skarbcza tudzież od zamków szaf opancerzonych winny być rozdzielone między dwu odpowiedzialnych za zawartość skarbcza urzędników C. K. P. (skarbników) w ten sposób, aby jeden urzędnik bez drugiego nie mógł otworzyć ani skarbcza, ani żadnej szafy względnie skrzyni. Zresztą, postanowienia, odnoszące się do manipulacji z pieniędzmi w kasach skarbowych, mają zastosowanie analogicznie w Centr. Kasie Państwowej.

#### *Załatwianie spraw przez urzędników kasowych.*

Kasy skarbowe w Polsce są wprawdzie organami wykonawczymi i mają spełniać zarządzenia władz asygnujących tak co do wpłat jak i wypłat,

nie badając ich merytorycznej podstawy, płynności i należności asygnowanej sumy, jednak obowiązane są sprawdzić pod względem formalnym dowody kasowe (dokumenty), usprawiedliwiające tak przychody jak i rozchody (§§ 44, 74 i 91 Instr. dla K. S.). Jeśli dowód przychodowy (deklaracja) jest niezupełny, kasa winna żądać uzupełnienia lub wyjaśnienia, nie może jednak odmówić z tego tytułu pobrania pieniędzy, natomiast jeśli dowód rozchodowy (asygnacja) jest nieformalnie wystawiony lub na dany wydatek brak kredytu, kasa odmawia wypłaty i zwraca asygnację władzy (urzędowi) asygnującej z odpowiednim wyjaśnieniem. Warunki, ostrożności, i formalności, jakie zachowane być mają przy poborze wpływów, zawarte są w §§ 29—52 Instr. dla K. S., zmienionych częściowo rozporządzeniem z dnia 11 stycznia 1925 L. D. K. 6219 z r. 1924 WAK (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 4 poz. 69) i w licznych okólnikach Min. Skarbu a warunki, ostrożności i formalności przy wypłatach w §§ 53—104 Instr. dla K. S. i również w licznych rozporządzeniach Min. Skarbu.

Zasadniczo wpłaty i wypłaty mogą być uskuteczniane w kasach skarbowych na podstawie dokumentów, które nazywają się *dowodami przychodowymi względnie rozchodowymi*.

*Dowody przychodowe* winny zawierać imię i nazwisko płatnika, miejsce jego zamieszkania, kwotę, wyrażoną cyframi i słowami, cel względnie tytuł składania sumy. Przy składaniu papierów wartościowych należy wymienić istotne znamiona papierów, ich nazwę, numera, serje, wartość, ilość kuponów i ewent. istnienie talonu.

Dowodami mogą być pisma lub wykazy urzędowe, nakazy płatnicze, oznajmienia przepisane ustawami podatkowymi, deklaracje pisane lub wreszcie ustne zgłoszenia. W tym ostatnim wypadku urzędnik kasy sporządza pisemną deklarację na podstawie ustnego oświadczenia płatnika a jeśli wpłata dotyczy podatku, wpisuje szczegóły, przez płatnika podane, w odpowiednim dzienniku pomocniczym. Przy poborze podatków bezpośrednich, dla których księgi biercze prowadzić się ma w urzędach skarbowych, zarządzono dla ułatwienia kasom rozliczenia sum wpłacanych na należności przypadające tytułem podatku, dodatków komunalnych, odsetek, grzywien itp., że płatnicy udają się najprzód do Urzędu skarbowego podatków, tam otrzymują urzędowe stwierdzenie kwoty, przypadającej do uiszczenia z rozliczeniem na poszczególne tytuły i to urzędowe stwierdzenie, zastępujące deklarację, oddają w kasie.

*Dowody rozchodowe* są to polecenia wydawane kasom przez władze i urzędy, celem uskutecznienia wypłaty. Takie polecenia wystawia się z reguły na przepisanych blankietach t. j. drukach, podlegających ścisłemu rachunkowi. Wyjątek od tej reguły stanowią emerytury, zapomogi, zasiłki, kupony od obligacji państwowych, których wypłata względnie wydanie uskutecznia się stosownie do osobnych rozporządzeń.

Przy przerachowaniach bez gotówkowego obrotu kasa sporządza sama dowód przychodowy względnie rozchodowy w formie przepisanej noty kasowej.

### *Waluta obowiązująca w kasowości i rachunkowości.*

Tak wpłaty jako też wypłaty uskutecznią i zarachowuje się zasadniczo w walucie polskiej, obecnie złotowej. Min. Skarbu zezwalało na wpłacanie pewnych podatków w walutach obcych, a nawet w papierach wartościowych, zarachowanie jednak następuje w walucie polskiej, kasa więc musi uskutecznić przerechowanie waluty obcej na walutę polską, dokonując w tym celu stosownych operacji.

Według okólnika Ministerstwa Skarbu z dnia 28 sierpnia 1924 L.D.K. 2784 W. A. K. w interesie państwa leży przyzwyczajenie ludności do nowo-wprowadzonej waluty złotowej i dlatego nie jest pożądanem, by kasy państwowe przyjmowały przy wpłacie danin i innych należności obce waluty na równi z własną. Zakupem walut obcych zajmuje się Bank Polski i jego oddziały. W sprawie przyjmowania monet złotych wydało Ministerstwo Skarbu okólniki z dnia 9 lutego 1924 L. G. U. K. 475 i z dnia 30 sierpnia 1924 L. D. K. 4561 W.A.K. Kasy skarbowe mają przyjmować wpłacane tytułem uiszczeń podatków i innych należności tak ruble jak również i inne monety złote z uwzględnieniem relacji parytetowej, podanej w rozporządzeniach z dnia 29 kwietnia 1924 L. D. K. 2834 i z dnia 19 czerwca 1924 L. D. K. 3627 W. A. K. Przyjęte monety złote winny Kasy Skarbowe odsyłać jako nadmiary kasowe do Oddziałów Banku Polskiego na rachunek żyrowy właściwej Kasy zasilającej, zarachowując w dzienniku odesłane monety w równowartości złotych według parytetów ustalonych wspomnianymi wyżej rozporządzeniami, przyczem kasy skarbowe poza siedzibą Oddziałów B. P. winny zawiadamiać o każdej odsyłce właściwą kasę zasilającą z podaniem daty i pozycji dziennika przychodu, pod któremi nadwyżkę kasową zapisano.

Przyjmowanie wpłat papierami wartościowymi może nastąpić tylko na podstawie specjalnego zarządzenia Ministerstwa Skarbu. Ostatnie takie zarządzenie wydano rozporządzeniem z dnia 28 kwietnia 1925 L. D. K. 1413 W. A. K. w sprawie przyjmowania listów zastawnych niektórych instytucyj kredytowych. Manipulacja kasowa w tych wypadkach polega na tem, że kasa dokonywa dwóch operacji, mianowicie skupu papierów wartościowych, uwzględniając wartość samych papierów ewentualnie kursową i wartość kuponu bieżącego stosownie do specjalnego w każdym wypadku zarządzenia Ministerstwa Skarbu.

### *Postępowanie przy wpłatach i wypłatach.*

Napisy w kasach i woźni wskazują stronom, do kogo się mają zwrócić celem uiszczenia należności państwowej względnie otrzymania pretensji od skarbu państwa.

### *W p ł a t y.*

*Celem wpłacenia należności państwowych* płatnik zwraca się do wskazanego mu urzędnika (rachmistrza), który w myśl § 44 Instr. dla K. S. zmienionego częściowo rozporządzeniem M. S. z 11 stycznia 1925 L. D. K.

6219 (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 4 poz. 69 Mon. Pol. Nr. 18 poz. 72), przyjmuje dowody przychodowe, kwalifikuje je na podstawie oznaczonego w nich celu względnie tytułu należności, ewentualnie t. j. w razie potrzeby i o ile tego jeszcze nie stwierdził urząd skarbowy na dowodzie, oblicza odsetki za zwłokę, zapisuje deklarowaną sumę do dziennika głównego lub pomocniczego, zaznacza na dowodzie datę zarachowania, nazwę i siedzibę władzy (urzędu), na rachunek której wpłynąć ma kwota, oraz część budżetu (Ministerstwo) bez podziału na paragrafy i pozycje, względnie zaznacza rodzaj rachunku (sumy obrotowe, depozytowe, komunalne, fundusze specjalne lub rachunki bieżące), na który wpłata ma być zaliczona, stwierdza to swym podpisem, wystawia pokwitowanie dla płatnika, które podpisuje i oddaje kasjerowi celem pobrania pieniędzy a dowody zatrzymuje u siebie. O ile chodzi o przychody budżetowe Ministerstwa Skarbu, które mają być zarachowane na rzecz władz (urzędów), administrujących przychodami skarbowymi według poszczególnych paragrafów i pozycji budżetowych, rachmistrz zaznacza na odnośnych dokumentach nie tylko nazwę i siedzibę urzędu, lecz także dział, paragraf i pozycję budżetu Ministerstwa Skarbu.

Poboru pieniędzy dokonuje albo naczelnik kasy (sam skarbnik) w mniejszych kasach, albo osobny kasjer, wywołuje on płatnika, odbiera od niego pieniądze, bada i przelicza je, a następnie zapisuje wpłaconą kwotę do podręcznego rejestru, podpisuje pokwitowanie, obok podpisu wyciska pieczęć kasy i pokwitowanie wręcza płatnikowi.

Wrazie napotkania podejrzanych pieniędzy, kasjer zapisuje je do specjalnej książki i oddaje podejrzane pieniądze naczelnikowi, celem sporządzenia protokołu i w miarę zachodzących okoliczności, oddania płatnika w ręce władz śledczych.

Pokwitowanie wystawia kasa albo na nakazach i książeczkach płatniczych, oznajmieniach i innych pismach przez wyciśnięcie na nich stosownej pieczęci albo na specjalnych urzędowych blankietach stosownie do życzenia płatnika.

Osoby przekazujące pieniądze do kasy skarbowej za pośrednictwem P. K. O. mogą żądać nadesłania urzędowego pokwitowania i umieścić to żądanie na odwrotnej stronie części środkowej blankietu nadawczego t. j. „dowodu wpłaty“.

Blankiety pokwitowań otrzymuje rachmistrz ze skarbcza i prowadzi szczegółowy rachunek na otrzymane i zużyte blankiety. Należności państwowe można wpłacać zasadniczo w każdej kasie skarbowej.

Postępowanie wrazie skutecznienia wpłat w niewłaściwej kasie zawarte jest w § 52 Instr. dla K. S. zmienionym częściowo okólnikiem Min. Skarbu z dnia 24 stycznia 1925 L. D. K. 6393/24 W.A.K. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 4 poz. 70 Mon. Pol. Nr. 33). Jeśli kasa skarbową przyjęła wpłatę na rachunek urzędu, którego właściwość terytorjalna nie rozciąga się na jej okrąg lub którego właściwość rozciąga się wprawdzie na okrąg kasy, lecz siedziba urzędu znajduje się w okręgu innej Izby Skarbowej, to wpisuje się sumę wpłaconą do dziennika przychodu jako *sumę obrotową i po-*

syla się tego samego dnia zawiadomienie według przepisanej wzoru właściwej kasie w siedzibie tegoż urzędu, notując na dowodzie przychodowym, do której kasy, kiedy i za jakim numerem wysłano zawiadomienie. Właściwa kasa, zapisuje w dniu otrzymania zawiadomienia odnośną sumę do dziennika rozchodu, jako sumę obrotową dla wyrównania bezpiętnego obrotu i równocześnie do dziennika przychodu na rachunek, na który stosownie do deklaracji płatnika jest przeznaczoną.

Otrzymane zawiadomienie służy kasie jako dowód rozchodowy a nota, sporządzona przez nią, jako dowód przychodowy.

*Wpłaty, dokonywane na rzecz władz centralnych*, zarachowują kasy skarbowe od 1 stycznia 1925 w trybie powyższym *na rachunek Centralnej Kasy Państwowej*.

Przyjmowanie wpłat przez jedną kasę na rachunek drugiej i przera-chowywanie zapomocą sum obrotowych, stosuje się do wszelkiego rodzaju sum w gotówce t. j. budżetowych, depozytowych, funduszków specjalnych, sum komunalnych i rachunków bieżących. Dla kontroli wysłanych i otrzymywanych zawiadomień i ułatwienia późniejszego uwzględniania rachunków, prowadzą kasy stosowne zapiski.

### *Wpłaty.*

Kasa otrzymuje asygnacje bezpośrednio od asygnującej władzy (urzędu), w zapieczętowanej kopercie za potwierdzeniem odbioru i po przejrzeniu ich przez naczelnika (skarbnika) zapisuje je do księgi otrzymanych asygnacji.

Przed oddaniem asygnacji do wypłaty rachmistrz obowiązany jest sprawdzić: czy asygnacja podpisana jest przez osoby do tego upoważnione, czy nie wykazuje podskrobań lub nie zawiera nieomówionych w sposób przepisany poprawek, czy pieniądze asygnowano do rąk bezpośredniego wierzyciela skarbu państwa, czy na cel wymieniony w asygnacji urząd posiada w kasie rozporządzalny kredyt i czy wogóle asygnacja wystawiana jest z zachowaniem przepisanych formalności. Wrazie jakichkolwiek braków kasa zwraca najpóźniej na drugi dzień asygnację władzy (urzędowi) z wyjaśnieniem powodu niemożności zrealizowania asygnacji i notuje zwrot asygnacji w księdze otrzymanych asygnacji.

Jeśli asygnacja odpowiada przepisany warunkom, rachmistrz zapisuje ją do księgi kredytów, obciążając odnośny kredyt i zaznacza na asygnacji stronicę księgi kredytów.

Po zgłoszeniu się odbiorcy rachmistrz porównuje talon z asygnacją, sprawdza tożsamość zgłaszającej się po odbiór osoby i po pokwitowaniu przez nią na asygnacji z odbioru asygnowanej sumy, oddaje asygnację osobie lub przez osobę należącą do personelu kasy — kasjerowi, zaś talon zwraca odbiorcy celem wylegitymowania się w kasie. Pokwitowanie na asygnacji winno być napisane w języku polskim a suma wyrażona słowami. Za osoby, nieumiejące po polsku lub nieumiejące pisać, podpisuje osoba przez odbiorcę upoważniona, ale nie należąca do składu pracowników kasy.

Po zgłoszeniu się odbiorcy z talonem i wylegitymowaniu się, kasjer sprawdza prawidłowość pokwitowania, wypłaca pieniądze i bezzwłocznie wpisuje wypłatę do podręcznego rejestru, a na asygnacji i talonie wyciska pieczęć: „wypłacono“, umieszcza datę wypłaty i swój podpis.

Po skutecznieniu wypłaty kasa zapisuje wypłatę do dziennika rozchodu, na asygnacji i na talonie zaznacza pozycję dziennika rozchodu a wrazie potrąceń lub przelewu zaznacza nadto pozycje dziennika przychodu, pod którymi sumy zostały zapisane na przychód. Asygnacje zrealizowane kasa dołącza do dowodów kasowych, a *talony odsyła natychmiast władzom (urzędowi) asygnującym*, które dołączają je do odnośnych dowodów rachunkowych.

#### *Obroty kasowe jako podstawa zarachowań władz i urzędów.*

Do pobierania dochodów państwowych i dokonywania wypłat z funduszów państwowych powołane są zasadniczo Centralna Kasa Państwowa i Kasy Skarbowe, które też przyjmują i wydają depozyty, sumy komunalne i fundusze specjalne.

W myśl §§ 8 i 9 Przep. R. K. wszelkie wpłaty na rachunek władz i urzędów państwowych winny być wnoszone do kas skarbowych, dlatego też wszelkie sumy i walory nadsyłane pocztą pod adresem władz i urzędów, nie posiadających kas specjalnych, podejmuje Kasy Skarbowe.

Wobec zasadniczych postanowień, że wszelkie wpłaty i wypłaty na rachunek władz i urzędów, nie posiadających specjalnych kas, mają być uskuteczniane tylko przez kasy skarbowe, trzeba było *złączyć obroty Kas Skarbowych z rachunkami władz i urzędów państwowych*.

W myśl § 163 Instrukcji Kasy Skarbowe obowiązane były do końca r. 1924 zapisywać poszczególne przychody i rozchody codziennie na podstawie dowodów kasowych do wykazów szczegółowych przychodowych i rozchodowych dla każdego Ministerstwa według działów paragrafów i pozycji budżetu i dla każdego urzędu dysponującego depozytami, funduszami specjalnymi i sumami komunalnymi. Nadto dla sum obrotowych winny były kasy skarbowe prowadzić osobne wykazy szczegółowe dla każdego rachunku. Dla podatków i opłat zamiast wykazów szczegółowych zaprowadzono dzienniki pomocnicze, które po zamknięciu dziennem wraz z odnośnymi dokumentami kasowymi odsyła się codziennie właściwym urzędowi.

Z końcem miesiąca po zamknięciu dzienników głównych winna była Kasa wyprowadzić sumy w wykazach szczegółowych, uzgodnić je z księgami rachunkowymi i sumy przenieść do wykazów sumarycznych przychodowych względnie rozchodowych, które zakładała osobno dla każdego Ministerstwa, osobno dla rachunków sum obrotowych i osobno dla sum depozytowych, funduszów specjalnych i sum komunalnych.

Po skutecznieniu miesięcznego zamknięcia każda Kasa sporządzała zestawienie wykazów sumarycznych, sumy w nich uzgadniała z ostateczne-

Po zgłoszeniu się odbiorcy z talonem i wylegitymowaniu się, kasjer sprawdza prawidłowość pokwitowania, wypłaca pieniądze i bezzwłocznie wpisuje wypłatę do podręcznego rejestru, a na asygnacji i talonie wyciska pieczęć: „wypłacono“, umieszcza datę wypłaty i swój podpis.

Po skutecznieniu wypłaty kasa zapisuje wypłatę do dziennika rozchodu, na asygnacji i na talonie zaznacza pozycję dziennika rozchodu a wrazie potrąceń lub przelewu zaznacza nadto pozycje dziennika przychodu, pod którymi sumy zostały zapisane na przychód. Asygnacje zrealizowane kasa dołącza do dowodów kasowych, a *talony odsyła natychmiast władzom (urzędowi) asygnującym*, które dołączają je do odnośnych dowodów rachunkowych.

#### *Obroty kasowe jako podstawa zarachowań władz i urzędów.*

Do pobierania dochodów państwowych i dokonywania wypłat z funduszów państwowych powołane są zasadniczo Centralna Kasa Państwowa i Kasy Skarbowe, które też przyjmują i wydają depozyty, sumy komunalne i fundusze specjalne.

W myśl §§ 8 i 9 Przep. R. K. wszelkie wpłaty na rachunek władz i urzędów państwowych winny być wnoszone do kas skarbowych, dlatego też wszelkie sumy i walory nadsyłane pocztą pod adresem władz i urzędów, nie posiadających kas specjalnych, podejmuje Kasy Skarbowe.

Wobec zasadniczych postanowień, że wszelkie wpłaty i wypłaty na rachunek władz i urzędów, nie posiadających specjalnych kas, mają być uskuteczniane tylko przez kasy skarbowe, trzeba było *złączyć obroty Kas Skarbowych z rachunkami władz i urzędów państwowych*.

W myśl § 163 Instrukcji Kasy Skarbowe obowiązane były do końca r. 1924 zapisywać poszczególne przychody i rozchody codziennie na podstawie dowodów kasowych do wykazów szczegółowych przychodowych i rozchodowych dla każdego Ministerstwa według działów paragrafów i pozycji budżetu i dla każdego urzędu dysponującego depozytami, funduszami specjalnymi i sumami komunalnymi. Nadto dla sum obrotowych winny były kasy skarbowe prowadzić osobne wykazy szczegółowe dla każdego rachunku. Dla podatków i opłat zamiast wykazów szczegółowych zaprowadzono dzienniki pomocnicze, które po zamknięciu dziennem wraz z odnośnymi dokumentami kasowymi odsyła się codziennie właściwym urzędowi.

Z końcem miesiąca po zamknięciu dzienników głównych winna była Kasa wyprowadzić sumy w wykazach szczegółowych, uzgodnić je z księgami rachunkowymi i sumy przenieść do wykazów sumarycznych przychodowych względnie rozchodowych, które zakładała osobno dla każdego Ministerstwa, osobno dla rachunków sum obrotowych i osobno dla sum depozytowych, funduszów specjalnych i sum komunalnych.

Po skutecznieniu miesięcznego zamknięcia każda Kasa sporządzała zestawienie wykazów sumarycznych, sumy w nich uzgadniała z ostateczne-

szczegółowe zamyka się w dniach 15 i ostatniego każdego miesiąca, ogólne sumy wykazów szczegółowych pierwszej połowy miesiąca przenosi się do wykazów, założonych na drugą połowę miesiąca, w tych ostatnich wyprowadza się sumę za drugą połowę miesiąca, do niej dodaje się sumę pierwszej połowy miesiąca i wykazuje ogólną sumę miesięczną. Przed zamknięciem wykazów szczegółowych sprawdzić należy prawidłowość zarachowań przez porównanie ich z dowodami.

Sumy półmiesięczne wyprowadzone w szczegółowych wykazach przychodowych wpisuje się w dniach 15-ym i ostatnim każdego miesiąca do wykazów sumarycznych, sporządzanych odrębnie dla każdego rodzaju sum (budżetowych, obrotowych, depozytowych i t. d.). Wykazy te winny obejmować sumy półmiesięczne i miesięczne przychodów z wszystkich wykazów szczegółowych, ugrupowane według części budżetu (Ministerstw), względnie rodzajów rachunków sum obrotowych. *Dla podatków i opłat skarbowych prowadzi się nadal dzienniki pomocnicze, zaś dla innych przychodów Ministerstwa Skarbu wykazy szczegółowe.*

Wyniki zamkniętych wykazów sumarycznych i dzienników pomocniczych w dniach 15 i ostatnim miesiąca, uzgadnia się z wynikami, wykazanymi w głównym dzienniku przychodu.

Dla przychodów budżetowych Ministerstwa Skarbu zakłada się odrębny wykaz sumaryczny, do którego wpisuje się według urzędów, paragrafów i pozycji sumy miesięczne z dzienników pomocniczych, obejmujących wpływy podatków i opłat skarbowych, oraz sumy półmiesięczne z wykazów szczegółowych, obejmujących inne wpływy budżetowe Ministerstwa Skarbu.

*Przychodowe wykazy szczegółowe, sporządzone dla wszystkich przychodów z wyjątkiem podatków i opłat*, odsyła Kasa Skarbowa wraz z dowodami za pierwszą połowę miesiąca w dniu 16-ym tegoż miesiąca a za drugą połowę w dniu 1-ym następującego miesiąca, wprost do właściwej władzy (urzędu), administrującej odnośnym działem przychodów. Do wykazów dołącza się spisy w dwóch egzemplarzach.

Szczegółowe wykazy wpływów sum komunalnych, sporządzone oddzielnie dla poszczególnych związków komunalnych, za każdą połowę miesiąca, odsyła Kasa w tychże terminach do wydziału powiatowego, względnie do Magistratów miast wydzielonych.

*Dzienniki pomocnicze dla wpływów z podatków i opłat*, zastępujące wykazy szczegółowe, należy zamykać dziennie w ten sposób, że winny one zawierać oprócz sum dziennych sumy wpływów od początku miesiąca łącznie z danym dniem. Dzienniki te należy odsyłać codziennie wraz z dowodami właściwym urzędowi podatkowemu, po przeniesieniu z nich sum dziennych do głównego dziennika przychodu i sum wpływów od początku miesiąca, łącznie z danym dniem do dzienników pomocniczych na dzień następny. W razie braku wpływów w dniach bezpośrednio po sobie następujących zaznacza się to pod odnośnymi datami w kolumnie przedmiotowej dziennika, dziennik zaś pozostawia się w kasie aż do dnia, w którym nastąpi wpłata.



Z dziennikami pomocniczymi za ostatni dzień miesiąca kasa przesyła poszczególnym urządzeniom skarbowym wyciąg z wykazu sumarycznego w jednym egzemplarzu.

*Szczegółowe wykazy przychodowe sum obrotowych*, prowadzi kasa półmiesięcznie i przesyła je wraz z dowodami do Izby Skarbowej po dołączeniu spisu w jednym egzemplarzu: za pierwszą połowę miesiąca w dniu 16-ym tegoż miesiąca, a za drugą połowę wraz z innymi sprawozdaniami (dziennikami, wykazami sumarycznymi, rozchodowymi wykazami szczegółowymi i t. d.), do 3 dnia następnego miesiąca (§§ 163 i 187 Instr. dla K. S.). Do dziennika przychodowego dołącza Kasa wszystkie wyciągi z konta P.K.O. za dany miesiąc z wyjątkiem ostatniego wyciągu, który ma być przechowany w skarbcu na równi z gotowizną i odesłany Izbie Skarbowej dodatkowo natychmiast po otrzymaniu następnego wyciągu z P. K. O. i sprawdzeniu prawidłowości, numeru wyciągu i salda. Szczegółowe wykazy przychodowe sum depozytowych, zapisanych do dyspozycji kasy skarbowej, odsyła kasa do Izby Skarbowej do 3 dnia następnego miesiąca.

Spisy za drugą połowę miesiąca winny zawierać tylko kwoty wpływów tej połowy miesiąca. Jeżeli w drugiej połowie miesiąca nie było wpływów na rachunek danego urzędu, to wykazy szczegółowe, zawierające jedynie sumy przeniesień z pierwszej połowy miesiąca, winny być dołączone do spisów i wykazane w spisach w rubryce: „ilość załączników”.

*Szczegółowe wykazy rozchodowe* prowadzi kasa miesięcznie, wpisując codziennie poszczególne rozchody na podstawie dowodów kasowych, zakładanych osobno dla każdego Ministerstwa, według działów, paragrafów i pozycji budżetu, które będą otwarte dla każdego urzędu, dysponującego.

Wykazy te odsyła się do Izby Skarbowej w terminie do 3 dnia następnego miesiąca.

Odpisy wykazów szczegółowych sum z rachunków bieżących, sporządzone zapomocą kalki, przesyła kasa jednocześnie władzom (urzędem), dla których te rachunki otwarto, a w przedziałce „uwagi” kasa wykazuje numer zleceń wypłaty.

## VIII. PROWADZENIE RACHUNKÓW.

Rachunki wpływów i wydatków prowadzą w Polsce władze asygnujące, kasy, izby skarbowe i Centralna Księgowość Min. Skarbu.

Główny ciężar prowadzenia rachunków spoczywa na władzach administracyjnych, (asygnujących), które są odpowiedzialne za swą gospodarkę i we własnym interesie winny się starać o prawidłowe i dokładne prowadzenie rachunków.

### 1) RACHUNKOWOŚĆ WŁADZ ASYGNUJĄCYCH.

Sposób prowadzenia rachunków przez władze administracyjne w Polsce jest szczegółowo określony w Przepisach rachunkowo-kasowych z dn. 24 listopada 1921 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 45, poz. 564). Władze i urzędy, administrujące dochodami i dysponujące kredytami, obowiązane są prowadzić rachunki tak przychodów, jako też rozchodów. W tym celu przy każdej władzy II i III instancji ustanowiony jest specjalny oddział rachunkowy a przy każdym urzędzie I inst., mającym prawo asygnowania urzędnik odpowiedzialny za należyte prowadzenie rachunków (§ 66). Według § 67 do zakresu działania tych oddziałów należy nie tylko prowadzenie ksiąg rachunkowych i sporządzanie na ich podstawie wykazów, zestawień, zamknięć rachunkowych i preliminarzy budżetowych, ale wogóle czuwanie i nadzór nad prawidłowem uiszczaniem przychodów i właściwem użyciem kredytów, sprawdzanie pod względem rachunkowym dokumentów, wystawianie asygnacji i inne czynności administracyjno-rachunkowe. Jakie księgi rachunkowe i w jaki sposób mają być prowadzone, przepisują §§ 65 i 68 — 78 Przep. R. K. Postanowienia te nie tylko wskazują ogólne zasady prowadzenia ksiąg, a więc, że każda księga winna mieć skorowidz i stronicie ponumerowane i że wszelkie skrobania są wzbronione a poprawki mogą być tylko w sposób dozwolony przeprowadzone i tym podobne formalności, lecz także przepisują wzory tak dla ksiąg rozchodów jak i przychodów i postanawiają, jakie dane mają być do ksiąg wpisywane, oraz czas ich zamykania.

Według brzmienia powołanych przepisów w księgach tych mają być uskuteczniane nie tylko z końcem roku zamknięcia rachunków, ale także stosownie do postanowień § 78 Przep. R. K. miesięczne zamknięcia, które służą do prowadzenia określonych tam ksiąg zestawień przychodów i wydatków, względnie sporządzanie miesięcznych sprawozdań i wyciągów.

Celem prowadzenia ksiąg rozchodowych jest wykazanie każdego czasu wydatków z każdego działu, paragrafu i pozycji oraz pozostałości otwartego kredytu a celem ksiąg dochodowych dokładne zestawienie wpływów z każdego poszczególnego źródła dochodu. Władze i urzędy prowadzą według przepisanych wzorów i wskazówek, oprócz księgi kredytów i wydatków budżetowych, oraz księgi przychodów budżetowych, nadto księgę sum depozytowych, księgę funduszków specjalnych, księgę wystawionych asygnacji, księgę zaliczek, pamiętnik należności biernych, księgę kontroli blankietów asygnacji, księgę depozytów rzeczowych i w miarę potrzeby księgi pomocnicze.

Nie jest dopuszczalnym, aby którakolwiek władza lub urząd układał dla siebie swobodnie księgi. O ile potrzebne są pewne odchylenia od ogólnych wzorów lub zasad, odchylenia te mogą być zaprowadzone w myśl art. 12 ustawy z dn. 3 czerwca 1921 o kontroli państwowej, tylko w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu i N. I. K.

Kontrolowanie zgodności ksiąg rozchodowych z księgami kasowymi uskutecznia się co miesiąc zapomocą odpowiednich wyciągów z kont ksiąg rozchodowych kredytów, depozytów i funduszków specjalnych. W celu osiągnięcia zupełnej zgodności ksiąg władz i urzędów, oraz uniknięcia różnic, jakie okazać się mogą przy porównaniu rocznych zamknięć rachunkowych przychodów i wydatków z kasowymi sprawozdaniami Izb Skarbowych, względnie Centralnej Księgowości Min. Sk. z powodu dokonywanych w ciągu roku sprostowań lub przeniesień książkowych (przeksięgowień), zarządziło Ministerstwo Skarbu okólnikiem z dn. 12 sierpnia 1924 r. L. GUK 4526 WAK uzgadnianie miesięcznych sprawozdań o przychodach budżetowych, oraz rocznych zamknięć rachunkowych wydatków budżetowych przez władze centralne (co do obrotów dokonanych w Centralnej Kasie Państwowej) z księgami Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu, a przez władze i urzędy II instancji oraz urzędy I instancji, podległe bezpośrednio Władzom Centralnym z księgami Izb Skarbowych, niezależnie od uzgodnień, przeprowadzonych z kasami, względnie z Izbami Skarbowymi, na podstawie §§ 70 i 78 Przep. R. K.

Również zarządziło Min. Sk. uzgadnianie z kasami skarbowymi, względnie z Centralną Kasą Państwową miesięcznych, tudzież rocznych obrotów na rachunkach sum depozytowych, funduszków specjalnych i na rachunkach bieżących.

Uzgodnienie sprawozdań względnie zamknięć winno być w sposób przepisany zaświadczone przez Izbę Skarbową, (Centralną Księgowość Min. Skarbu) wzgl. Kasę Skarbową.

Jakkolwiek w myśl rozporządzenia Min. Sk. z dn. 11 stycznia 1925 L. DK. 6219/24 WAK. (Dz. U. M. Sk. Nr. 4, poz. 69) władze i urzędy zapisywać mają dane w księgach przychodowych na podstawie otrzymanych bezpośrednio z kas skarbowych co pół miesiąca t. j. 16-go za pierwszą połowę a 1-go następnego miesiąca za drugą połowę danego miesiąca wykazów szczegółowych i dowodów kasowych, to jednak uznano za konieczne uzgadnianie ksiąg zestawień przychodów we władzach II instancji jak również

we władzach I instancji podlegających bezpośrednio władzom centralnym z właściwymi Izbami Skarb. Uzgadnianie to uskuteczniają władze co miesiąc a niezależnie od tego z końcem roku budżetowego, sporządzając wyciąg ze swej księgi, zawierający roczne sumy uiszczeń w każdym tytule budżetowym (paragrafie i pozycji) i przesyłając ten wyciąg Izbie skarbowej, która sprawdza go z ogólną księgą przychodów budżetowych.

Powołane wyżej rozporządzenie M. Sk. z dnia 11 stycznia 1925 L. DK. 6219 WAK zawiera w tym kierunku szczegółowe postanowienia, mianowicie:

#### *Co do przychodów.*

Władze (urzędy), administrujące przychodami, *niezwłocznie* po otrzymaniu od kas względnie izb sk. spisów wraz z wykazami szczegółowymi i dowodami, sprawdzają wykazy szczegółowe, porównując każdą zapisaną w nich kwotę z dołączonymi dowodami, nadto sprawdzają prawidłowość zarachowań (czy wpłacona kwota dotyczy tego urzędu i właściwego rodzaju sum), prawidłowość podsumowań i przeniesień oraz zgodność sum wykazów szczegółowych z sumami spisów, poczem wykazane wpłaty zapisują w księdze przychodów budżetowych (według paragrafów i pozycji), względnie w księgach sum niebudżetowych (depozytowych, rachunków bieżących, funduszów specjalnych), zaznaczają na dowodach i w wykazach przy poszczególnych kwotach dział, paragraf i pozycję budżetu, względnie stronicę odnośnej księgi sum niebudżetowych i uwidaczniają na wykazach szczegółowych sum budżetowych podział ogólnej sumy za każde pół miesiąca według działów, paragrafów i pozycji budżetu, na które w księdze je zapisano.

W celu uniknięcia omyłek w zapisaniu uiszczeń w księdze przychodów budżetowych i trudności w uzgodnieniu rocznych zamknięć rachunkowych, należy natychmiast po zapisaniu wszystkich wpływów z wykazów szczegółowych sprawdzić prawidłowość zapisów.

Jeżeli władze (urzędy) prowadzą na podstawie osobnych rozporządzeń specjalne księgi ewidencyjne (rejestry), zawierające przedziałki na uiszczenia, to wpisują uiszczenia z wykazów szczegółowych oddzielnymi pozycjami do tych ksiąg (rejestrów) i jedynie ogólne sumy półmiesięczne wnoszą do księgi przychodów budżetowych. Dopiero po upływie okresu budżetowego wypełniają sumarycznie inne przedziałki księgi przychodów budżetowych, dotyczące przypisu należności, zaległości i nadpłat, na podstawie zamkniętych ksiąg ewidencyjnych (rejestrów).

Również mogą być tylko w ogólnych sumach półmiesięcznych zapisywane do księgi przychodów budżetowych uiszczenia należności, które nie były poprzednio wymierzone i przypisane, w wypadkach gdy niema obowiązku uskutecznienia indywidualnego wymiaru tych należności, i gdy wykonanie czynności przez urząd zależne jest od uprzedniego wpłacenia przez stronę należności (naprz. opłaty stemplowe, wydanie paszportów, świadectw, opłaty konsularne, nadanie koncesji i t. p.). W tym wypadku należy zapisać tę sumę jednocześnie jako uiszczenie i jako należność.

Władze i urzędy, które wpisują do ksiąg przychodów budżetowych wpłaty należności wymierzonych, ściągniętych i wpłaconych do Kas Skarbowych przez specjalnych poborców, uzupełniają po upływie roku w tych księgach w sposób sumaryczny przypis należności i zaległości względnie nadpłat na podstawie sprawozdań przedłożonych im przez specjalnych poborców.

Urzędy I instancji, administrujące przychodami, po zapisaniu wpłat do księgi przychodów budżetowych, przesyłają władzom II instancji najpóźniej do dnia 15-go bezpośrednio następującego miesiąca wszystkie wykazy szczegółowe wraz z dowodami kasowymi i rachunkowymi, tudzież z jednym egzemplarzem spisu (według przepisanej wzoru), za każdą z obydwóch połów miesiąca, przyczem urzędy I instancji zaznaczają na wykazach szczegółowych ilość dołączonych dowodów rachunkowych do odnośnych pozycji wykazów. Drugie egzemplarze powyższych spisów po potwierdzeniu na nich zgodności z wykazami szczegółowymi, względnie po wykazaniu zmian przesyła się w powyższym terminie właściwej Izbie Skarbowej.

Wydziały powiatowe i Magistraty miast t. zw. wydzielonych przesyłają drugie egzemplarze spisów wzór Nr. 16, zaświadczone co do zgodności ich z wykazami szczegółowymi, — właściwej Izbie Skarbowej w tym samym terminie.

Postanowienia te co do składania sprawozdań nie dotyczą urzędów skarbowych, które stosują się do odrębnych przepisów, zawartych w rozp. M. Sk. 26 czerwca 1922 r. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 17, poz. 261).

Jednak urzędy te winny otrzymane z Kas Skarbowych wyciągi z wykazów sumarycznych po potwierdzeniu na nich zgodności z dziennikami pomocniczymi względnie po wykazaniu zmian przesłać Izbie Skarbowej (Wydział Kasowy).

Pomyłki w zarachowaniu, stwierdzone przez władze (urzędy) administrujące przychodami, przy sprawdzaniu wykazów szczegółowych z dowodami, winny być sprostowane *natychmiast* w sposób następujący:

a) Jeżeli wpłata została zarachowana *w wykazie szczegółowym sum budżetowych*, na rachunek właściwej władzy (urzędu), lecz odniesiona została na niewłaściwy budżet przychodów, administrowanych również przez tę władzę (urząd), władza ta (urząd) odpisuje odnośną wpłatę od ogólnej sumy niewłaściwego wykazu szczegółowego i dopisuje ją do ogólnej sumy wykazu właściwego przy wzajemnem powołaniu się na odnośne wykazy, odpowiednio prostuje sumy tych wykazów, uwidocznione w spisach w obu egzemplarzach i objaśnia na spisach zmianę, samą zaś wpłatę zapisuje na właściwym koncie księgi przychodów budżetowych. Odpisywania i dopisywania w wykazach szczegółowych i spisach uskutecznia się czerwonym atramentem.

b) Jeżeli wpłata została zarachowana mylnie *w wykazie sum niebudżetowych* (depozytowych, komunalnych, funduszów specjalnych, rachunków bieżących) zamiast w wykazie sum budżetowych, albo gdy zachodzi mylne zarachowanie między poszczególnymi rodzajami sum niebudżetowych, to władza (urząd) wnosi tę wpłatę do swoich ksiąg według zarachowania kasy i zarządza przelew jej na właściwe rachunki zapomocą asygnacji

(z sum depozytowych i funduszów specjalnych), zapomocą zlecenia wypłaty (z rachunku bieżącego), lub pisma (z sum komunalnych).

c) Jeżeli wykaz szczegółowy sum budżetowych, obejmuje wpłatę, która winna być zarachowana na wznowienie kredytu lub do sum depozytowych, komunalnych, funduszów specjalnych, rachunków bieżących, albo wpłatę, która dotyczy innej władzy (urzędu), to władza (urząd) nie wnosi tej wpłaty do swych ksiąg, lecz mylnie wykazaną kwotę odpisuje od ogólnej sumy w odnośnym wykazie szczegółowym przychodów budżetowych, tudzież od poszczególnej i ogólnej sumy spisów w obydwu egzemplarzach i zaznacza tak na wykazie szczegółowym jakoteż na spisach, jakiego rachunku, względnie której władzy (urzędu) dotyczy wyłączona kwota i odnośny dowód kasowy odsyła wraz ze spisem do Izby Skarbowej.

d) W razie przeprowadzenia dodatkowego przyjęcia kwot już po odesłaniu sprawozdań względnie wykazów szczegółowych wraz z dowodami i spisami za dany miesiąc, należy natychmiast donieść o tem władzy, której wykazy względnie sprawozdania wysłano; władza ta odpowiednio prostuje sprawozdania, wykazy i spisy, ewentualnie dokonywa zmiany w sumach „do miesiąca sprawozdawczego“ w miesiącu następnym, jeśli we właściwym miesiącu nie można już było tego uskuteczyć.

Urzędy I instancji, bezpośrednio podległe władzom centralnym, jakoteż władze i urzędy II i III instancji postępują z wykazami szczegółowymi, dotyczącymi przychodów własnych (bezpośrednio przez te władze administrowanych) w analogiczny sposób, jak władze I instancji, podległe władzom II instancji z tą zmianą, że wykazy szczegółowe z dowodami zatrzymują u siebie i przechowują w porządku, wskazanym w § 78 Przep. R. K. Jeden egzemplarz spisu, należycie potwierdzonego, odsyłają z wyłączonemi dowodami w tym samym terminie do Izby Skarbowej, względnie do Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu.

#### *Miesięczne sprawozdania rachunkowe.*

Wpływy, zarachowane w wykazach szczegółowych, przesłanych władzom II instancji przez władze I instancji, *sprawdzają władze II inst. na podstawie dowodów kasowych i rachunkowych pod względem rachunkowym i merytorycznym*, stwierdzają wykonanie tej czynności na wykazach szczegółowych, *sumy miesięczne wnoszą do księgi zestawień przychodów*, (wzór Nr. 17 do § 78 Przep. R. K.), założonej według okręgów Izb Skarbowych, sporządzają w dwóch egzemplarzach sprawozdania według wzoru Nr. 18, przepisane § 78 Przep. R. K., do których włączają własne przychody, uzgadniają je z właściwą Izbą Skarbową i w terminie do dnia 15 drugiego miesiąca po sprawozdawczym przesyłają jeden egzemplarz sprawozdania władzy centralnej, a drugi egzemplarz Okręgowej Izbie Kontroli.

Urzędy I instancji, podległe bezpośrednio władzom centralnym, sporządzają sprawozdania wzór Nr. 18 w dwóch egzemplarzach i po uprzednim uzgodnieniu ich z Izbami Skarbowymi przesyłają jeden egzemplarz władzy centralnej, a drugi Okręgowej Izbie Kontroli w terminie do dnia 25 następnego miesiąca po sprawozdawczym.

Władze i urzędy centralne, po otrzymaniu sprawozdań od władz podległych, sporządzają i przesyłają Najwyższej Izbie Kontroli sprawozdania o przychodach całego resortu, przewidziane w § 78 Przep. R. K. *tylko raz na kwartał*, do dnia 25 drugiego miesiąca po upływie każdego kwartału, *natomiast sprawozdania o przychodach, które wpłynęły do Centralnej Kasy Państwowej na rachunek ich zarządu centralnego* — według wzoru Nr. 18, raz na miesiąc.

Sprawozdania miesięczne o własnych przychodach uzgadniają władze i urzędy centralne z Centralną Księgowością Ministerstwa Skarbu i przesyłają je Najwyższej Izbie Kontroli w terminie do dnia 25 następnego miesiąca po sprawozdawczym.

Władze II inst. winny sporządzone dla władz centralnych i Okręgowych Izb Kontroli sprawozdania miesięczne *o rozchodach* (wzór Nr. 18 do § 78 Przep. R. K.) uzgadniać uprzednio z Izbą Skarbową i odsyłać do dnia 15 drugiego miesiąca po sprawozdawczym.

Władze II inst., mające otwarte kredyty do swej dyspozycji lub do dyspozycji podległych im urzędów w innych Izbach Skarbowych swojego okręgu, winny założyć w księdze kredytów odrębne konta dla każdej Izby Skarbowej, sporządzać odrębne sprawozdania (wzór Nr. 18) i uzgadniać je z każdą z Izb Skarbowych.

Według powołanego § 78 Przep. R. K. wszystkie władze (urzędy), po poprzednim zamknięciu miesięcznym wszystkich kont w księdze kredytów i rozchodów oraz w księgach depozytów i funduszków specjalnych sporządzają na przepisany wzór (Nr. 19) wyciągi z tych kont i uzgadniają je do dnia 15 następnego miesiąca po sprawozdawczym z księgami właściwych Kas skarbowych, które obowiązane są stwierdzić na tych wyciągach zgodność z własnymi księgami.

Władze (urzędy) I instancji przesyłają władzom II instancji do dnia 20 każdego miesiąca powyższe wyciągi wraz z dowodami rachunkowymi, uzasadniającymi wydatki (listami płatniczymi, rachunkami, umowami, talonami i t. d.), zgrupowanymi według paragrafów i pozycji budżetowych, względnie rodzajów rachunków i chronologicznie.

Władze II inst. sprawdzają nadesłane wyciągi i dokumenty pod względem rachunkowym i merytorycznym, stwierdzają to na wyciągach i wpisują sumaryczne cyfry każdego paragrafu i pozycji budżetu, względnie rodzaju rachunku do księgi zestawień wydatków, założonej na przepisany druk (Nr. 17), *sporządzają* na zasadzie tej księgi *sprawozdanie* na przepisany druk w 2 egzemplarzach z każdego paragrafu i pozycji budżetu, względnie rodzaju rachunku, włączając do tego sprawozdania sumy rozchodów z własnych ksiąg. Jeden egzemplarz tego sprawozdania przesyła się władzom centralnym, drugi zaś z dołączeniem wyciągów z ksiąg I inst. i wyciągu swojego Izby Kontroli do dnia 15-go drugiego miesiąca po sprawozdawczym. Dowody własne, jak również dowody urzędów I instancji, zatrzymują władze (urzędy) II inst. u siebie do dyspozycji Izb Kontroli.

Władze (urzędy) I inst., podległe bezpośrednio władzom centralnym, przesyłają wyciągi, o których wyżej mowa, do dnia 20-go miesiąca po spra-

wozdawczym władzom centralnym, dokumenty zaś przechowują u siebie do dyspozycji kontroli.

Władze centralne prowadzą taką samą księgę zestawień wydatków, jak władze II inst. i wpisują do niej zestawienia otrzymane od władz II inst. i sporządzają w podobny sposób miesięczne sprawozdania, z tą jednak zmianą, że wyciąg z ksiąg własnych rozchodów (*wzór 19 do § 78 Przep. R. K.*) po uprzednim uzgodnieniu go z Centr. Księgowością M. Sk. przesyłają Najw. Izbie Kontroli w terminie do 25-go następnego miesiąca, zaś sprawozdania o rozchodach swej części budżetowej, (*t. j. całego resortu według wzoru 18 do § 78 Przep. R. K.*) kwartalnie do dnia 25 drugiego miesiąca po upływie kwartału.

Dowody rachunkowe, dotyczące rozchodów przechowują władze centralne we własnej składnicy. Gdyby władze (urzędy) podczas cenzury dokumentów stwierdziły, że rozchód został mylnie zarachowany z powodu niewłaściwego oznaczenia paragrafu lub pozycji budżetu na asygnacji, winny odnieść się do Izby Skarbowej, celem sprostowania omyłki w wykazach i księgach a następnie zarządzić sprostowanie w księgach własnych, a ewentualnie też w księgach władz niższych.

Rozporządzeniem M. Sk. z dn. 11 stycznia 1925 wprowadzono pewną zmianę w prowadzeniu księgi kredytów, przeznaczonej wyłącznie na prowadzenie ewidencji kredytów budżetowych i uskutecznianych wydatków na rachunek tych kredytów. Zmiana polega na tem, że w księdze kredytów otwiera się konta sum obrotowych p. t. „zaliczki na uposażenia“, w których zapisuje się w odnośnych przedziałkach asygnacje, wystawione na przelew z sum obrotowych na rachunek bieżący, tudzież potrącenia względnie wpłaty gotówką na odrębnych kontach dla każdego okresu budżetowego.

Wskutek wydzielenia rachunków bieżących z sum depozytowych, w wyciągach i sprawozdaniach miesięcznych wykazuje się obroty na rachunkach bieżących odrębnie od obrotów sum depozytowych, a nadto w tych wyciągach i sprawozdaniach wykazuje się obroty zaliczek na rachunku sum obrotowych.

#### *Rachunkowość Izb Skarbowych.*

Izby Skarbowe spełniają dwa zadania: jedno jako władze administrujące dochodami, a więc wszelkiego rodzaju podatkami, opłatami i t. d. i jako władze asygnujące wydatki tak, jak władze II instancji innych gałęzi administracji państwowej, a drugie jako władze zwierzchnicze kas. Dlatego Izby Skarbowe, oprócz obowiązków przepisanych dla władz II inst. w sprawie prowadzenia ksiąg, wykonywania cenzury i składania miesięcznych i rocznych sprawozdań (§§ 78 i 79 Przep. R. K.), obowiązane są nadto w myśl § 82 Przep. R. K. prowadzić: a) systematyczne rachunki wogóle wszelkich przychodów i wydatków, uskutecznianych przez kasy skarbowe, b) ewidencję i kontrolę kredytów wszystkich władz i urzędów w okręgu Izby Sk., c) rachunki sum obrotowych, d) rachunek gotowizny w kasach, e) rachunek przychodu i rozchodu znaków wartościowych, a wreszcie f) wykonywać nadzór nad kasami. Z tego drugiego bardzo obszernego zadania



wyływa obowiązek prowadzenia specjalnych ksiąg, które określone są szczegółowo w §§ 86 — 110 Przep. R. K. — Główne Księgi, prowadzone przez Izbę są następujące: 1) ogólna księga przychodów budżetowych, 2) ogólna księga kredytów i rozchodów budżetowych, 3) ogólne księgi przychodów i rozchodów sum niebudżetowych (obcych: depozytowych, komunalnych, funduszków specjalnych i sum na rachunkach bieżących) i 4) księgi sum obrotowych. Oprócz tego sporządza Izba zestawienia obrotów kasowych, miesięczne i roczne tudzież podatków bezpośrednich, opłat skarbowych, akcyz i monopolów państwowych.

W myśl § 84 Przep. R. K. Izba Sk. obowiązana jest otrzymane z kas sk. dzienniki i wykazy poddać ścisłej rewizji, polegającej na sprawdzeniu prawidłowości wszystkich podsumowań i przeniesień, na porównaniu każdej pozycji wykazu szczegółowego z dowodami kasowymi celem stwierdzenia, czy odnośna suma jest zarachowana na właściwy paragraf i pozycję budżetu, oraz na ewentualnem sprostowaniu mylnych zarachowań, wreszcie na sprawdzeniu, czy ostateczne wyniki wykazów są zgodne z sumami głównych dzienników przychodu i rozchodu, tudzież dzienników zbiorowych.

Dowody kasowe, dotyczące obrotów w monetach kruszczowych, sprawdza Izba z odpisem księgi monet. Przy tej cenzurze dzienników należy stosownie do okólnika M. Sk. z dn. 11 lipca 1923 L. GUK. 2658 WAK. i §§ 78 i 85 Przep. R. K., badać prawidłowość pokwitowań, wypłat z upoważnienia, zapisywania na przychód potrąceń dokonanych z asygnacji i t. p.

Według rozporządzenia M. Sk. z dn. 11 stycznia 1925 LDK 6219 WAK. Izba Sk., wykonując powyższą cenzurę, sprawdzać ma wykazy sumaryczne ze spisami względnie wyciągami z wykazów sumarycznych, otrzymanymi od władz i urzędów i zarządza przerachowania kasowe, względnie rachunkowe z powodu ewentualnych mylnych zarachowań. Wykonanie cenzury stwierdza cenzurujący urzędnik swym podpisem na wierzchniej stronie dzienników a nadto i w dziennikach przy każdej stycznej pozycji przychodowej (pochodzącej z potrącenia).

Wyniki zestawiane w sumarycznych wykazach przychodowych, nadesłanych przez kasy skarbowe, po sprawdzeniu tychże i stwierdzeniu zgodności z wynikami dzienników, zapisuje Izba Sk. do *ogólnej księgi przychodów budżetowych*, (§ 86 Przep. R. K.), w której zakłada się osobne konta dla każdej części budżetu państwowego (Ministerstwa). Izba Sk. zakłada te konta tylko według władz II instancji, względnie urzędów I instancji, podległych bezpośrednio władzom centralnym a Centralna Księgowość M. Sk. według władz centralnych.

*Dla wpływów budżetu M. Sk. otwiera się w tej księdze konta, według działów, paragrafów i pozycji budżetowych.*

Na podstawie spisów względnie wyciągów z wykazów sumarycznych, otrzymanych od władz (urzędów) i zawierających zmiany w pierwotnych zarachowaniach kasowych z powodu omyłek, przeprowadza Izba Sk. w ogólnej księdze przychodów budżetowych stosowne przerachowania pierwotnie zapisanych sum, o ile zmiany te mogą być uskutecznione sposobem rachunkowym w całej rozciągłości, lub tylko częściowo przy dalszem zastosowaniu

sposobu kasowego (np. sumy mylnie zarachowane do sum budżetowych, zamiast do sum niebudżetowych, względnie do sum obrotowych, tudzież sumy mylnie zarachowane do sum obrotowych na rachunek władz innych we własnym okręgu lub w okręgach innych Izb Skarbowych).

Przy przerachowaniach postępuje się w sposób następujący:

1) w razie mylnego zarachowania do sum budżetowych danego urzędu wpłat, dotyczących sum budżetowych innych urzędów w okręgu tejsamej Izby Skarbowej — przesyła Izba Skarbowa odnośny dowód kasowy do właściwego urzędu po przeprowadzeniu odpowiedniej zmiany w ogólnej księdze przychodów budżetowych;

2) w razie mylnego zarachowania do sum budżetowych danego urzędu wpłat, dotyczących sum budżetowych innych urzędów w okręgu innej Izby Skarbowej — prznosi Izba Skarbowa odnośne wpłaty do sum obrotowych i postępuje w analogiczny sposób jak to ustalono w § 52 Instrukcji dla Kas Skarbowych;

3) w razie mylnego zarachowania do sum budżetowych danego urzędu wpłat, dotyczących sum depozytowych, komunalnych, funduszków specjalnych i rachunków bieżących zarówno danego urzędu jak i innych urzędów — Izba Skarbowa zarządza w Kasie skarbowej stosowne przerachowanie za pomocą kasowego polecenia;

4) w razie mylnego zarachowania wpłat, dotyczących wznowienia kredytu, zarządza Izba Skarbowa stosowne przerachowania sposobem rachunkowym.

Miesięczne sprawozdania nadsyłane przez władze II inst. względnie urzędy I inst. podległe bezpośrednio władzom centralnym uzgadnia Izba Sk. ze swemi księgami co do rozchodów budżetowych w sumach według paragrafów i ewent. pozycji, a co do innych rozchodów oraz przychodów w sumach ogólnych.

Zgodność sprawozdań z księgami stwierdza Izba Sk. na tych sprawozdaniach i zwraca je władzom (urzędom) w ciągu 3 dni od dnia ich otrzymania.

Dla sum niebudżetowych (depozytowych, komunalnych, funduszków specjalnych, rachunków bieżących) zakłada Izba Skarb. i prowadzi ogólne księgi przychodów i rozchodów na druku według wzoru Nr. 27 do § 86 Przep. R. K. Natomiast przepisanych w § 85 Przep. R. K. ogólnych zestawień dla kontroli według wzoru Nr. 26 sporządzać nie należy.

W księgach tych otwiera się osobne konta dla każdej władzy II inst. i każdej władzy I inst., podlegającej bezpośrednio władzy centralnej. Centralna Księgowość M. Sk. zakłada te konta według władz III inst. Obroty sum komunalnych zapisuje się według kas w ogólnych sumach bez podziału na związki komunalne.

*Wszystkie dzienniki kasowe przychodowe i rozchodowe, wszystkie wykazy sumaryczne, szczegółowe wykazy przychodowe sum obrotowych z dowodami, wszystkie wykazy szczegółowe dotyczące rozchodów wraz z dowodami kasowymi, nie wyłączając zleceń wypłaty z rachunków bieżą-*

cych po dokonaniu cenzury *Izba Sk. pozostawia u siebie do ewentualnej dyspozycji Izba Kontroli* i nie odsyła ich tym Izbom ani urządóm.

Na szczególniejszą uwagę zasługuje ogólna księga kredytów i rozchodów tudzież księgi sum obrotowych.

Ogólna księga kredytów i rozchodów budżetowych (§ 87 Przep. R. K.) służy Izbie Skarb. do utrzymania w ewidencji kredytów otwartych władzóm i urządóm asygnującym w jej okręgu i prowadzi ją Izba Skarb. według działów, paragrafów i tych pozycji, w których kredyty są otwarte, oraz z podziałem *według władz II inst. i urzędów I inst. podległych bezpośrednio władzóm centralnym*. W tym celu Izba albo zaprowadza dla każdej władzy (urzędu) odrębne konto na osobnej stronicy, albo na jednej stronicy prowadzi wspólne konto dla władz resortu, wymieniając w nagłówku w odnośnych przedziałkach pod nazwą kasy — nazwę władzy (urzędu). Stosownie do tego Izba wpisuje do tej księgi na podstawie otrzymanych z Centr. Księgowości M. Sk. szczegółowych etatów terytorjalnych otwarte władzóm dysponującym w okręgu Izby Sk. kredyty tudzież uskutecznia w nich wszelkie późniejsze zmiany. Zaprowadza się również według paragrafów (ewent. i pozycji) poszczególnych budżetów osobne konto dla asygnacji z upoważnieniem kas innych okręgów, odrębnie dla każdej władzy asygnującej. Wyciągi z tych kont Izba Sk. przesyła tej Izbie Sk., której podlega kasa upoważniająca celem uwzględnienia tych wydatków przy uzgodnieniu sprawozdań władz II inst. (§ 78 Przep. R. K.).

*Miesięczne zestawienia obrotów kasowych* (§ 83 Przep. R. K.) sporządza Izba na przepisany wzór po dokonaniu cenzury tudzież po zarachowaniu wyników kasowych w księgach i po ewentualnem sprostowaniu pierwotnego zarachowania na podstawie spisów względnie wyciągów z wykazów sumarycznych, otrzymanych od władz i urzędów. W zestawieniach tych należy wykazywać wydatki budżetowe okresu bieżącego oddzielnie od wydatków okresu ubiegłego (okres ulgowy). Wyciąg z tego zestawienia, zawierający tylko ogólne sumy z wszystkich rubryk z podziałem wydatków na okresy, przesyła Izba do dnia 25 następnego miesiąca po sprawozdawczym Ministerstwu Sk. i właściwej Izbie Kontroli.

Obroty t. j. przychody i rozchody nieprzewidziane w budżecie, a jednak zapisywane na rachunek skarbu państwa, a więc nie stanowiące ani sum depozytowych ani funduszków specjalnych ani sum komunalnych nazywają się według przepisów rachunkowo-kasowych, sumami obrotowymi. Sumy te dzielą się na takie, które stanowią faktyczny pozabudżetowy dochód lub rozchód skarbu, jak w przychodach: wpływy z pożyczek państwowych, sumy zwrócone na wznowienie kredytów, zwroty wszelkiego rodzaju zaliczek niebudżetowych, zaś w rozchodach: wypłaty na wykupno (umorzenie) pożyczek państwowych, o ile nie przewidziano kredytu na ten wydatek, zwroty pobranych przychodów budżetowych, oraz wszelkiego rodzaju zaliczki zwrotne, niebudżetowe,—tudzież na sumy nie zwiększające ani nie zmniejszające dochodów skarbowych i stanowiące tylko przerachowania. Są to sumy obrotowe w ścisłym znaczeniu, do których należą zasiłki pieniężne, udzielane kasom na rachunek C. Ks. M. Sk. lub innych kas skarbowych

(zasilających), nadmiary gotówki kasowej, lub nadmiary na rachunkach żyrowych, przekazywane przez kasy na konto C. Ks. M. Skarbu, wpłaty pobierane przez jedną kasę na rachunek drugiej i t. p. przerachowania, które muszą się wzajemnie pokrywać, to znaczy, że każdemu rozchodowi musi odpowiadać przychód i odwrotnie. Ponieważ sumy obrotowe wymagają szczególniejszej ścisłości rachunkowej i troskliwości i obchodzą przede wszystkim administrację skarbową, przeto rachunkowość tych sum prowadzi wyłącznie Izby Sk. i C. Ks. Min. Skarbu.

Dla ewidencji sum obrotowych prowadzi Izby Sk.: 1) Ogólną księgę przychodów i rozchodów i 2) Księgę kontową. Pierwsza z nich stanowi właściwie dwie części, jedną dla przychodów i drugą dla rozchodów, obie części podzielone są na konta t. j. rachunki. Zapisuje się w nich sumy miesięczne każdego rodzaju rachunku z wykazów szczegółowych, nadsyłanych przez kasy. Księga kontowa stanowi jedną księgę podzieloną na konta (rachunki), do których wpisuje się na podstawie dokumentów przychody i rozchody poszczególnymi pozycjami. Rachunki w księgach sum obrotowych otwiera się w miarę potrzeby na zarządzenie Ministerstwa Skarbu. Wydziały rachunkowo-kasowe Izb Skarb. i Centr. Księgowość Min. Skarbu mają czuwać nad przeciwnym zarachowaniem sum obrotowych w ścisłym znaczeniu oraz dążyć do jaknajśpieszniejszego ich wyrównywania.

#### *Rachunkowość Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu.*

Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu prowadzi rachunki kredytów całego budżetu państwowego, zarządza otwieranie kredytów w Izbach i kasach skarbowych dla wszystkich władz, prowadzi ewidencję i kontrolę zmian w kredytach oraz rachunkowość C. K. P. W tym celu zakłada corocznie główną księgę kredytów budżetowych, w której zapisuje wszystkie kredyty i stosownie do szczegółowych etatów terytorjalnych, pism lub wykazów, otrzymywanych od Ministerstw i innych władz centralnych, otwiera je w Izbach i Kasach Skarbowych do dyspozycji władz i urzędów. W stosunku do C. K. P. — Centralna Księgowość Min. Skarbu wykonywa czynności rachunkowe, przepisane dla Izb Skarbowych.

#### *Sprawozdania Izb Skarbowych i Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu.*

Oprócz sprawozdań przepisanych w §§ 78 i 83 Przep. R. K., o których wyżej była mowa, obowiązane są Izby Skarbowe w myśl §§ 111 i 112 Przep. R. K. sporządzać wyciągi z ksiąg i przysyłać je stosownie do rozporządzenia Min. Sk. z dnia 11 stycznia 1925 LDK. 6219 WAK. wraz z zestawieniem obrotów kasowych według § 83 Przep. R. K.

##### *a) Ministerstwu Skarbu miesięczne wyciągi.*

1) z ogólnej księgi kredytów i rozchodów tylko budżetu Ministerstwa Skarbu z podziałem na paragrafy względnie pozycję i

2) z ogólnej księgi przychodów budżetu Ministerstwa Skarbu z podziałem na paragrafy i pozycje.

Miesięcznych wyciągów z ksiąg, dotyczących innych części budżetu Izba dla Ministerstwa Skarbu nie sporządza.

*b) Właściwej Izbie Kontroli:*

1) co do sum budżetowych — wyciągi (według wzoru Nr. 36 i 37 do § 111 Przep. R. K.) z tą zmianą, że nie wymienia się w nich działów, paragrafów i pozycji lecz tylko nazwy władz i urzędów II instancji, względnie władz I inst., podległych bezpośrednio władzom centralnym i że w ostatniej rubryce wzoru Nr. 36 zamiast ilości załączników wykazuje się sumy wznowionych kredytów w kasach okręgów innych Izb od początku okresu do końca miesiąca sprawozdawczego.

Każdy z tych wyciągów winien obejmować wszystkie władze w kolejnym porządku Ministerstw;

2) co do sum obrotowych — wyciągi (wzór Nr. 38), sporządzone z podziałem zaliczek na uposażenie według władz i urzędów, wskazanych wyżej w p. b 1) i podług okresów (w przychodzie);

3) co do sum depozytowych, rachunków bieżących i funduszków specjalnych — wyciągi (według wzoru Nr. 36 i 37), sporządzone w analogiczny sposób jak wyciągi dla sum budżetowych (p. b 1) z pominięciem we wzorze Nr. 36 rubryki wznowionych kredytów.

*Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu sporządza na podstawie zestawień Izb Skarbowych i sprawozdań Centralnej Kasy Państwowej ogólne miesięczne zestawienie obrotów kasowych według specjalnego wzoru ustalonego przez Ministerstwo Skarbu i przesyła je najpóźniej do dnia 15 każdego drugiego miesiąca po sprawozdawczym Najwyższej Izbie Kontroli.*

Po upływie roku budżetowego oraz okresu ulgowego *sporządza Izba Skarbowa wyciągi roczne:*

1) z ogólnej księgi kredytów i rozchodów wszystkich części budżetu państwowego (t. j. wszystkich Ministerstw) z podziałem na paragrafy ewent. i pozycje (według wzoru N. 39 do § 112 Przep. R. K.),

2) z ogólnej księgi przychodów budżetowych wszystkich części budżetu państwowego z podziałem na poszczególne władze,

3) z ogólnej księgi przychodów i rozchodów sum depozytowych, komunalnych, rachunków bieżących i funduszków specjalnych z podziałem na poszczególne władze (oprócz sum komunalnych, które wykazuje się w ogólnych sumach),

4) z ogólnej księgi sum obrotowych, przyczem do wyciągu tego dołącza się wykaz, zawierający sumy niewyrównanych rachunków z objaśnieniem przyczyn, dla których nie nastąpiło przeciwstawne zarachowanie. Jeden egzemplarz tych wyciągów przesyła Izba Centralnej Księgowości M. Sk. a drugi *Okręgowej Izbie Kontroli* najpóźniej w miesiąc po upływie roku sprawozdawczego z wyjątkiem wyciągów z ogólnej księgi kredytów, które przesyła się w miesiąc po upływie okresu ulgowego.

## 2) RACHUNKOWOŚĆ KAS SKARBOWYCH.

Zasady ogólne zawarte w §§ 142 — 145 Instr. dla K. S. są zgodne z przepisami rachunkowo-kasowemi dla władz i urzędów; księgi, dzienniki i dowody kasowe winny być prowadzone dokładnie, starannie, we właściwym czasie i na przepisanych drukach. Skrobania są wogóle niedopuszczalne, wpisane omyłkowo dane lub cyfry, o ile wyjdą na jaw przed dziennym zamknięciem, należy przekreślić tak, aby były czytelne i napisać u góry właściwe dane czerwonym atramentem. Poprawki takie uskuteczniane w dziennikach i księdze skarbcza winny być podpisane przez skarbnika i rachmistrza. Po dziennym zamknięciu taka poprawka jest niedopuszczalną, w takim wypadku omyłki prostuje się przez odpowiednie przerachowanie w przychodzie i rozchodzie odnośnych rachunków (sum skarbowych, depozytowych, rachunków bieżących, sum komunalnych, obrotowych lub funduszków specjalnych).

Jakie zapiski (dzienniki, księgi wykazy i t. p.) mają prowadzić kasy skarbowe przepisują szczegółowo §§ 146 — 182 Instr. dla K. S.

Dla zapisywania i kontrolowania wszelkich obrotów w kasach służą:

- a) dzienniki kasowe
- b) księgi kasowe,
- c) księgi rachunkowe i
- d) wykazy.

Do dzienników kasowych należą:

- 1) główny dziennik przychodu wraz z dziennikami pomocniczemi,
- 2) główny dziennik rozchodu wraz z dziennikami pomocniczemi i
- 3) dziennik zbiorowy.

Do ksiąg kasowych należą:

- 1) księga skarbcza i
- 2) rejestry kasjerów.

Do ksiąg rachunkowych należą:

- 1) księga kredytów,
- 2) księga otrzymanych asygnacji,
- 3) księga sum depozytowych,
- 4) pamiętnik papierów procentowych,
- 5) księga sum komunalnych,
- 6) księga funduszków specjalnych,
- 7) księga przychodu i rozchodu znaków stemplowych,
- 8) księga wydanych świadectw przemysłowych,
- 9) pamiętnik przychodu i rozchodu blankietów przemysłowych,
- 10) księga przychodu i rozchodu świadectw akcyzowych,
- 11) księga przychodu i rozchodu banderoli,
- 12) księga przychodu i rozchodu blankietów pokwitowań,
- 13) księga emerytur,
- 14) księga zasiłków.

Do wykazów należą:

- 1) wykazy szczegółowe przychodów,
- 2) wykazy szczegółowe rozchodów,
- 3) wykazy sumaryczne przychodów,
- 4) wykazy sumaryczne rozchodów.

Obraz ogólnych obrotów kasowych dają każdego czasu dzienniki główne przychodu i rozchodu tudzież dziennik zbiorowy, wszystkie trzy z osobnemi przedziałkami dla gotówki oraz dla kont żyrowych w B. P. i P. K. O. i dla papierów wartościowych tudzież z podziałem na: 1) sumy budżetowe i obrotowe, 2) sumy depozytowe, 3) rachunki bieżące, 4) fundusze specjalne i 5) sumy komunalne. Dzienniki te otwiera się na każdy rok budżetowy i prowadzi w miesięcznych zeszytach pozycjami biegnącemi przez cały rok. W jaki sposób mają być zarachowane przychody i rozchody, przedstawiliśmy poprzednio. Na jaki rachunek i ewent. także tytuł budżetowy ma być zapisany rozchód, wskazują zasadniczo dowody rozchodowe (asygnacje). Asygnację, zawierającą mylny tytuł zarachowania, zwraca kasa w myśl § 92 Instr. dla K. S. przed zrealizowaniem urzędowi, celem poprawienia. Dzielne zamknięcia dzienników głównych wykazuje sumy przychodów i rozchodów na poszczególne rachunki za każdy dzień tudzież od początku okresu budżetowego tak w gotówce jako też na kontach żyrowych w B. P. i P. K. O. tudzież w papierach wartościowych.

### 3) ZASADY ZARACHOWANIA.

Przy zarachowaniu tak przychodów jak i rozchodów należy pamiętać, że celem rachunkowości jest wykazanie cyfrowe wykonania budżetu. Z tego powodu przepisy rachunkowo-kasowe zawierają bardzo szczegółowe chociaż systematycznie nie zebrane postanowienia co do sposobu zarachowania przychodów i rozchodów. Dlatego też kasy skarbowe winny baczyć na to, aby pozostałości kredytowe z końcem okresu budżetowego nie były składane do depozytów lub podejmowane w formie zaliczki do późniejszego dysponowania, albo zwroty pochodzące z wypłat dokonanych w ubiegłych okresach budżetowych oraz w okresie ulgowym nie były zarachowane na wznowienie kredytu albo aby wznowienie kredytu w razie zwrotu kwoty, podjętej w kasie upoważnionej do wypłaty przez inną kasę skarbową nie nastąpiło w niewłaściwej kasie, w której kredyt nie był przypisany i t. p.

Administracja skarbowa zmierza do ograniczenia czynności kas tylko do poboru wpłat i uskuteczniania wypłat z uwzględnieniem obrotu czekowego tak w Banku Polskim jako też w P. K. O. i do zwolnienia kas w miarę możliwości od prowadzenia rachunków, które nie są konieczne do obrotów kasowych t. j. poborów i wypłat, lecz należą do rachunkowości władz. Aby kasa działała sprawnie i szybko, powinna prowadzić tak przy wpłatach jak i wypłatach tylko rachunkowość chronologiczną z wykluczeniem rachunkowości systematycznej, która powinna należeć do osobnych oddziałów rachunkowych. Taki rozdział nie zawsze jednak jest praktyczny.

Według przepisów rachunkowo- kasowych księgi rachunkowe dla podatków bezpośrednich mają prowadzić urzędy skarbowe, do których jako administratorów tych podatków należy ich wymiar, nadzór nad poborem, egzekucja i prowadzenie wszelkiej ewidencji. Kasy skarbowe nie prowadzą w tych sprawach żadnych rachunków, ale też nie wiedzą, kto ma płacić jaki podatek. Urzędy skarbowe bowiem są obowiązane zawiadamiać kasy tylko o terminie płatności każdego rodzaju podatku a data doręczenia nakazu płatniczego winna być stwierdzona na nim podpisem doręczającego (§ 23 Przep. R. K.). O dziennych wpływach podatków i opłat skarbowych kasa skarbowa zawiadamia właściwy urząd skarbowy, przesyłając mu pomocniczy dziennik celem sprawdzenia i odnotowania w rejestrach bierczych (§.24. Przep. R. K.). Pomocnicze dzienniki prowadzą kasy według przepisane go wzoru dla wpływów podatków bezpośrednich. Do dzienników tych zapisuje się tylko wpływy podatków z okręgu danej kasy skarbowej.

Z dzienników pomocniczych przenosi się każdego dnia wpływy w ogólnych sumach do dziennika głównego przychodu.

Dzienniki pomocnicze zakłada się osobno dla każdego rodzaju podatków względnie opłat oraz osobno dla każdego urzędu skarbowego (§ 153. Instr. dla K. S.).

Dla odróżnienia wpłat za pośrednictwem P. K. O od wpłat bezpośrednio uskuteczni onych do kasy, należy wpisywać je w dzienniku pomocniczym z końcem dnia pod sumą wpłat kasowych i wyprowadzić ogólną sumę, którą przenosi się do dziennika głównego (okól. Min. Sk. z dn. 17 stycznia 1922 r. L: GUK. 74.WAK.

Przy wpłatach podatków na podstawie zbiorowych wykazów (np. od specjalnych poborców) kasa zapisuje do dziennika pomocniczego tylko ogólne sumy i dołącza wykazy do dziennika pomocniczego. Przy wpłatach za świadectwa przemysłowe należy wpisywać do dziennika pomocniczego tylko ogólne sumy dzienne przychodu według kategorii wydanych świadectw.

Wpływy stanowiące dopłaty za świadectwa przemysłowe z lat ubiegłych, na które nie wydaje się świadectw, zapisuje się do dziennika głównego pod oddzielnymi pozycjami.

W razie wydania płatnikowi kwitu na blankiecie należy numer kwitu zaznaczyć w dzienniku pomocniczym przy nazwisku płatnika.

#### *Zasada zarachowania brutto.*

Zasada zarachowań brutto, odpowiadająca budżetowaniu brutto przychodów i rozchodów, jest w polskich przepisach rachunkowo-kasowych zachowaną. Według § 39 i 40 Przep. R. K., jak również według §§ 82 i 149 Instr. dla K. S. w asygnacji, z której mają być uskutecz niane potrącenia, winny być wyszczególnione cała suma asygnowana i potrącone kwoty i w ten sam sposób należy uskutecznić zarachowanie, mianowicie całą sumę asygnowaną należy zarachować jako rozchód, zaś potrącone kwoty, jako przychody stosownie do dołączonych do asygnacji wykazów lub deklaracyj przychodowych.



W przepisach rachunkowo-kasowych przewidziane są postanowienia (§§ 49, 50, 51 i 57 Przep. R. K. tudzież §§ 36 — 39 P. o P. R. P. B.) o zwracaniu nienależnie pobranych podatków. Zwrot taki, o ile wpłata nastąpiła w bieżącym okresie budżetowym, uskutecznia się ze sum obrotowych, zaś zwroty kwot wpłaconych w ubiegłych okresach ze specjalnego kredytu, przewidzianego w budżecie Min. Skarbu.

#### *Zakaz dodatkowego zarachowania.*

Według dotychczasowej praktyki Ministerstwo Skarbu przestrzegają zasady, że po zamknięciu ksiąg w Centralnej Księgowości wszelkie dodatkowe zarachowania były niedopuszczalne.

#### 4) OBRACHUNKI I SKŁADANIE RACHUNKÓW PRZEZ KASY.

##### *Obrachunki.*

Obrachunki *istnieją* między Centr. Księgowością M. Sk., Centralną Kasą Państwową i Kasami Sk. a Bankiem Polskim (dawniej P. K. K. P.), P. K. O., i innymi państwowymi instytucjami bankowymi.

Uskutecznia się je na podstawie specjalnych przepisów, przy użyciu odpowiednich zapisków. Wszelkie obroty pieniężne z B. P. i P. K. O. znajdują wyraz w rachunkach sum obrotowych i koncentrują się w Centralnej Księgowości Min. Skarbu. Stosunek administracji państwowej do B. P. i P. K. O. oraz sposób przeprowadzania z nimi obrachunków nie są ujęte szczegółowo przepisami rachunkowymi. Postanowienia § 6 Przep. R. K. i § 3 Instr. dla K. S. pozwalają w formie ogólnej na uskutecznianie wypłat za pośrednictwem tych instytucyj. Stosunek administracji skarbowej do tych instytucyj i obrachunki z nimi oparte są na statutach i osobnych umowach względnie rozporządzeniach Ministerstwa Skarbu.

##### *Składanie rachunków kasowych.*

Według Instrukcji dla Kas skarbowych wszystkie kasy sporządzają zamknięcie dzienne i miesięczne ściśle według przepisanych form (§§ 151, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165 powołanej instrukcji). Zamknięcia te są w ten sposób urządzone, że przy dziennym zamknięciu kasy wyprowadza się w dziennikach przychodowym i rozchodowym oprócz przychodu względnie rozchodu dziennego także sumy przychodów względnie rozchodów od początku roku i w dzienniku przychodu przez odjęcie ogólnych sum rozchodu wyprowadza się stan kasy w gotówce, na rachunkach Banku Polskiego i Pocztovej Kasie Oszczędności tudzież w papierach wartościowych. W ten sposób wyprowadzone zamknięcie za miesiąc grudzień przedstawia zarazem zamknięcie kasowe za cały rok, gdyż tak w przychodach jak i rozchodach wyprowadzone są sumy od początku okresu budżetowego. Zamknięte dzienniki z rozchodowymi wykazami szczegółowymi i wykazami sumarycznymi, dowodami kasowymi i odpisem księgi monet kruszcowych przesyłają kasy stosownie do

§§ 163 i 187 Instr. dla K. S. i rozp. M. Sk. z dnia 11 stycznia 1925 LDK 6219 WAK najpóźniej do dni 3, zaś wykazy obrotu znaków wartościowych do dni 5 po upływie każdego miesiąca Izbie Skarbowej, która po dokonaniu cenzury tudzież zarachowaniu wyników kasowych w księgach i ewentualnem sprostowaniu pierwotnego zarachowania sporządza osobno dla przychodów i osobno dla rozchodów wspomniane wyżej zestawienie obrotów kasowych, przepisane § 83 Przep. R. K., przedstawiając w niem ogólne przychody i rozchody w gotówce i papierach wartościowych: 1) sum budżetowych (według części budżetu), 2) sum obrotowych (według poszczególnych kont), 3) sum depozytowych, 4) rachunków bieżących, 5) funduszków specjalnych i 6) sum komunalnych, a wreszcie początkowy i końcowy zapas gotówki oraz stanu rachunków w B. P. i w P. K. O. Wyciąg z tego zestawienia, zawierający tylko ogólne sumy z wszystkich rubryk z podziałem wydatków na okresy przesyła Izba Sk. do dnia 25 następnego miesiąca po sprawozdawczym Ministerstwu Skarbu i Izbie Kontroli.

Na podstawie tych wyciągów i sprawozdań Centr. Kasy Państw. sporządzać ma Centralna Księgowość Min. Skarbu ogólne miesięczne zestawienie obrotów kasowych, według specjalnego wzoru ustalonego przez Ministerstwo Skarbu i przesyłać je najpóźniej do dnia 15 każdego drugiego miesiąca po sprawozdawczym Najw. Izbie Kontroli. Zadaniem tych wyciągów miało być uzyskanie podstaw do orientacji w ogólnej gospodarce państwowej. Niestety tak spóźnione wyciągi sporządzone z zestawień opartych na formalnych sprawozdaniach kasowych, które muszą być poddane najprzód cenzurze, nie mogą spełnić tego zadania.

Ministerstwo Skarbu nie mogło się obejść bez zestawień, któreby w kilka dni po upływie miesiąca dawały wyniki kasowe za ten miesiąc. Dlatego opracowano sprawozdania Kas i Izb skarbowych w sposób uproszczony zapomocą stosownych sprawozdań w formie pasków. W ten sposób od kwietnia 1923 roku Ministerstwo Skarbu najpóźniej w 14 dni po upływie każdego miesiąca jest w posiadaniu zestawienia obrotów kasowych ze wszystkich kas skarbowych w państwie. Zestawienia te są ułożone w analogiczny sposób, jak zestawienia przewidziane w § 83 Przep. R. K.

Nasuwa się jednak pytanie, jaka jest wartość tych zestawień, o ile one są ściśle i w jakim stopniu można na nich polegać.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przedewszystkiem uwzględnić, że sporządzenie według obowiązujących przepisów formalnych zamknięć czy zestawień rachunkowych z całej gospodarki państwowej, opartych na sprawdzonych wynikach, a więc gospodarki wszystkich gałęzi administracji państwowych, wszystkich Ministerstw i władz centralnych a nie tylko samej gospodarki skarbowej t. j. Ministerstwa Skarbu, wymaga bardzo długiego czasu.

Do czynienia jednak planów gospodarczo-finansowych, konieczną jest wiadomość wyników finansowej gospodarki z ostatniego czasu, a nie z przed roku lub choćby dwóch miesięcy, bo wyniki z tak odległego czasu dla planów gospodarki na najbliższy okres czasu nie są miarodajne. Już przed wojną formalne zamknięcia rachunkowe nie wystarczały do robienia planów go-

spodarczych, lecz starano się w ten lub inny sposób zebrać wyniki finansowe gospodarki z ostatnich miesięcy a nawet dni.

Celem więc stworzenia ogólnego poglądu na wyniki gospodarki państwowej z ostatniej doby zestawiały i zestawiają w państwach praworządnych zaraz po upływie roku a obecnie po wojnie światowej po upływie krótszych okresów wyniki gospodarki finansowej.

To mając na względzie, b. Główny Urząd Kasowy, a obecnie Departament Kasowy M. Sk., wprowadził mechaniczne sporządzanie zestawień wyników kasowych przed ich sprawdzeniem. *Dane do tych zestawień dostarczają Kasy Skarbowe i Centralna Kasa Państwowa zaraz po upływie każdego miesiąca na podstawie zamkniętych dzienników i zapisków kasowych.* — Dane te więc są faktyczne i ściśle kasowe z dokładnością w jednostkach złotych z opuszczeniem groszy, ale nie cenzurowane, zawierają tu i owdzie pewne mylne zarachowania, wskutek niewłaściwego skwalifikowania przez kasy jakiegoś przychodu lub rozchodu lub inne niedokładności, które później ulegają przerachowaniu lub sprostowaniu. — Centralna Kasa Państwowa dostarcza wyniki miesięczne obrotów bezpośrednio Departamentowi Kasowemu, zaś inne Kasy Skarbowe przedstawiają te dane Izdom Skarbowym, a Izby zbierają je razem i nadsyłają ogólne dane Departamentowi Kasowemu. W ten sam sposób zbiera się w Departamencie Kasowym dekadowe dane o wpływach niektórych podatków jak również miesięczne dane z wszystkich danin publicznych z całego Państwa.

W ten sposób formowane zestawienia miesięcznych obrotów kasowych oraz miesięcznych wpływów z danin publicznych, dostarczane czynnikom interesowanym w 12 — 14 dni po upływie miesiąca nie mogą oczywiście zastąpić formalnych zamknięć rachunkowych, które sporządzić mają w przepisany terminie *wszystkie władze w Państwie.* — Zestawienia te wykazują pewne odchylenia od definitywnych zamknięć, odchylenia te jednak, jak dotychczas sprawdzono, wynoszą zaledwie kilka procent. Odchylenia muszą powstać już z tego względu, że wskutek późniejszej cenzury rachunkowej, dokonywanej przez właściwe władze, następują przerachowania, sumy zarachowane pierwotnie przez kasy jako budżetowe przenosi się na sumy obrotowe lub depozytowe lub inne i odwrotnie, albo następuje późniejsze rozliczenie wpłat na podatki, odsetki, grzywny lub dodatki komunalne w sposób odmienny, aniżeli to uskuteczniła Kasa. Wskutek sprostowań zachodzą już między dekadowymi i miesięcznymi zestawieniami danin państwowych pewne nieznaczne różnice. Takie pomyłki mogą się ujawniać nawet po sporządzeniu formalnych zamknięć, których z tego powodu, o ile tylko nie wchodzi w grę zła wola, nikt nie kwestjonował w żadnym państwie. Pamiętać jednak należy, że zestawieniami temi są objęte tylko faktyczne obroty kasowe, a więc wpływy i wydatki zarachowane w kasach skarbowych, jeśli więc jakieś wpływy lub wydatki uskutecznił czy to przez jakiś bank lub inną drogą, a nie zarachowano ich jeszcze w Kasach Skarbowych, to takie obroty nie znajdują wyrazu w zestawieniach za dany miesiąc. Ujęcie ich kasowe nastąpi później.

Z tego wynika, że miesięczne tymczasowe zestawienia obrotów kasowych jak również zestawienia wpływów z danin publicznych winny być uważane jako bardzo dobra podstawa do orientacji, dająca to samo, co w innych państwach sporządzane tymczasowe kwartalne lub miesięczne zestawienia. — Zestawienia te mają przede wszystkim wartość dla Ministerstwa Skarbu szczególnie obecnie przy miesięcznym budżetowaniu, przedstawiają też wartość orientacyjną dla każdego Ministerstwa jak niemniej dla Sejmu i Senatu oraz społeczeństwa, gdyż dają ogólny zarys każdej gałęzi gospodarki finansowej państwa tak budżetowej jak i poza budżetowej w ogólnych sumach, a ułożone w formie bilansu dają zarazem gwarancję, że przedstawione obroty kasowe są rzetelne, oparte na faktycznych danych.

Że te zestawienia przedstawiają realną wartość świadczy zainteresowanie się nimi nie tylko w kraju, ale i zagranicą państwa.

Na pytanie: w jakim stopniu można polegać na obliczeniach, opartych na tych zestawieniach, można odpowiedzieć w każdym poszczególnym wypadku, gdyż zależy to od celu, do jakiego mają służyć i od wniosków, jakie z tych zestawień się wyprowadza. Pojawiają się w codziennej prasie wysnuwane wnioski z owych zestawień, z którymi nie zawsze można się pogodzić. Pochodzi to stąd, że cyfry w tych zestawieniach przyjmuje się bezkrytycznie i bez uwzględnienia istoty wykazanych wpływów i wydatków.

O ile chodzi o wpływy należy pamiętać, że w nich mieszczą się oprócz należności bieżących także ewentualne zaległości nawet z lat ubiegłych. Również i cyfry wydatków należy przyjmować z uwzględnieniem, kiedy powstała należność, w jakich terminach była płatną i wiele z tytułu tej należności skarb państwa ma jeszcze zapłacić a wreszcie nie należy zapominać, że wydatki preliminarzowe na pewien okres budżetowy realizuje się także w okresie ulgowym.

W zestawieniu za styczeń 1925 wykazano w osobnych podziałkach wydatki uskuteczniane z kredytów budżetu za rok 1924.

Jakkolwiek więc zestawienia wyników kasowych mają przy opracowaniu preliminarza budżetowego nadzwyczajną wartość, myliłby się bardzo ten, ktoby bezkrytycznie i bez uwzględnienia całego szeregu momentów, wyprowadzał z nich wnioski o przychodach lub wydatkach na przyszłość.

Sądże jednak, że tymczasowe zestawienia czynią w zupełności zadość doraźnym potrzebom administracji państwowej.

Sporządzanie codziennych zestawień obrotów we wszystkich kasach skarbowych w całym państwie, jest ze względów technicznych prawie niewykonalne, wymagałoby bowiem liczego personelu urzędniczego i mimo pośpiechu dawałoby w najkorzystniejszym wypadku wyniki z kilkudniowym opóźnieniem. Departament Kasowy M. Sk. sporządza natomiast codziennie zestawienia operacji finansowych, uskutecznianych za pośrednictwem Banku Polskiego i Pocztovej Kasy Oszczędności, gdyż te dwie instytucje pośredniczą w obrocie pieniężnym między wszystkimi kasami oraz przy wpłatach i wypłatach na rzecz Skarbu Państwa. Ponieważ za pośrednictwem Banku Polskiego i jego Oddziałów wszystkie kasy skarbowe otrzy-

mują zasiłki pieniężne i odsyłają swe nadmiary gotówki na rachunek M. Sk., przeto rachunek ten jest ostatecznym wskaźnikiem obrotu pieniężnego na rachunek wszystkich kas. Zestawienia te nie dają w prawdzie całokształtu obrotów kasowych w państwie, ale przedstawiają wyniki codzienne obrachunków z Bankiem Polskim i P. K. O. i wykazując stan rachunków Ministerstwa Skarbu w tych instytucjach, dają bardzo cenny materiał dla codziennego orientowania się w finansowym stanie.

Przy ostatniej rewizji postanowień przepisów rachunkowo-kasowych w grudniu 1924 Ministerstwo Skarbu zamierzało uchylić postanowienie § 83 Przep. R. K. o sporządzaniu i przedstawianiu przez Izby Sk. miesięcznych zestawień obrotów kasowych, gdyż opisane wyżej „Tymczasowe Zestawienia” czynią w zupełności zadość potrzebom Ministerstwa Sk., innych Ministerstw i osób interesowanych. Sfery decydujące jednak na to nie zgodziły się, pozostawiając jedynie Centr. Księgowości Min. Sk. swobodę ułożenia specjalnego wzoru dla ogólnego miesięcznego zestawienia.

W ten sposób sporządza się podwójne miesięczne zestawienia obrotów kasowych, jedne tymczasowe w kilkanaście dni, a drugie definitywne w półtora miesiąca po upływie danego miesiąca. Zauważyć jednak należy, że sumy wykazane w t. zw. definitywnych zestawieniach nie są także ostateczne, gdyż mogą ulec pewnym zmianom przed sporządzeniem rocznego zamknięcia kasowego i rachunkowego.

Oprócz powyższych zestawień miesięcznych, służących głównie dla orientacji, sporządza Izba, jak to wyżej przedstawiono w myśl §§ 111 i 112 Przep. R. K. i rozporządzenia Min. Sk. z dn. 11 stycznia 1925 L. D. K. 6219 W.A.K. na podstawie zamknięć ksiąg miesięczne i roczne wyciągi z ogólnych ksiąg kredytów i rozchodów tudzież ogólnej księgi przychodów budżetowych oraz z innych ksiąg dla użytku Ministerstwa Skarbu i właściwej Izby Kontroli.

### *Zamknięcie rachunków za okresy budżetowe.*

Niezależnie od miesięcznych czy kwartalnych, półrocznych i rocznych zestawień obrotów kasowych i sprawozdań rachunkowych (wyciągów z ksiąg) składanych przez władze i urzędy sporządza się we wszystkich państwach zamknięcie rachunków państwowych po upływie każdego okresu budżetowego, zwane krótko zamknięciem budżetowym.

Zamknięcie takie jest ostatecznym wyrazem wykonania budżetu i zarazem w państwach konstytucyjnych podstawą do tak zw. kontroli konstytucyjnej, wykonywanej przez ciała ustawodawcze nad wykonaniem budżetu przez władze administracyjne. O takim zamknięciu mówi nasza ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 r. (Dz U. R. P. Nr. 44 poz. 267) w art. 7 i 9.

#### *a) Zamknięcia za okresy do roku 1922.*

Celem przedstawienia stanu faktycznego zamknięć rachunków państwowych za te okresy należy przedewszystkiem zaznaczyć, że konstytucyj-

ny obowiązek Rządu do składania zamknięć rachunków państwowych zaistniał dopiero od roku 1921, zaś o zamknięciach rachunków budżetowych w ścisłym znaczeniu może być mowa dopiero od roku 1924, na który budżet w myśl art. 4 ustawy konstytucyjnej — chociaż ze znacznym opóźnieniem — został uchwalony.

Za lata poprzednie aż do roku 1922 nie można było sporządzić zamknięć rachunków budżetowych, bo budżety za okresy ubiegłe, jak to we wstępie niniejszej pracy przedstawiono, nie istniały. Za te okresy więc może być mowa tylko o zestawieniach (zamknięciach), rachunków kasowych, t. j. zestawieniach obrotów, uskuteczniionych przez kasy państwowe wogóle.

Sporządzenie takich zestawień uważał Rząd a przede wszystkim Ministerstwo Skarbu za swój obowiązek, wychodząc z założenia, że złożenie rachunku z każdej gospodarki prywatnej czy publicznej jest jej koniecznym i nieuniknionym następstwem. I dlatego Ministerstwo Skarbu zaraz po wyzwoleniu Polski i opuszczeniu jej przez okupantów przystąpiło do zbierania materiałów potrzebnych do sporządzenia tych zestawień za wszystkie okresy, nie pomijając nawet okresów okupacji.

Zestawienia za pierwsze okresy, sporządzone w myśl art. 18 dekretu Naczelnika Państwa o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. P. P. Nr. 14 poz. 183), według wzorów, ustalonych w porozumieniu z Najwyższą Izbą Kontroli przesłało Ministerstwo Skarbu tejże Izbie i za pośrednictwem Rady Ministrów także Sejmowi a Najwyższa Izba Kontroli wydała nawet o zestawieniu za pierwszy okres od 19 stycznia 1917 do 30 czerwca 1918 swą opinię w piśmie z dnia 22 grudnia 1922 r. L: 12755, stawiając wniosek na udzielenie Rządowi absolutorjum. Wyniki dalszych prac w tym kierunku były ogłaszane w pismach i przedstawiane w formie tymczasowych zestawień za okresy aż do końca r. 1921 w tak zwanej żółtej książce, wydanej przez Ministerstwo Skarbu w marcu 1922 r. W umieszczonych w tej książce objaśnieniach do zamknięć kasowych za okresy od 19 stycznia 1917 do 31 grudnia 1920, przedstawiłem nadzwyczajne trudności, z jakimi połączone były wspomniane prace. Te trudności były skutkiem przede wszystkim operacji wojennych, trwających aż do roku 1920 i następstwem odrębności ustawowych, administracyjnych, walutowych oraz odmiennej organizacji władz i urzędów tudzież odmiennych przepisów kasowych i rachunkowych w poszczególnych dzielnicach.

Z uwagi na te nadzwyczajne trudności uważałem wówczas za wskazane *poprzestanie na zestawieniach (zamknięciach) rachunków kas skarbowych* i sporządzenie odrębnych zamknięć rachunków przedsiębiorstw państwowych. Sporządzenie formalnych zamknięć rachunkowych z gospodarki, prowadzonej przez władze administracyjne uważałem za rzecz w danych warunkach bardzo wątpliwej wartości..

Dla celów orientacyjnych sporządzały Centralna Księgowość Min. Sk. i Centralna Kasa Państwowa już w roku 1921 tymczasowe miesięczne zestawienia obrotów kasowych, które ogłaszano w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Skarbu i w pismach codziennych. Niezależnie od tych zestawień prowadzone były dalej na żądanie Najwyższej Izby Kontroli prace we

władzach i urzędach nad zamknięciami rachunkowemi. Rok 1922 wypełniają w tym kierunku prawie bezowocne wysiłki Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu.

Taki stan rzeczy zmusił Marszałka Sejmu do zwołania w dniu 29 grudnia 1922 konferencji z udziałem Ministra Skarbu i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, na której postanowiono zaniechać narazie sporządzenia zamknięć za ubiegłe okresy, jako nie mających już praktycznego znaczenia i powzięto decyzję, aby Rząd sporządził w terminie najkrótszym zamknięcia rachunkowe za r. 1922.

Wkrótce jednak okazało się, że i prace nad sporządzeniem zamknięć rachunkowych za r. 1922 napotykają we władzach i urzędach na niezmiernie trudności a wymagają ogromnej ilości urzędników i dłuższego czasu, co z rozpoczętą akcją sanacji skarbu państwa nie dało się pogodzić.

W tych warunkach Najw. Izba Kontroli, opierając się na wzorze Rządu Czechosłowackiego, który nie mogąc pokonać trudności przy sporządzaniu zamknięć za pierwsze lata, zaniechał sporządzenia zamknięć do roku 1921 włącznie, wystąpiła w piśmie z dnia 7 lutego 1924 r. L: 1562 do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu z propozycją zaniechania zamknięć za okresy do 1922 r. włącznie jako niemających aktualnego znaczenia a absorbujących bardzo wielu urzędników i pochłaniających znaczne koszty.

Trudności w sporządzeniu tych zamknięć przypisuje Najwyższa Izba Kontroli chaotycznemu stanowi rachunkowości, który powstał wskutek:

- a) braku przepisów rachunkowych i kasowych do dnia 1 kwietnia 1920 na terenie b. Kongresówki,
- b) odrębnej rachunkowości na terenie Małopolski i w b. Dzielnicy Pruskiej,
- c) zaginięcia w wielu wypadkach ksiąg i dokumentów w czasie działań wojennych w latach 1919 i 1920,
- d) różnorodności walut,
- e) częstych zmian w organizacji urzędów, oraz przejmowanie nowych terenów,
- f) niedostatecznej ilości wykwalifikowanych urzędników,
- g) późnego sporządzania preliminarzy budżetowych oraz częstych zmian w układzie i nomenklaturze preliminarzy i prowizorjów i t. p.

Wobec takiego stanu przerwano dalszą pracę nad zamknięciami za lata ubiegłe do roku 1922 zgodnie z opinią Najw. Izby Kontroli, jako instytucji, sprawującej kontrolę nad całą gospodarką państwową w ciągu okresów budżetowych.

#### *b) Zamknięcia za lata 1923 i 1924.*

Z uwagi na to, że w r. 1923 były uchwalone przez ciała prawodawcze, jakkolwiek z opóźnieniem, kwartalne prowizorja budżetowe i uchwalone zostały kredyty na wydatki — chociaż tylko w sumach ryczałtowych a nie cały formalny budżet — i wobec tego, że rezolucją sejmową do ustawy skarbowej na rok 1924 Rząd został wezwany do złożenia zamknięć rachunków

za rok 1923, Ministerstwo Skarbu postanowiło uczynić zadość temu wezwaniu.

W myśl § 79 Przep. R. K. wszystkie władze i urzędy obowiązane są składać roczne sprawozdania (zamknięcia) o *przychodach i rozchodach*, według przepisanych wzorów *na podstawie zamkniętych ksiąg przychodów i rozchodów sum budżetowych, depozytowych i funduszków specjalnych osobno dla przychodów i osobno dla rozchodów każdego z tych rodzajów sum.*

Zarządzenie to ma na celu wykonanie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który postanawia: „Rząd przedstawi corocznie zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia”.

Władze I inst. przedkładają te sprawozdania (zamknięcia rachunkowe) przełożonym władzom II inst. najpóźniej w półtora miesiąca po upływie roku budżetowego, co do przychodów, względnie po upływie okresu ulgowego co do rozchodów.

Władze II inst. sporządzają na podstawie otrzymanych zamknięć rachunkowych I inst. ogólne zamknięcie rachunkowe i przedkładają je wraz z zamknięciem rachunkowym swego działu w jednym egzemplarzu właściwej Izbie Kontroli najpóźniej w 2 miesiące po upływie roku budżetowego względnie okresu ulgowego co do wydatków.

Władze centralne sporządzają na podstawie otrzymanych zamknięć władz II inst. zamknięcie rachunkowe wszystkich działów swego resortu i przesyłają je w jednym egzemplarzu Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu, a w drugim Najw. Izbie Kontroli najpóźniej w *półtrzecia* miesiąca po upływie roku budżetowego co do przychodów, względnie po upływie okresu ulgowego co do rozchodów, a to celem umożliwienia tej Izbie wykonania nałożonego na nią w art. 9 Konstytucji obowiązku zbadania tycn zamknięć i przedstawienia Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum.

Postanowienia powyższe okazały się niewystarczające do należytego przedstawienia wyników zamknięć rachunkowych za rok 1923, zgodnie z budżetem oraz przedstawienia całej gospodarki w każdym resorsie. Dlatego też, jak to wyżej przedstawiono, Ministerstwo Skarbu opracowało w porozumieniu z Najwyższą Izbą Kontroli specjalne wzory do zamknięć za rok 1923 i dla jednolitości udzieliło je przy piśmie z dnia 16 lipca 1924 r. L. D. K. 1306/C. Ks., zawierającym stosowne wskazówki, wszystkim władzom centralnym do zastosowania.

Rok 1924, na który budżet jakkolwiek z opóźnieniem, jednak formalnie został uchwalony, nie przedstawia już żadnej wątpliwości co do ustawowego obowiązku sporządzenia zamknięcia rachunków państwa. Celem sporządzenia tego zamknięcia udzieliło Ministerstwo Skarbu najprzód okólnikiem z dn. 18 grudnia 1924 r. L. D. K. 8037 C. Ks. władzom centralnym wskazówek w sprawie przerachowania obrotów markowych na złotowe, a następnie opracowało w porozumieniu z Najw. Izbą Kontr. osobne wzory i rozesłało je tym władzom przy okólniku z dnia 30 marca 1925 r. L. D. K. 1251/C. Ks., gdyż wzory zawarte w przepisach rachunkowych z r. 1921 jak



również wzory opracowane dla zamknięć za rok 1923 wobec zmienionych warunków okazały się niewystarczającymi. Z dotychczasowego doświadczenia okazuje się, że wzory dla zamknięć rachunkowych, które dostosowane być muszą ściśle do układu i szematu budżetu, nie mogą być stałe, jak długo nie będą ustalone układ i szemat budżetów.

Mimo ogromnych trudności, na jakie władze i urzędy napotykały przy sporządzeniu zamknięć rachunkowych za rok 1923 nie tylko z tego powodu, że ma to być pierwsze formalne zamknięcie rachunków władz uzgodnione z zamknięciami kasowymi, lecz głównie dlatego, że na rok 1923 władze ustawodawcze uchwały tylko i to ze znacznym opóźnieniem prowizorja budżetowe a kredyty na wydatki oznaczono w sumach ryczałtowych, obecnie już większa część władz centralnych sporządziła i uzgodniła swe zamknięcia z rachunkami Centr. Księgowości M. Sk. a tylko zamknięcia niektórych władz są jeszcze w opracowaniu i w uzgodnianiu.

Prace nad zamknięciami rachunków za rok budżetowy 1924 są już w pełnym toku.

Zamknięcia rachunków państwowych poszczególnych resortów za lata 1923 i 1924 przysyłać winny centralne władze stosownie do powołanych wyżej okólników Centralnej Księgowości M. Sk. w dwóch egzemplarzach, ewentualnie wraz ze specjalnymi sprawozdaniami przedsiębiorstw, prowadzących samodzielną gospodarkę na zasadach handlowych a podlegających odnośnym władzom centralnym. Sprawozdania przedsiębiorstw mają przedstawiać wykonanie planów finansowo-gospodarczych i obejmować zestawienia kasowe, bilanse otwarcia i zamknięcia oraz obroty w ciągu roku i rachunki strat i zysków z załącznikami.

Centralna Księgowość M. Sk. po otrzymaniu zamknięć wszystkich resortów sporządzi zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 1923 zestawienia tych zamknięć, odpowiadające zestawieniu w preliminarzu budżetu na r. 1923, względnie w budżecie na r. 1924 i stosownie do postanowień art. 7 ustawy z dnia 3 czerwca 1921 o kontroli Państwowej, prześle jeden egzemplarz Najw. Izbie Kontroli a drugi egzemplarz Radzie Ministrów celem uczynienia zadość postanowieniom art. 7 i 9 ustawy konstytucyjnej.

Dla Najw. Izby Kontroli sporządzone być mają przez Centralną Księgowość Min. Sk. nadto w myśl § 137 Przep. R. K. według przepisanych wzorów centralne zamknięcie obrotów kasowych z całego państwa oddzielnie, według władz okręgowych, którym podlegają Specjalne Kasy Państwowe wraz z załącznikami i wykaz obrotu znaków wartościowych.

## ZWIĄZANIE KAS PAŃSTWOWYCH Z BANKAMI.

### 1) *Bank Polski.*

Do końca kwietnia 1924 r. kasy państwowe, na mocy art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 1918 r. (Dz. Ust. Nr. 19, poz. 56) były związane z Polską Krajową Kasą Pożyczkową, jako instytucją państwową; od maja 1924 r. są związane z Bankiem Polskim, jako emisyjnym na zasadzie rozporządzenia

Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 20 stycznia 1924 r. (Dz. Ust. Rzp. P. N. 8, poz. 75) oraz art. 70 i 71 Statutu Banku Polskiego i specjalnych umów. W centrali Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej w Warszawie istniały na mocy poszczególnych zarządzeń Ministerstwa Skarbu: a) rachunek kredytu Skarbu Państwa, b) rachunek żyrowy Centralnej Kasy Państwowej, c) rachunki żyrowe kas skarbowych w Warszawie i d) rachunki niektórych zarządów przedsiębiorstw państwowych (Gener. Dyrekcji loterii, Urzędu Pożyczek Państw. i t. p.), a nadto w oddziałach P. K. K. P., rozmieszczonych w 44 większych miastach posiadały rachunki żyrowe miejscowe kasy skarbowe, kasy Dyrekcji Kolei Państw. i inne instytucje państwowe. Wszystkie kasy i instytucje państwowe składały, wzgl. przekazywały za pośrednictwem oddziałów P. K. K. P. zbędne fundusze w walucie markowej, tudzież wszelkie zapasy w walucie obcej i monetach kruszcowych na rachunek właściwej kasy skarbowej tak zw. zasilającej w P. K. K. P. (obecnie w B. P.), a te kasy przelewały nadmiary pieniężne ze swych rachunków na rachunek Centralnej Kasy Państwowej w P. K. K. P., z którego przelewało się nadmiary na rachunek kredytu Skarbu Państwa, celem zmniejszenia jego długu. O ile wpływy C. K. P. nie wystarczały na pokrycie wydatków i na zasilenie (dotowanie) kas skarbowych w Państwie, zasilął się nawzajem automatycznie rachunek C. K. P. z rachunku kredytu Skarbu Państwa.

Liczne przyczyny złożyły się na to, że odrodzona Polska nie mogła zaraz od początku swego powstania zdobyć się na utworzenie równowagi budżetowej. Naturalnem następstwem tego stanu było robienie długów i zaciąganie pożyczek w P. K. K. P. Dług w tej instytucji z początku miarowo, później jednak w tempie coraz gwałtowniejszym rósł w miarę wzrostu inflacji i osiągnął do dnia 6 lutego 1924 r. olbrzymią kwotę 291.700.000.000.000 marek. Zarządzone środki sanacyjne a przede wszystkim zdobyta ogromnemi ofiarami równowaga budżetowa wskutek znacznych wpływów z podatku majątkowego i podwyższonych innych podatków obok równocześnie wprowadzonych znacznych oszczędności w wydatkach dały nadzwyczajne rezultaty, gdyż udało się wstrzymać inflację ten najbardziej demoralizujący czynnik życia finansowego w Polsce, wartość marki polskiej ustaliła się, notowania jej kursu na giełdach przestały podlegać dotychczasowym skokom a w następstwie tego ustaliła się także wysokość długu skarbu Państwa w P. K. K. P., szczególnie od chwili wydania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1924 o zamknięciu kredytu dla Skarbu Państwa w P. K. K. P. i o nadzorze nad jej działalnością emisyjną i kredytową (Dz. U. R. P. Nr. 12, poz. 104).

P. K. K. P. i jej oddziały przyjmowały też od instytucji i osób prywatnych wszelkie wpłaty gotówkowe lub skuteczniały przelewy z rachunków tych osób lub instytucji na rachunek C. K. P. i kas państwowych.

C. K. P. i kasy skarbowe dokonywały za pośrednictwem P. K. K. P. z zachowaniem przepisów rach.-kasowych wypłat w walucie markowej a ewent. i obcej osobom lub instytucjom w siedzibach Oddziałów P. K. K. P. albo zarządzały przelew sum asygnowanych ze swych rachunków żyrowych na rachunki wierzycieli Skarbu Państwa.

Sumy należące się Skarbowi Państwa od osób lub instytucji za granicą (należności konsularne i inne opłaty) przekazywane były za pośrednictwem P. K. K. P. i jej zastępców na rachunek C. K. P. i naodwrot C. K. P., przekazywała na podstawie asygnacji władz centralnych za pośrednictwem P. K. K. P. należności dla osób i instytucji za granicą.

Wydatki na rachunek C. K. P. i kas skarbowych uskuteczniała Centrala P. K. K. P. i jej oddziały nie inaczej jak na podstawie pisemnych zleceń i czeków C. K. P. i kas skarbowych.

W obrotach z P. K. K. P. były w użyciu: czeki niebieskie, służące kasom do zasilenia ich rachunku żyrowego z równoczesnem obciążeniem C.K.P., czeki czerwone, używane przy przelewach sum z rachunku C. K. P., względnie Kas Skarb. na rachunek innej kasy lub osoby, wreszcie białe czeki zwykłe (dyspozycyjne) i krzyżowe (do rozrachunku), służyły do przekazywania kwot do wypłaty za pośrednictwem P. K. K. P. Wszelkie wpływy i wydatki uskuteczniane przez P. K. K. P. i jej oddziały na rachunek C. K. P. i Kas Skarbowych zapisywane były do książeczek obrachunkowych, nadto C. K. P. i Kasy Skarbowe otrzymywały z P. K. K. P. awizy o każdej sumie, przyjętej lub wydanej na ich rachunek.

P. K. K. P. i jej oddziały dokonywały sprzedaży państwowych papierów wartościowych: biletów skarbowych i złotych bonów skarbowych itp. na rachunek Skarbu Państwa. Bilety i bony otrzymywała P. K. K. P. z C. K. P. lub z Urzędu Pożyczek Państwowych i za sprzedane bilety i bony uznawała rachunek C. K. P.

P. K. K. P. i jej oddziały wykupywały także państwowe papiery wartościowe i realizowały płatne kupony stosownie do obowiązujących przepisów, obciążając odnośnemi kwotami rachunek C. K. P.

P. K. K. P. skupowała zoto i srebro na rachunek Min. Sk., obciążając równowartością kruszcu specjalny rachunek Min. Sk.

## STOSUNEK KAS SKARBOWYCH DO BANKU POLSKIEGO.

Otwarty z dniem 28 kwietnia 1924 r. Bank Polski obowiązany jest w myśl art. 70 powołanego statutu na żądanie Ministerstwa Skarbu przyjmować bezpłatnie wpłaty na rachunek Skarbu Państwa i dokonywać bezpłatnie wszelkich wypłat z tego rachunku, ponadto zaś może załatwiać komisowo wszelkie operacje na rachunek Skarbu Państwa, o ile z tych operacji nie wynika saldo obciążające Skarb Państwa.

Na mocy osobnej umowy z dn. 17 i 30 kwietnia 1924 Bank Polski przejął wszelkie czynności wykonywane dotąd przez P. K. K. P. w stosunku do kas oraz władz, urzędów i instytucji państwowych z pewnemi jednak zmianami.

Ze względu na odmienny charakter Banku Polskiego, jako uprzywilejowanej i w prawo emitowania banknotów uposażonej instytucji prywatnej uległy przedewszystkiem zmianie sposób i prawo zaciągania długu przez państwo w tej instytucji i wysokość kredytu, której Rządowi przy zaciąganiu pożyczki przekroczyć nie wolno.

Według art. 51 statutu Banku Polskiego, obieg biletów bankowych winien być pokryty conajmniej w 30%: a) zapasem złota w monetach i sztabach, b) zapasem walut czyli pieniędzy zagranicznych, niepodlegających znacznieszym wahaniom kursowym, c) zapasem dewiz, czyli weksli, czeków oraz pozostałości rachunkowych w wyżej wskazanych walutach, płatnych w instytucjach bankowych o niewątpliwej zdolności płatniczej.

Przy obliczaniu pozycji b) i c), według istotnej wartości w złocie, potrąca się zobowiązania Banku w zagranicznych walutach.

Rada Banku oznacza, które waluty i dewizy mogą służyć jako wyżej przewidziane pokrycie obiegu banknotów. Z chwilą rozpoczęcia wymiany biletów Banku na złoto, te tylko waluty i dewizy mogą być uważane za pokrycie w rozumieniu niniejszego artykułu, które każdej chwili będą mogły być faktycznie wymienione zagranicą na złoto.

Art. 52 wspomnianego statutu brzmi:

„Bilety bankowe, znajdujące się w obiegu, które nie są pokryte wartościami wskazanymi w art. 51, muszą być w całości pokryte:

a) weksłami i innymi wartościami wskazanymi w punkcie a) art. 55 (t. j. dyskonto weksli, warrantów, papierów wylosowanych i kuponów), b) zapasem srebra według jego wartości w złocie, c) zapasem polskich monet srebrnych i bilonu, który to zapas nie może przekroczyć 5% ogólnej sumy emisji biletów bankowych, d) zobowiązaniem Skarbu Państwa z bezprocentowego kredytu, udzielonego na czas trwania przywileju, do sumy nie wyżej nad 50 milionów złotych z tytułu nadanego Bankowi przywileju emisyjnego.

Na rachunek żyrowy C. K. P. i kas skarbowych w Banku Polskim wpływają dochody państwowe a na rachunek Centr. Księgowości M. Sk. zbędna w kasach gotówka, ale zasilenie tych rachunków w razie ich wyczerpania może nastąpić tylko o tyle przez B. P., o ile jest otwarty kredyt na rachunku bezprocentowym na podstawie statutu Banku (§ 52) albo z innego tytułu np. dostarczonego bilonu i biletów zdawkowych, wpływów z pożyczek państwowych i innych źródeł, z których M. Sk. czerpie fundusze.

Znikła marka polska, ten bezwartościowy już pieniądz, a z nią możliwość bezgranicznego zaciągania długu w instytucji emisyjnej a nastąpiło raptowne przejście do nowego zdrowego, bo na realnych podstawach opartego pieniądza pełnowartościowego. Po osiągnięciu równowagi budżetowej nastąpiła równowaga walutowa, oparta silnie na złocie i rezerwach obcych walut.

#### *a) Zasilenie gotówką (dotowanie) Kas Skarbowych.*

Jedną z najważniejszych czynności, jakie spełniała P. K. K. P. w obrocie pieniężnym kas skarbowych i jakie objął po niej Bank Polski, jest niewątpliwie pośrednictwo w t. zw. *dotowaniu kas państwowych i przyjmowaniu od nich zbędnej gotowizny* (nadmiarów) na rachunki żyrowe kas skarbowych.

Sposób zasilenia Kas skarbowych t. j. dostarczanie im w razie potrzeby gotówki, ustanowiono pierwotnie w okólniku Ministerstwa

Skarbu z dnia 6 czerwca 1921 r. L. 2733 I GUK. Niektóre postanowienia zawarte w tym okólniku uległy z biegiem czasu stosownie do potrzeb i rozwoju warunków pewnym zmianom, które ujęto w licznych późniejszych rozporządzeniach, (z dn. 23. 12. 1921, L. 20779 GUK. z dn. 7. 2. 1922 L. GUK 465 WAK, z dn. 29.3.1922, L. 1390 WAK, z dn. 21.7.1922, L. 3371, z dn. 6. 2 1924. L. GUK 689 WAK, z dn. 18.4. 1924, L. DK 2500 WAK, z dn. 30. 4. 1924, L. 2871 WAK), zasadnicze jednak postanowienia obowiązują do tej pory i okazały się nawet w najcięższych chwilach dla obrotu pieniężnego (np. w czasie przejścia z waluty markowej do waluty złotowej) bardzo praktyczne, gdyż zapobiegają brakowi pieniędzy w kasach, jak również gromadzeniu się w nich nadmiarów gotówki lub zbyt niemu obciążeniu rachunków administracji skarbowej w Banku Polskim.

Zasadnicze postanowienia tych przepisów są następujące:

Każdej Kasie skarbowej, znajdującej się w siedzibie oddziałów B. P. (jest ich obecnie prócz centrali 46) otwarto w tym oddziale konto żyrowe. Kasy te nazwano kasami zasilającymi w przeciwstawieniu do kas skarbowych, znajdujących się poza siedzibami oddziałów B. P. a zwanych kasami zasilanymi.

Kasy zasilające otrzymują na podstawie upoważnienia przełożonych Izb skarbowych, na rachunek C. K. P. dotacje, przeznaczone zarówno na zaspokojenie własnych potrzeb płatniczych, jakoteż na zasilenie gotówką kas zasilanych.

Dla każdej kasy zasilającej i zasilanej wyznacza Izba skarbowa stosowny maksymalny zapas gotówki, który w miarę potrzeb faktycznych od czasu do czasu podlega zmianie. Zapasu tego bez uzasadnionej potrzeby przekraczać nie wolno i dlatego nadwyżki ponad zapas maksymalny Kasy zasilające przelewają w sposób przepisany na rachunek Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu.

W celach uzyskania potrzebnej dotacji Kasa zasilająca przedkłada wniosek Izbie skarbowej, która w miarę uznania upoważnia kasę do wystawienia niebieskich czeków dotacyjnych na oznaczoną sumę, oraz zawiadamia o tem odnośny oddział Banku Polskiego. Na upoważnienia dla kasy zasilającej i na zawiadomienie Oddziałów B. P. przepisane są specjalne druki.

Na podstawie otrzymanego upoważnienia kasa zasilająca wystawia niebieski czek dotacyjny na potrzebną w danej chwili a nie na całą oznaczoną w upoważnieniu sumę, i przesyła go do Oddziału B. P., który honoruje czek, wpisując na dobro rachunku żyrowego kasy sumę wyrażoną w czeku i notując zarazem tę sumę w księdze obrachunkowej. W ten sposób zakredytowaną sumę zapisuje kasa na przychód w dzienniku w sumach obrotowych, jako zasiłek otrzymany i zanotowuje ją w księdze skarbcza w osobnej rubryce p. t. gotowizna na rachunku żyrowym w B. P., poczem czerpie kasa z tego rachunku stosowne kwoty na swoje potrzeby płatnicze zapomocą czeków dyspozycyjnych, względnie przekazuje zasiłki pieniężne innym kasom włączonym w obręb jej działalności. Ewentualny nadmiar gotowizny

wpłaca kasa zasilająca na swój rachunek w tym samym oddziale, a o ile zapas na tym rachunku wraz z zapasem gotówki w kasie przekracza zapas maksymalny, nadwyżkę przekazuje kasa bezzwłocznie czerwonym czekiem ze swego rachunku, na rachunek żyrowy obecnie Centr. Księgowości Ministerstwa Skarbu (dawniej przekazywała na rachunek Centr. Kasy Państwowej). O każdym zrealizowaniu czeku dotacyjnego otrzymuje Izba Skarb. zawiadomienie z Oddziału B. P. celem uzyskania ewidencji o obrocie pieniędzy.

Kasa zasilana otrzymuje wrazie potrzeby zasiłek pieniężny na podstawie pisemnego odniesienia się do kasy zasilającej, do której ją w tym celu przydzielono. O zażądaniu dotacji kasa zasilana donosi równocześnie Izbie skarbowej, uzasadniając w sprawozdaniu potrzebę dotacji. Kasa zasilająca przekazuje w dniu otrzymania zamówienia żadaną sumę z własnego rachunku, zapamocą białego czeku, na podstawie którego Oddział Banku Polskiego sumę w czeku wyrażoną przesyła kasie zasilanej w sposób w danych warunkach najodpowiedniejszy.

Kasa zasilająca zapisuje przekazany zasiłek do dziennika rozchodów w przedziałce sum obrotowych a kasa, otrzymująca zasiłek, zapisuje go w dzienniku przychodowym w przedziałce sum obrotowych i wysyła natychmiast kasie, która zasiłek przekazała, oraz pośredniczącemu oddziałowi B. P. pokwitowania na otrzymaną kwotę.

Na rachunki kas zasilających w B. P. wpłacają wszystkie kasy zasilane, leżące w ich okręgach, nadmiary kasowe ponad maksymalny zapas kasowy.

Koszty opakowania i przesyłki zasiłków, przekazywanych kasom, ponosiła dawniej P. K. K. P., a obecnie ponosi B. P. i wykazuje je półrocznie Ministerstwu Skarbu celem zwrócenia.

#### *Odsyłanie albo przekazywanie nadmiarów kasowych.*

Nieprzetrzymywanie w kasach państwowych zbędnej gotówki leży w żywotnym interesie państwa, gdyż gromadzenie gotowizny w kasach lub utrzymywanie znacznych, do obrotu kasowego nie potrzebnych sum pieniężnych powoduje brak pieniędzy w obrocie i trudności w życiu ekonomicznym. W licznych pismach i okólnikach przypominało Ministerstwo Skarbu wszystkim władzom i kasom skarbowym tę zasadę, szczególnie w okresie sanacji stosunków finansowych; do ostatnich należą okólniki z dn. 19 stycznia 1924 L. GUK 338 WAK, i z dn. 6 lutego 1924 L. GUK 689 WAK.

Celem utrzymania koniecznego porządku i prawidłowej rachunkowości w odsyłaniu i przekazywaniu nadmiarów kasowych ujęto w okólniku z dnia 24 grudnia 1924 L. DK 12612 CKS, główne zasady, które przy teni przestrzegać mają kasy skarbowe. mianowicie:

I. Kasy skarbowe, znajdujące się poza siedzibą Oddziałów Banku Polskiego (zasilane), przesyłają do najbliższego Oddziału B. P. na rachunek kasy zasilającej

a) zbędną gotowiznę, przewyższającą ustanowiony dla niej maksymalny zapas kasowy,

b) nadwyżki w walucie obcej i monetach obcych, pochodzących z przyjmowania danin publicznych w tych walutach i monetach, (np. na mocy okólnika z dnia 9 lutego 1924 L. GUK 475 WAK ruble złote).

II. Kasy skarbowe, znajdujące się w siedzibach Oddziałów B. P. (zasilające), wpłacają *na własny rachunek żyrowy* w miejscowym Oddziale B. P.: a) stosownie do okólnika z dn. 21 lipca 1922 L. GUK 3371 WAK, tę część posiadanej w skarbcu gotowizny, która w danej chwili nie jest potrzebną do zaspokojenia przewidywanych wypłat i b) nadwyżki, wymienione w ustępie I p. b.

III. Kasy skarbowe, zasilane nie mają przelewać do B. P. na rachunek Centr. Księgowości Min. Sk., ani też przysyłać do C. K. P. żadnych nadwyżek.

IV. Kasy zasilające mają przelewać nadwyżki kasowe czerwonym czekiem z własnego rachunku w B. P. na rachunek C. Ks. M. Sk. Przesyłanie nadwyżek kasowych przez kasy zasilające bezpośrednio ze skarbcza do B. P. na rachunek C. Ks. M. Sk. jest niedopuszczalne.

Na załączonej karcie przedstawiono graficznie związek kas skarbowych, C. K. P. i C. Ks. M. Sk. z B. P. i P. K. O.

#### b) *Pośrednictwo Banku Polskiego przy wpłatach i wypłatach kasowych.*

Bank Polski objął także po byłej Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej obowiązek pośredniczenia przy wpłatach i wypłatach kasowych.

P. K. K. P. pośredniczyła początkowo przy wpłatach i wypłatach tylko Centralnej Kasy Państwowej, przez co zmniejszał się obrót gotówkowy w tej kasie. To ograniczenie jednak działalności wyłącznie na obroty C. K. P. okazało się w czasie inflacji niedostateczne, gdyż nadmierne ilości gotówki siłą konieczności gromadziły się w kasach skarbowych, które nie mogły podołać liczeniu pieniędzy.

Idąc za wzorem państw zachodnich, w szczególności Anglii i Belgii, wprowadziło Ministerstwo Skarbu rozporządzeniem z dnia 15 listopada 1923 L. GUK 5378 WAK w sprawie wpłaty podatków do kas skarbowych za pośrednictwem P. K. K. P. (Dz. Urz. M. Sk. Nr. 23, poz. 677) przyjmowanie we wszystkich Oddziałach P. K. K. P. wpłat podatków na rzecz wszystkich kas skarbowych na całym obszarze Państwa. Dyrekcja P. K. K. P. wydała dla swych oddziałów szczegółową instrukcję, zawartą w okólniku z dnia 30 listopada 1923 r. Nr. 191. Postanowienia tej instrukcji obowiązują obecnie Bank Polski i wszystkie jego oddziały.

Pośrednictwo to polega na przyjmowaniu gotówki na rzecz właściwych Kas skarbowych i przelewie względnie przekazywaniu *każdego dnia* wpłaconych sum na rachunek żyrowy, bądź miejscowej kasy skarbowej zasilającej t. j. kasy, która znajduje się w siedzibie Oddziału Banku i posiada w nim rachunek żyrowy, bądź też na rachunek żyrowy innych kas skarbowych zasilających, znajdujących się w siedzibie innych oddziałów.

Wpłaty podatków na rzecz wszystkich innych kas skarbowych, nie posiadających rachunków żyrowych w żadnym oddziale Banku, przyjmuje się na rachunek miejscowej kasy zasilającej i traktuje się je tak, jakby pochodziły od tych kas i składane były na jej rachunek żyrowy, jako nadmiary kasowe.

Za załatwienie czynności, związanych z poborem wszelkich podatków, nie zalicza Bank płatnikom żadnych kosztów ani prowizji.

Celem zmniejszenia obrotu gotówkowego w kasach skarbowych, wprowadziło też M. Sk. rozporządzeniem z dn. 4 października 1923 L. GUK 4885 WAK uiszczanie wpłat w kasach skarbowych białymi czekami weryfikowanymi.

Postępowanie w tym wypadku jest następujące: Płatnik posiadający rachunek żyrowy w B. P., zamiast gotówki składa w kasie biały czek żyrowy, który winien poprzednio zgłosić w B. P., względnie w jego oddziale do weryfikacji, t. j. do sprawdzenia z rachunkiem żyrowym płatnika, uznania sumy, wyrażonej w czeku za zajętą i zaopatrzenia czeku adnotacją: „weryfikowany“, datą, odciskiem stempla firmowego i podpisami urzędników.

Takie weryfikowanie (blokowanie) czeku jest ważnem na przeciąg 10 dni od daty wystawienia czeku, a Bank i jego oddziały realizują weryfikowane czeki nawet wtedy, gdy posiadacz rachunku żyrowego popadnie w konkurs.

Przyjęte zamiast gotówki weryfikowane białe czeki żyrowe uważa Kasa Skarbową jako gotówkę, zapisuje sumy w nich wyrażone w dzienniku przychodu w odnośnej przedziałce, zaznaczając w przedziałce t. zw. przedmiotowej dziennika i ewent. na deklaracjach „wpłata czekiem Banku Nr...“. Dnia następnego po przyjęciu weryfikowanych czeków, odsyła je kasa do Banku, względnie do miejscowego oddziału, celem przelania odnośnych sum na rachunek żyrowy kasy skarbowej. W razie dalszego przelewania tych sum z rachunku kasy na rachunek żyrowy C. Ks. M. Sk., dołącza się równocześnie odpowiednio wypełniony czek czerwony.

Ogólne zasady weryfikowania czeków rozciągnęła Naczelną Dyrekcja P. K. K. P., zarządzeniem z dn. 21 listopada 1923 r. Nr. 186, wydanem w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu, także na czeki specjalne, wystawione przez pewne firmy, którym Oddział główny P. K. K. P. w Warszawie przyznał kredyt i zapisał go na rachunek otwartego kredytu.

W sprawie przyjmowania tych specjalnych czeków weryfikowanych, na rachunkach otwartego kredytu wydało Ministerstwo Sk. okólnik z dnia 28 listopada 1923 L. GUK 6192 WAK, (Dz. Urz. M Sk. Nr. 24, poz. 709) do Izb Skarbowych i Województwa Śląskiego.

Pierwszą firmą, która korzystała z takiego kredytu i z weryfikacji czeków, był Bank Cukrownictwa w Poznaniu, który udzielał kredytu poszczególnym cukrowniom w kraju, zgrupowanym w związku zawodowym cukrowni b. Królestwa Polskiego, Związku Zachodnio-Polskiego Przemysłu Cukrowniczego i Związku Małopolskich Cukrowni.



Czekami weryfikowanymi Banku Cukrownictwa mogły cukrownie, względnie plantatorowie buraków cukrowych lub inni posiadacze płacić we wszystkich kasach skarbowych należności skarbowe.

Obecnie nie przyjmuje już B. P. specjalnych czeków do wyrefikacji.

## 2) *Pocztowa Kasa Oszczędności.*

Pocztowa Kasa Oszczędności (P. K. O.) ma dla obrotów kasowych w Polsce ogromne znaczenie. Instytucja ta, stworzona wzorem państw zachodnich, świadczy — mimo pewnych niedomagań aparatu pocztowego w b. zaborze rosyjskim — nieocenione usługi.

W początkowym stadium organizacji władz państwowych budżet dochodów i wydatków Pocztowej Kasy Oszczędności stanowił część składową budżetu b. Ministerstwa Poczty i Telegrafów. Dopiero ustawa z dnia 19 maja 1920 (Dz. U. R. P. Nr. 48) wyodrębniła P. K. O. jako osobną instytucję państwową pod zwierzchnią władzą prezesa wraz z Komitetem Dyrekcyjnym.

Cały personel P. K. O. tworzy odrębny etat urzędników, wynagradzanych z funduszków P. K. O.

Instytucja ta działa zarówno przez własną centralę w Warszawie i oddziały w Katowicach, Krakowie i Poznaniu, jakoteż przez wszystkie urzędy pocztowe, które są zbiornicami i płatnikami P. K. O.

Obecna organizacja tej instytucji i jej działalność opiera się na rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1924 o Pocztowej Kasie Oszczędności (Dz. U. R. P. Nr. 55, poz. 545), wydanem na zasadzie art. 1 p. 7 i art. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 1924 o naprawie skarbu i reformie walutowej.

Na czele P. K. O. stoi Prezes, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na zasadzie uchwały Rady Ministrów i Rada zawiadowcza, składająca się z Prezesa jako przewodniczącego, dwóch członków z wyboru Sejmu i czterech delegatów rządowych, mianowanych przez Ministra Skarbu.

Zadanie P. K. O. zostało tem rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej i dołączonym do niego statutem znacznie rozszerzone.

Interesy załatwiane przez P. K. O. dzielą się na:

- a) obrót oszczędnościowy (przyjmowanie wkładów oszczędnościowych na oprocentowanie),
- b) obrót czekowy (krajowy i zagraniczny),
- c) obrót papierami wartościowymi, inkaso weksli, frachtów i innych należności, kupno i sprzedaż dewiz i walut zagranicznych,
- d) udzielanie pożyczek i
- e) wynajem kasetek (safesów).

Niedostateczna ilość kas skarbowych w Polsce rozmieszczonych przeważnie w miastach powiatowych, sprawia trudności płatnikom przy uiszczaniu rozlicznych należności państwowych jak również wierzycielom skarbu państwa przy podnoszeniu asygnowanych im kwot. Instytucja P. K. O. pośredniczy w tych czynnościach między kasami a płatnikami i wierzycielami skarbu a korzystając z licznych urzędów pocztowych jako swych placówek,

ułatwia jednym i drugim spełnienie odnośnych czynności. W tym celu *wszystkie kasy skarbowe mają otwarte rachunki (konta) w P. K. O.* Wpłacanie należności skarbowych odbywa się przez wypełnienie specjalnego blankietu nadawczego P. K. O. na rachunek odnośnej kasy i złożenie pieniędzy w Oddziale P. K. O. lub w najbliższym urzędzie pocztowym. Dowód odbioru (jedna część blankietu), który płatnik otrzymuje od urzędu pocztowego, służy płatnikowi za pokwitowanie kasowe. P. K. O. zatrzymuje dwie dalsze części blankietu, zapisuje przekazaną sumę na rachunek Centralnej Księgowości Min. Sk. (dawniej C. K. P.) i przesyła tejsze Księgowości oraz kasie skarbowej, dla której suma jest przeznaczona, codziennie wyciąg z konta, dołączając do wyciągu dla Kasy wypełnione przez płatników części blankietów (dowody wpłaty), które służą kasie skarbowej jako dokumenty przychodowe do właściwego zarachowania przekazanych kwot. Na wyciągu z konta przeznaczonego dla Kasy zaznacza P. K. O., że sumy nim objęte przelała na rachunek Centralnej Księgowości M. Sk. W ten sposób kasy mają możliwość zarachowania należności państwowych na właściwy tytuł budżetowy względnie rachunek lub fundusz. Dzień złożenia pieniędzy przez płatnika w P. K. O. względnie w Urzędzie pocztowym uważa się za dzień uiszczenia należności w kasie skarbowej. Jeśli płatnik posiada rachunek żyrowy w P. K. O., może zamiast składania pieniędzy w urzędzie pocztowym wypełnić blankiet nadawczy i dołączyć do niego czek przelewowy celem przelania sumy ze swego rachunku na rachunek kasy.

Z rachunków Centr. Księgowości Min. Sk. i Centr. Kasy Państwowej w P. K. O. przelewa P. K. O. zebrane tam sumy automatycznie na rachunek wymienionych instytucyj państwowych w Banku Polskim. Sposób wpłat należności państwowych przez P. K. O. był normowany licznymi rozporządzeniami Ministerstwa Skarbu, poczynszy od roku 1920. W ostatnich czasach wprowadzono w tym obrocie pieniężnym znaczne uproszczenia i udoskonalenia. Rozporządzeniem z dnia 15 marca 1924 L. D. U. K. 130 WAK. rozesłano celem zaznajomienia płatników i urzędów pocztowych ze sposobem wypełniania skarbowych blankietów nadawczych następujące

## P O U C Z E N I E

*o sposobie wpłacenia podatków i innych należności skarbowych za pośrednictwem P. K. O. (Pocztowej Kasy Oszczędności) na konta Kas Skarbowych.*

### *I. Postępowanie płatników.*

1. Podatki i inne należności skarbowe, z wyjątkiem cła i należności za świadectwa przemysłowe, handlowe i karty rejestracyjne — można wpłacać w każdym urzędzie pocztowym lub oddziale P. K. O. na konta *właściwych* kas skarbowych w P. K. O.

2. Wpłatę na konta kas skarbowych w P. K. O. skuteczniczać można wyłącznie za pomocą „skarbowych blankietów nadawczych“.

3. Tekst, wydrukowany na wszystkich (trzech) odcinkach „skarbowego blankietu nadawczego“, musi być wypełniony przez płatników *we wszystkich szczegółach dokładnie i wyraźnie.*

Z szczególniejszą dokładnością winien być wypełniony odcinek środkowy t. zw. dowód wpłaty, stanowiący deklarację, która dostaje się do kasy skarbowej, a następnie do urzędu skarbowego, w celu zapisania wpłaty.

4. *Jako płatnika* należy wymienić po imieniu i nazwisku osobę, obowiązującą do uiszczenia podatku, względnie podać nazwę firmy, z zaznaczeniem, czy to jest towarzystwo akcyjne, czy też spółka z ogr. odpow. i t. p., oraz wskazać dokładny adres.

Jeżeli podatek przypada od przedsiębiorstwa, należy w adresie podać siedzibę przedsiębiorstwa.

5. *Jako tytuł wpłaty* należy wyszczególnić nazwę podatku lub należność, na pokrycie której służyć ma wpłacona suma, tudzież czas, za który ona jest obliczona.

Jeżeli z sumy wpłaconej przypada część na podatek skarbowy a część na dodatki komunalne, należy podział ten uwidocznic na odcinku środkowym czyli na t. zw. dowodzie wpłaty. Odnosi się to *do podatku obrotowego*, który obejmuje podatek skarbowy i dodatki komunalne.

6. W miejscu, oznaczonym słowami „na dobro urzędu“, względnie „wpłacono na rzecz urzędu“, należy wymienić właściwy urząd skarbowy, powołany do wymiaru podatku lub należności skarbowej.

Jeżeli w danej miejscowości jest kilka urzędów skarbowych, należy wskazać wyraźnie właściwy urząd skarbowy np. Urząd Skarbowy II w Warszawie. Urząd Skarbowy III we Lwowie i t. p.

Gdzie istnieje podział na okręgi wymiarowe, należy wymienić oprócz urzędu skarbowego także okręg wymiarowy np. Urząd Skarbowy V w Warszawie, okręg wymiarowy XI itp.

7. Przed wpisaniem numeru konta właściwej kasy skarbowej winien płatnik we własnym interesie *sprawdzić ten numer w spisie kont* kas skarbowych, znajdującym się w każdym urzędzie pocztowym, celem uniknięcia pomyłki i szkody przez wpłacenie gotówki ewentualnie na konto obcej osoby, która mogłaby nią rozporządzić.

Właściwą jest kasa skarbową, w okręgu której znajduje się urząd skarbowy, powołany do wymiaru podatku lub należności skarbowej.

W miejscowościach, w których jest kilka kas skarbowych, należy wskazać wyraźnie właściwą kasę np. Kasa Skarbowa Lwów-miasto.

8. Płatnik, mający nakaz płatniczy, winien przytoczyć datę i liczbę tego nakazu oraz odpisać z niego wszystkie wymagane szczegóły na „skarbowym blankiecie nadawczym“; w przeciwnym razie winien zasięgnąć wiadomości o tych szczegółach w urzędzie skarbowym, u egzekutora (sekwestatora), lub innych świadomych rzeczy osób.

*Kto nie umie należycie wypełnić blankietu, niech raczej wpłaci podatek wprost do kasy skarbowej, bo za mylne lub niedbałe wypełnienie blankietu poniesie wszelkie niekorzystne następstwa, wynikające z zaniedbania obowiązku (egzekucja, kosztą i t. p.).*

9. Płatnik, mający konto własne w P. K. O., może przelać sumę z konta swego na konto właściwej kasy skarbowej. W tym celu winien wystawić czek na przelew i dołączyć do niego *wypełniony* „skarbowy blankiet

nadawczy" z dopisaniem u góry na wszystkich (trzech) odcinkach słów: „z konta Nr. . . . . czekiem Nr. . . . .“ Na dowód przelewu otrzymuje on z P. K. O. odcinek t. zw. potwierdzenie dla wpłacającego.

10. Oprócz podatków i należności skarbowych na rzecz urzędów skarbowych mogą być wpłacane na konta kas skarbowych także inne należności państwowe, przypadające na rzecz tych urzędów państwowych, (np. urząd wojewódzki i t. p.), dla których dochody pobierają (inkasują) kasy skarbowe.

11. W miejsce dawnych „skarbowych blankietów nadawczych“ z drukiem po obu stronach wypuszczono w obieg nowe „skarbowe blankiety nadawcze“, sporządzone *na papierze kolorowym* i zaopatrzone w tekst drukowany tylko *po jednej stronie*.

## *II. Postępowanie urzędów pocztowych i oddziałów P. K. O.*

1. Urzędnikowi pocztowemu, względnie urzędnikowi P. K. O., *nie wolno* przyjąć wpłaty podatku lub należności skarbowej na konto kasy skarbowej na podstawie innego blankietu, jak *tylko* wyłącznie „skarbowego blankietu nadawczego“, *wypełnionego wyraźnie we wszystkich szczegółach tekstu*, w sposób w części I niniejszego pouczenia wskazany.

2. *Za szkody, mogące wyniknąć dla Skarbu Państwa z przyjęciem wpłat wbrew powyższym postanowieniom, będą odpowiedzialni ci urzędnicy, którzy wpłaty odnośnie przyjęli.*

3. Data kalendarzowa stempla pocztowego lub P. K. O. winna być *wyraźnie* wyciśnięta, zwłaszcza na pierwszym i na drugim odcinku, czyli na t. zw. potwierdzeniu dla wpłacającego i na dowodzie wpłaty; w razie zamazania daty, należy ponownie wycisnąć stempel na odwrotnej stronie obu odcinków blankietu w celu dania kasie skarbowej i innym organom możliwości sprawdzenia dnia wpłaty.

Sprawa wypłat należności wierzycielom skarbu państwa napotkała na pewne trudności i przedstawia się nieco odmiennie. W państwach zachodnio-europejskich, gdzie kontrola kredytów budżetowych jest inaczej urządzona aniżeli w Polsce, stworzono we władzach asygnujących lub w samych kasach mniej lub więcej skomplikowany aparat do przekazywania przez P. K. O. należności wierzycielom skarbu. W krajach tworzących dawną Austrię wprowadzono wypłaty należności wierzycielom skarbu państwa stopniowo, poczynając w r. 1896 od Dolnej Austrii. W byłej Galicji zaprowadzono wypłaty w obrocie P. K. O. w r. 1911, najprzód za pośrednictwem Krajowej Kasy Skarbowej we Lwowie a w r. 1913 bez tego pośrednictwa z rachunków władz asygnujących w P.K. O. na zasadach osobnej instrukcji. Ten sposób wypłat zatrzymała Izba Skarbowa we Lwowie i wprowadziły u siebie z pewnymi modyfikacjami także Izba Skarbowa w Krakowie i w Poznaniu tudzież Urząd Wojewódzki (Wydział Skarbowy) w Katowicach z tą tylko zmianą, że w miejsce P. K. O. w Wiedniu wstąpiła P. K. O. w Warszawie, względnie jej oddział w Krakowie, Poznaniu i Katowicach. Rachunki tych władz w P. K. O. zasila się w miarę potrzeby z rachunku Centralnej

Księgowości Ministerstwa Skarbu względnie z rachunków kas skarbowych w Krakowie i w Poznaniu w Banku Polskim.

Rozszerzenie tego sposobu wypłat na inne władze tudzież na obszar b. zaboru rosyjskiego, wobec dążności do utrzymania kontroli kredytów budżetowych we władzach skarbowych, a w szczególności w Izbach i kasach skarbowych oraz ze względu na konieczne przy takiej wypłacie powiększenie oddziałów rachunkowych przy władzach asygnujących napotykało trudności.

Celem więc wprowadzenia jednolitego postępowania w sposobie dokonywania obrotów za pośrednictwem P. K. O. i zachowania kontroli kredytów w kasach skarbowych opracowano stosowną instrukcję o wpłatach i wypłatach państwowych przez P. K. O. z rachunków kas skarbowych; z obawy jednak przed zwiększeniem kosztów administracji postanowiono wprowadzić tę instrukcję stopniowo.

Ogłoszenie tej Instrukcji zarządziło Ministerstwo Skarbu rozporządzeniem z dnia 8 kwietnia 1925 L. D. K. 463 WAK. 1924.

Przelew pieniędzy za pośrednictwem P. K. O. na rachunki kas skarbowych, Centralnej Kasy Państwowej i Centr. Ks. M. Sk. przedstawiono graficznie na karcie przedstawiającej związek C. Ks. M. Sk., C. K. P. i Kas Skarb. z B. P. i P. K. O. (Obacz str. 130).

### 3) *Bank Gospodarstwa Krajowego.*

Administracja skarbowa związana jest finansowo ponadto z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Państwowym Bankiem Rolnym.

Bank Gospodarstwa Krajowego powstał na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 46 poz. 477) z połączenia państwowych instytucji kredytowych a to: Polskiego Banku Krajowego, Państwowego Banku Odbudowy i Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich w jeden bank, któremu przysługują wszystkie przywileje, nadane odnośnymi ustawami złączonym bankom.

Statut dla tej państwowej instytucji, posiadającej osobowość prawną i uprawnienia do używania samoistnego zastępstwa prawnego, został wydany rozp. Ministra Skarbu z dnia 31 maja 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 46 poz. 478), a uzupełniony rozporządzeniem Ministr. Sk. z 26 czerwca 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 59 poz. 597) i z dn. 2 grudnia 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 107 poz. 974).

Zakres działania Banku Polskiego obejmuje:

a) udzielanie pożyczek długoterminowych przez emisję listów zastawnych, obligacji komunalnych, kolejowych, a dla potrzeb przemysłu obligacji bankowych, popieranie instytucji kredytowych (kas oszczędności, gminnych), popieranie ruchu budowlanego oraz wykonywanie wszelkich czynności bankowych ze szczególnem uwzględnieniem potrzeb państwa, przedsiębiorstw państwowych, samorządów i ich przedsiębiorstw;

b) udzielanie pożyczek budowlanych na cele odbudowy;

c) udzielanie pożyczek samorządowych instytucjom oszczędnościowym;

d) dokonywanie innych czynności bankowych.

Na podstawie osobnej umowy, zawartej między Ministerstwem Skarbu a Bankiem Gospodarstwa Krajowego Bank ten objął od Skarbu państwa całą emisję serji I 8% biletów skarbowych z terminem płatności 1 lutego 1925 na ogólną sumę 15.000.000 zł., wypuszczoną na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 3 paźdz. 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 88) i na mocy rozp. M. Sk. z dn. 10 paźdz. 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 91).

Objęcie nastąpiło w dniu 1 listopada 1924 przy równoczesnem zapisaniu na rachunek M. Sk. kwoty 15.000.000 zł, zmniejszonej o 8% odsetki rocznie za czas od dnia 1 listopada 1924 do dnia 1 lutego 1925. Rachunek ten jest oprocentowany na 8% w stosunku rocznym.

Na polecenie pisemne M. Sk. B. G. K. winien przekazywać kwoty z tego rachunku na rachunek żyrowy C. K. P. w B. P. W myśl uchwały Rady Nadzorczej B. P. z dnia 9 paźdz. 1924 r. 8% bilety skarbowe serji I były eskontowane przez B. P. według stopy 9% w stosunku rocznym.

Tytułem wynagrodzenia za czynności związane z uplasowaniem 8% biletów skarbowych serji I otrzymać miał B. G. K.  $\frac{1}{2}$ % od ich wartości nominalnej.

Wszystkie koszty związane z uplasowaniem (manipulacja, ogłoszeniem i t. d.) ponieść miał B. G. K. Bankowi G. K. przysługiwało prawo utworzenia konsorcjum złożonego z P. K. O., banków akcyjnych i innych instytucji kredytowych celem uplasowania biletów skarbowych.

Wykupno 6% złotych bonów skarbowych serji II wypuszczonych na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 1923 r. (Dz. U. R. P. Nr. 134), których termin płatności przypadł na dzień 15 grudnia 1924, przeprowadził B. G. K. oraz instytucje należące do konsorcjum na ciężar rachunku bieżącego M-a Sk., o którym wyżej mowa.

Wskutek tego skarb odpowiednio dotował ten rachunek tak, aby na nim pozostawała kwota wystarczająca na dokonanie wykupna.

Wykupione 6% złote bony skarbowe odsyła B. G. K. z końcem każdego tygodnia do C. K. P. Wykup 6% złotych bonów skarbowych przez B. G. K. i instytucje należące do konsorcjum będzie dokonywany do dnia 15 czerwca 1925 r. we wszystkich Oddziałach B. G. K. i w instytucjach konsorcjalnych, a w każdym razie w tych miejscowościach, gdzie znajdują się Oddziały B. P. Gdyby rachunek M. Sk., o którym wyżej mowa, nie wykazywał kwoty na to wystarczającej, Skarb przekaże B. G. K. odpowiednią na ten cel dotację.

Wykup 8% biletów skarbowych serji I będzie dokonywany do dnia 31 lipca 1925 r. przez Oddziały B. G. K. i instytucje konsorcjalne z fundusów, które Skarb Państwa na ten cel dostarczy B-kowi G. K.

Za pośrednictwem więc Banku G. K. załatwiono na razie sposobem bankowym wykup 6% złotych bonów skarbowych tudzież emisję i wykup 8% biletów skarbowych I serji, przez co odciążono znacznie Centralną Kasę Państwową i kasy skarbowe. Ponadto przeprowadzono inne operacje finansowe i gospodarcze.

#### 4) Państwowy Bank Rolny.

Instytucja ta, utworzona pod nazwą „Polski Państwowy Bank Rolny” na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z dn. 5 lutego 1919 (Dz. P. P. P.

Nr. 12 poz. 134) i poddana pod zwierzchnictwo Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych, posiadająca wszelkie atrybucje osoby prawnej, miała pierwotnie jako główne zadanie udzielanie w gotowiznie kredytu długoterminowego, amortyzacyjnego i niewypowiedzianego:

A. 1) rolnikom bezrolnym na kupno gruntów w celu umożliwienia im osiedlenia się na własnym zagonie; 2) małorolnym w celu powiększenia ich gospodarstw do normy, zapewniającej dostateczne utrzymanie lub zajęcie dla rodziny; B. na meljoracje rolne. Oprócz tego mógł ten Bank udzielać pożyczek na parcelację i kolonizację dóbr ziemskich, popierać parcelację, kolonizację i meljorację, nabywać grunta i przedsięwziąć inne operacje bankowe.

Początkowo fundusze tej instancji stanowił kapitał zakładowy, otrzymany od Skarbu Państwa tytułem bezprocentowej dotacji w sumie 25.000.000 marek i kapitał uzupełniający tworzony z corocznej bezprocentowej dotacji Skarbu Państwa nie niżej od 1.000.000 marek.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1921 (Dz. U. R. P. Nr. 59 poz. 369), oraz nowy statut zmieniają nazwę tej instytucji na „Państwowy Bank Rolny” oraz zakres działania i organizację. Bezpośrednim przełożonym tego Banku ustanowiono Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego i oddano go pod kontrolę Ministra Skarbu.

Na kapitał zakładowy przeznaczono ze Skarbu Państwa jako bezprocentową niewycofalną dotację, kwotę 200.000.000 marek wpłacaną jednak stopniowo. Pierwsza rata tej dotacji, wypłacona przy otwarciu Banku, wynosiła 50.000.000 marek. Niezależnie zaś od tego kapitału przeznaczono na pokrycie wydatków organizacyjnych zasiłek ze Skarbu Państwa w sumie 5.000.000 marek.

Kapitał zakładowy powiększono ustawą z dnia 25 września 1922 (Dz. U. R. P. Nr. 88 poz. 787) na sumę 5.000.000.000 marek.

Zadania tego Banku ujęto w statucie nieco szerzej aniżeli w dekreście Naczelnika Państwa, poruczając mu administrowanie funduszami, przeznaczonemi do dyspozycji organów Rządu na cele parcelacji, osadnictwa, meljoracji rolnych oraz popierania rolnictwa; dokonywanie na własny rachunek wszelkich operacji bankowych z wyjątkiem spekulacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem kredytu krótkoterminowego na powyższe cele oraz popieranie i powoływanie do życia przedsięwzięć, związanych z naprawą ustroju rolnego i podniesieniem rolnictwa.

Na podstawie okólników M. Sk. z dn. 5 lipca 1920 L. 59181 i z dn. 10 lipca 1921 L. 5519, G. U. K. kasom skarbowym polecono przyjmować raty wpłacane przez dłużników Państw. Banku Rolnego na spłatę udzielonych im pożyczek.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 maja 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 43 poz. 450), zmieniono postanowienie ustawy z dn. 10 czerwca 1921.

Nowy statut dla Państwowego Banku Rolnego wydać ma Minister Reform Rolnych w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

Państwowy Bank Rolny podlega odtąd Ministrowi Reform Rolnych a zadanie jego określono ogólnie jako: popieranie parcelacji, osadnictwa i regulacji rolnych, popieranie rozwoju rolnictwa i współdziałanie w organizacji kredytu rolniczego tudzież administrowanie funduszami przeznaczonemi na powyższe cele do dyspozycji organów Rządu na zasadach ustalonych przez władze, powołane do dysponowania temi funduszami.

Bank ma prawo nabywać nieruchomości na cele prowadzenia parcelacji i osadnictwa na zasadach ustalonych przez Ministra Reform Rolnych, oraz o ile nieruchomości są potrzebne na pomieszczenie własne i personelu Banku, względnie gdy chodzi o uchronienie się przed stratami z powodu udzielonych pożyczek hipotecznych.

Dotację wyznaczoną w ustawie z dnia 25 września 1922 (Dz. U. R. P. Nr. 88, poz. 787) podwyższono o sumę marek polskich, odpowiadającą równowartości trzech milionów złotych (franków złotych), wpłaconych przez Skarb z budżetu Ministerstwa Reform Rolnych na r. 1924 (pomoc kredytowa dla osadników).

Państwowy Bank Rolny uprawniony jest do kasowania marek stemplowych, zarówno na wekslach jako też na skryptach dłużnych, oraz innych dokumentach otrzymywanych przez Bank, tudzież do pobierania opłat stemplowych w gotówce i czynienia odpowiednich adnotacji o pobraniu opłaty na odnośnych dokumentach z następnem perjodycznem przelewaniem pobranych sum do Skarbu Państwa.

Państwowy Bank Rolny wolny jest od wszelkich podatków bezpośrednich.

Egzekucje należności z tytułu kredytu, przyznanego przez Państw. Bank Rolny, oraz należności z kredytu udzielanego z funduszków administrowanych przez Państw. Bank Rolny, odbywają się trybem, przewidzianym dla egzekucji bezspornych należności skarbowych.

W razie potrzeby udzielenia pomocy rolnictwu w szczególności udzielenia rolnikom krótkoterminowych pożyczek (np. na zasiew zboża siewnego), otrzymuje Państwowy Bank Rolny ze sum obrotowych odpowiednie sumy. Udzielone pożyczki ściąga P. B. R. i zwraca je Ministerstwu Skarbu.



## IX. KONTROLA.

### *Pojęcie, cel i przedmiot kontroli.*

Kontrola administracji państwowej w najogólniejszym słowa znaczeniu, jest to badanie wszelkich czynności władz i urzędów, zajmujących się gospodarką państwową.

Jak w prywatnym gospodarstwie tak i w administracji państwowej celem kontroli jest *badanie wszelkich operacji*, wykrycie takich czynności lub zaniedbań organów zarządzających i wykonawczych, które sprzeciwiają się ustawom, przepisom i wogóle zaprowadzonemu w gospodarstwie porządkowi, a tem samem zapobieżenie zagrażającej szkodzie majątkowej w gospodarstwie albo też uzyskanie dla gospodarstwa w drodze właściwej odszkodowania, jeżeliby w majątku lub dochodach stratę poniosło. Chcąc więc uczynić zadość wymogom kontroli, trzeba poddać badaniu całą administrację danego gospodarstwa.

### *Bliższe wymogi kontroli.*

Dla osiągnięcia tego celu, kontrola, czyli badanie winno być *systematyczne, ścisłe, ciągłe i wszechstronne*; kontrola nie odniesie pożądanego skutku, jeżeli wykonywana będzie bez systematycznego planu, pobieżnie, dorywczo lub tylko częściowo i będzie się zasadzała na notowaniu samych stron ujemnych, bez uwzględnienia wyników dodatnich w gospodarstwie.

### *Kwalifikacja kontrolującego.*

Lecz nie dosyć jest nakreślić idealny plan systematycznej kontroli i zachować powyższe warunki, potrzeba nadto i to nieodzownie, aby kontrolujący miał odpowiednie kwalifikacje, fachowe wiadomości, odpowiednie stanowisko, zapewniające mu bezstronność i skuteczne wykonywanie kontroli. Od kontrolera wymagać należy zupełnego wykształcenia w dziedzinie kontrolowanej gałęzi gospodarstwa, dokładnej znajomości form prowadzenia gospodarki i wreszcie gruntownej znajomości rachunkowości w tem gospodarstwie, gdyż ma on nie tylko dostrzegać błędy, popełnione przez funkcjonariuszy gospodarstwa, czy to z umysłu (złej woli), czy też z braku odpowiednich wiadomości, lub przez pomyłkę, lecz nadto jest jego obowiązkiem wykrywanie szkód, wyrządzonych przez nierzetelność a ukrytych częstokroć z wielką przebiegłością, tak w operacjach gospodarczych, jak i w ra-

chunkach. Zatem kontrolujący władze i urzędy państwowe, winni znać dokładnie rachunkowość państwową, organizację władz i urzędów od najwyższych do najniższych, ich zakres działania, przysługujące im prawa a wreszcie organizację kas. Ponieważ kontrolujący musi badać moc dowodową dokumentów, na których opierają się operacje w gospodarstwie, przeto powinny mu być znane, przynajmniej główne zasady ustawodawstwa. Nie osiągnięta kontrola zamierzonego celu, jeśli kontrolujący zasięga powyższych wiadomości od kontrolowanego, chociażby ten był obowiązany ustawowo dawać mu wyjaśnienia, bo na podstawie otrzymanych wyjaśnień wyciągnie błędne wnioski i przedstawi gospodarkę w fałszywym w dobrym czy złym świetle.

Stanowisko sprawdzającego gospodarkę winno być tego rodzaju, ażeby nie dawało powodu do powątpiewania o jego bezstronności, kontrolujący więc nie powinien ani w chwili wykonywania kontroli, ani przed tem brać udziału w danej gałęzi administracji państwowej. Kontrolującemu więc powinny być surowo wzbronione wszelkie czynności, mające styczność z produkcją lub przechowywaniem zapasów majątkowych, z poborem lub dokonywaniem wypłat albo składaniem rachunków.

W stosunku do orgnów kierowniczych nie powinien kontrolujący brać udziału w robieniu planów gospodarczych (preliminarzy), oszacowań, licytacji, umów ze stronami, kosztorysów i t. d. ani w czynnościach przy wymiarze należności, bo inaczej bierze udział w samej administracji i nie można liczyć na jego bezstronność przy badaniu gospodarki i jej rachunków. — Aby można liczyć na bezstronność organów kontrolnych, należy im ile możności nadać stanowisko zupełnie niezależne od organów kierowniczych i wykonawczych, ale również niedopuszczalnym jest w jakiegokolwiek formie udział organów kontrolnych w administracji państwowej.

#### *Kontrola rachunków.*

Badanie rachunków jest istotną częścią kontroli każdego gospodarstwa, — bez której zbadanie stanu gospodarki jest nie do pomyślenia. Rachunki powinny przedstawiać obraz całej gospodarki a kontrolujący winien w tym względzie rachunki zbadać.

Rachunki, które mają być poddane badaniu (cenzurze), winny przedstawiać ciągłość, a więc rachunek za pewien okres czasu może być badany dopiero po zbadaniu i wszechstronnem sprawdzeniu rachunku z poprzedzającego bezpośrednio okresu czasu. Rachunek powinien obejmować cały okres czasu, za który jest złożony i powinien być sporządzony według wzorów przepisanych obowiązującymi instrukcjami a wszystkie części składowe rachunku winny być prawdziwe i na dowód tego, przez odpowiedzialnych urzędników podpisane. Nie jest wskazane podpisywanie rachunków przez urzędników (naczelników władz i urzędów), którzy ani nie sporządzali ani nie sprawdzali odnośnych rachunków.

Sprawdzający rachunki (cenzurant) winien zwrócić uwagę, czy liczby porządkowe pozycji, (zapisów) następują po sobie w arytmetycznym porządku, czy każda pozycja rachunku jest zaopatrzona datą, czy przedmiot

jest w kolumnie dla tekstu jasno i dokładnie opisany, czy pozycje pozostające ze sobą w związku wpisano należycie z powołaniem się w jednej na drugą i czy przeniesienia zniesień z jednej strony rachunku na drugą należycie uskuteczniiono.

Obroty przedstawione w rachunkach należy zbadać

a) co do ich prawdziwości, manowicie: czy wpłata względnie wypłata dotyczy omawianej osoby, czy wpłatę lub wypłatę uskuteczniiono w sumie podanej w dokumencie, czy wpłata lub wypłata nastąpiła na podstawie podanego tytułu należności, czy nastąpiła w oznaczonym czasie czy pobór lub wypłatę uskuteczniiono na oznaczony czas a nadto

b) co do ich rzetelności: czy wpłata lub wypłata nastąpiła na podstawie ważnych asygnacji, czy osoba, koszt, tytuł należności, termin i stosownie do okoliczności okres czasu, na który należytość przypada, zgadzają się ze szczegółami określonymi w asygnacji, czy warunkom, od których zależną była wypłata lub wpłata zupełnie zadość uczyniono i wpłata lub wypłata zarachowaną została na właściwy tytuł budżetowy, względnie rachunek. Przytem badaniu należy też porównać pozycje, pozostające ze sobą w związku tj. przeprowadzić t. zw. „inkontrowania”. — Cenzurant powinien przekonać się przy każdej pozycji wydatku, z której wynika dochód w tym samym, czy w innym rachunku tej samej lub innej gałęzi administracji, czy ten dochód jest rzeczywiście w odnośnym rachunku uwidoczniiony tak przy przeprowadzeniach rachunkowych jak i przelewach między dwoma gałęziami administracji państwowej (t. zw. pozycje styczne). To odnosi się także do pozycji wydatków uskuteczniionych dla nabycia rzeczy, które winny być zapisane w inwentarzu; pozycje takie należy porównać z zapisami w inwentarzu, który zresztą poddać należy szczegółowemu badaniu.

Dokumenty dołączone do rachunków winien cenzurujący sprawdzić co do ich prawdziwości, t. j. czy nie są sfałszowane i czy są autentyczne, oraz co do ich ważności t. j. czy posiadają takie własności, aby według prawa rzeczywiście i skutecznie to oznaczały, co przedstawiać powinny. Ważność dokumentu należy od właściwości (formalności) prawem wymaganych, przeto ocenienie ważności dokumentu oparte być musi na prawach obowiązujących. Kontrolujący winien każdą sprawdzoną pozycję podkreślić i na rachunku stwierdzić dokonanie sprawdzenia. Wszelkie poprawki w rachunkach w tekście, czy cyfrach są przy cenzurze niedopuszczalne.

### *Badanie zasobów.*

Po obliczeniu ilości zasobów, jakie wynikają z rachunków (zapasów książkowych), przystępuje się do badania ilości i jakości samych zasobów; porządek ten winien być zawsze przestrzegany. Nie należy przystępować do badania zasobów przed obliczeniem zapasów (książkowych), jakie według rachunków w kasach, składach, magazynach znajdować się powinny. Badanie zasobów rozciągać się winno na wszystkie główne, rezerwowe i podręczne skarbcie, kasy, schowki, składy i t. p. i polega na tem, że odpowiedzialny

zawiaadowca (skarbnik kasjer, magazynier i t. p.) przelicza wszystkie zapasy w obecności rewidującego (kontrolera).

W żadnym razie nie powinien liczyć pieniędzy i innych zasobów rewidujący ani jego pomocnicy, gdyż zawiaadowca lub kasjer nie mogliby być pociągnięci do odpowiedzialności za stan zasobów, które przechodziły przez ręce innych, nieodpowiedzialnych za nie osób.

Sumy zapasów rzeczywiście znalezionych powinny zgadzać się zupełnie z zapasami wyprowadzonymi z zamkniętych rachunków.

Przy kontrolach i rewizjach należy zwracać uwagę na bardzo wiele okoliczności, które zależą od sposobu prowadzenia i organizacji danego urzędu przedsiębiorstwa lub instytucji a które wyliczyć trudno; na szczególniejszą jednak uwagę zasługują stosunki personalne, które bardzo często są wskaźnikiem stanu administracji i jej ujemnych lub dodatnich stron.

#### *Postępowanie przy odkryciu niedokładności (braków lub nadwyżek).*

Dostrzeżone przy rewizjach niedokładności mogą okazać się albo w rachunkach albo w znalezionych zasobach.

Przy badaniu rachunków mogą okazać się następujące niedokładności:

a) albo do pewnych pozycji rachunku brakują potrzebne dokumenty, lub znajdujące się dokumenty nie są wystarczające do udowodnienia prawdziwości odnośnej pozycji,

b) albo też zasoby nie są zapisane w rachunku w dochodach, lub zapisane są niewłaściwie,

c) albo wydatek, znajdujący się w rachunku jednej z kilku w danym urzędzie (kasie) połączonych gałęzi gospodarstwa, nie znajduje się w dochodach dziennika drugiej gałęzi gospodarstwa lub też dochodu tego nie zamieszczono we właściwym czasie,

d) albo wreszcie w sumowaniu ilości, lub w przenoszeniu sum z jednej strony na drugą znaleziono błędy arytmetyczne.

W wypadku pod a) do c) nie powinien rewidujący zarządzać żadnej zmiany w rachunkach, lecz tylko zbadać istotę niedokładności i ewentualnych nadużyć i spowodować przeprowadzenie dochodzeń przez przełożoną władzę. W wypadku pod d), o ile nie ujawnią się niedokładności, wskazujące na nadużycia, mogą być poprawione błędy arytmetyczne w ten sposób, aby cyfry pierwotne były zupełnie czytelne, przyczem odpowiedzialni urzędnicy mają umieścić potwierdzenie, że poprawki zostały przez nich samych dokonane.

Przy badaniu zasobów mogą okazać się niedobory (braki) lub nadwyżki.

Jeśli różnica jest znaczniejsza należy ze ścisłością powtórzyć zbadanie rachunków i sprawdzenie zasobów, a gdy błędu w pierwotnym badaniu nie znaleziono, należy zawiaadowcom w miarę okoliczności udzielić pewien czas do wyjaśnień. Po bezskutecznym upływie tego czasu, lub gdy zawiaadowcy wprost uznali istnienie braku, należy ich wezwać do pokrycia tegoż a ewentualnie postarać się o zabezpieczenie szkody w inny sposób. Jeśli

brak powstał dowodnie bez winy urzędników odpowiedzialnych (elementarne wydatki, kradzież itp.), to należy go wykazać jako stratę gospodarstwa.

Jeśli przy badaniu okaże się nadwyżka, należy ją pozostawić w gospodarstwie i zachować jako dochód (przyrost) dla skarbu państwa, albowiem zawiadowca gospodarstwa winien pozostawić właścicielowi wszelką z gospodarstwa wynikającą korzyść, a zatem i przypadkową nadwyżkę, tem więcej, że w razie zgłoszenia się poszkodowanego z żądaniem zwrotu, nie urzędnik jako zawiadowca gospodarstwa, lecz sam właściciel, a więc władza dysponująca decydować może o zwrocie.

Oczywiście, że i nadwyżki (przyrosty), pochodzące z przyczyn naturalnych i jako takie należyte wykazane, nie wchodzi tu w rachubę. Przyrosty naturalne winny być zachowane w sposób przewidziany w planach gospodarczych.

### *Protokoły kontrolne.*

Co do wszystkich niedokładności, znalezionych tak w rachunkach jako też w zasobach majątkowych, powinien rewidujący (kontroler) sporządzić protokół, wzywając odnośnych urzędników (naczelników urzędu, zawiadowców, magazynierów i t. d.) do wyjaśnienia i zeznania ich spisać lub zezwolić na ich wpisanie w protokole, który tak kontrolujący, jak i kontrolowany podpisać powinni. — Do protokołu należy dołączyć dokumenty, które uznano za niezupełne lub niedostateczne do udowodnienia prawdziwości odnośnych pozycji, i dokumenty te jak nie mniej brakujące dokumenty spisać w protokole, powołując dotyczące pozycje rachunkowe.

Kontrolujący może wydawać zarządzenia tylko w sprawach nagłych i ważnych, które obowiązują tak długo, dopóki właściwa, odpowiedzialna władza dysponująca nie wyda w tej sprawie zarządzenia. — Zarządzeń ogólnych organ kontrolujący, czy to jako jednostka, czy jako ciało zbiorowe (instytucja) kontrolne, w myśl zasady, wykluczającej kontrolę od administracji, wydawać nie powinien.

Rewidujący winien jednak mieć prawo i obowiązek badania przyczyn nieprawidłowości, braków i nadwyżek oraz prawo żądania od urzędników, ewentualnie od władzy wyjaśnień, aby uzyskać niezbite podstawy do dalszego postępowania. Wszelkie zebrane dowody, potrzebne wykazy, zestawienia, ewent. odpisy dokumentów należy dołączyć do protokołu. Szczególniej gdy zostanie odkryty znaczniejszy brak i gdy funkcjonariusze przyznają się do przywłaszczenia lub są uzasadnione podstawy do obwinienia ich o takie przewinienia, należy postarać się w najkrótszej drodze o odebranie im prawa dalszego zawiadywania majątkiem. W takich wypadkach winien mieć kontrolujący szczegółowe uprawnienia do złożenia z urzędu nierzetelnych funkcjonariuszów, ustanowienia zastępców i oddania im majątku względnie urzędu, zabezpieczenia w miarę możliwości wyrządzonej szkody, a na wypadek gdyby zachodziła obawa ucieczki winnych funkcjonariuszów, oddania ich w ręce sprawiedliwości. O takich wypadkach winien kontrolujący w interesie administracji zawiadomić natychmiast i to bezpośrednio władzę przełożoną, upoważnioną do wydawania dalszych zarządzeń.

### *Sprawozdania kontrolujących i instytucji kontrolnych*

Niezależnie od spisania protokołu stwierdzającego tylko wadliwości, nieprawidłowości, braki i t. d. w danym urzędzie, kasie, magazynie i t. p., winien kontrolujący organ po przeprowadzeniu każdej kontroli przedstawić wiernie stan kontrolowanego przedmiotu w szczegółowym *sprawozdaniu*. Należy pamiętać, że mimo pewnych uchybień kontrolowany przedmiot może funkcjonować bardzo dobrze, a rzekome uchybienie wobec prawidłowego dodatniego funkcjonowania odnośnego aparatu znikną zupełnie, lub zredukują się do nieznacznych przekroczeń; poprzestawanie więc na podnoszeniu samych tylko stron ujemnych bez przedstawienia dodatnich, nie tylko nie oddziaływałyby dodatnio ale nawet wywarłoby ujemny wpływ na dalszy tok czynności kontrolowanego urzędu lub przedsiębiorstwa.

Do takich sprawozdań należy dołączyć odpis ostatniego zestawienia obrotu lub działalności kontrolowanego urzędu (przedsiębiorstwa) i inne wykazy, spisy itp. dokumenty, mogące dać należyty i możliwie wyczerpujący obraz tego urzędu (przedsiębiorstwa).

Sprawozdanie winno być przedstawione w sposób jasny, rzeczowy i przedmiotowy, bez wszelkiej przesady w dodatnim czy ujemnym kierunku, bez wypowiedania nagany lub oskarżania osób. Ukrywanie lub przemilczanie dostrzeżonych nieprawidłowości jest w wysokim stopniu karygodne. Ale też i opisywanie w sprawozdaniach faktów niestwierdzonych, tendencyjnie przekręconych, lub podnoszenie drobnych, nic nieznaczających uchybień do nadzwyczajnych przewinień jest bardzo niewłaściwe. Władze administracyjne i instytucje kontrolne, z ramienia których delegaci wykonywują kontrole, winny periodycznie składać swym przełożonym sprawozdania o czynnościach kontrolnych za ubiegły okres.

Sprawozdania te winny być wyczerpujące. Jeśli w sprawozdaniach delegatów o dokonanych czynnościach kontrolnych nakazaną jest rzeczowość, przedmiotowość i bezstronność, to dla sprawozdań władz administracyjnych i specjalnych instytucji kontrolnych postulaty te winny być bezwzględny nakazem; sprawozdania nieściśle, tendencyjne, odbiegające od prawdy albo przedstawiające tylko ujemne strony kontrolowanych przedmiotów, wprowadzają przełożonych w błąd i szkodzą gospodarce państwowej. Sprawozdania takie, o ile składane są władzom ustawodawczym, wywołują w sferach poselskich nieprzychylne dla władz rządowych nastroje, a gdy przedostają się do prasy krajowej czy zagranicznej, powodują nadzwyczaj szkodliwe skutki i nieobliczalne szkody dla samego państwa.

Sprawozdania w ten sposób przedstawione sprawiają może więcej szkody dla państwa, aniżeli owe uchybienia funkcjonarjuszów państwowych, podnoszone z tych lub innych powodów do olbrzymich rozmiarów. Najgorzej się jednak dzieje, gdy o takich zawinieniach urzędników państwowych władze przełożone dowiadują się dopiero z prasy lub drukowanych sprawozdań instytucji kontrolnej.

### *Podział kontroli na uprzednią, bieżącą i następną.*

Podział kontroli na t. zw. uprzednią (wstępną, a priori), bieżącą (faktyczną, in medio) i na następną (ex post), o której dość obszernie mówi Schwarz, jakkolwiek przyjęty w wielu państwach, nie da się ściśle przeprowadzić. Jest to podział kontroli pod względem formalnym a nie rzeczowym. Przy tym podziale decydującym ma być czas wykonywania kontroli nad czynnościami w gospodarstwie. Kontrolę uprzednią nazywają także kontrolą zamierzeń czynności administracyjnych, kontrola faktyczna ma polegać na badaniu działalności władz i urzędów na miejscu, a kontrola następną ma obejmować całą gospodarkę po dokonaniu czynności gospodarczych.

Podziałowi temu można przedewszystkiem zarzucić, że nie da się ściśle przeprowadzić, gdyż przy kontroli bieżącej (faktycznej) a nawet przy kontroli następnej wykonuje się automatycznie kontrolę wstępną dla późniejszych podobnych wypadków, a ponadto, że kontrola wstępna t. j. kontrola zamierzeń, poddająca badaniu wszelkie czynności gospodarcze przed ich rozpoczęciem, wkracza w dziedzinę administracji i wyklucza odpowiedzialność kontrolowanego zawiadowcy gospodarstwa, t. j. władz i urzędów w państwie. To samo do pewnego stopnia można powiedzieć o kontroli bieżącej, szczególnie w wypadkach, gdy ją rozciągnięto na władze kierownicze. Jeśli właściciel majątku przepisuje (naznacza) administratorowi plan gospodarczy, lub kontrolując jego każdą czynność, odbiera mu swobodę konieczną w zarządzie gospodarczym i pozbawia go w ten sposób możliwości przedsięwzięcia śmielszych, może mniej pewnych kroków i możliwości osiągnięcia znacznie lepszych rezultatów, to musi dzielić z nim odpowiedzialność za te wyniki i nie może go czynić wyłącznie odpowiedzialnym za następstwa i ewentualne straty.

Dlatego więc kontrolę wstępną i bieżącą (faktyczną) winny wykonywać przedewszystkiem organy odpowiadające wspólnie z organami kontrolowanymi za gospodarkę, a więc w administracji państwowej władze przełożone nad czynnościami władz i urzędów podwładnych.

Inaczej rzecz przedstawia się przy kontroli następnej — oczywiście o ile ona rozciąga się wyłącznie na czynności przez władze gospodarcze już dokonane i na wyniki gospodarki. Tu powinna być kontrola jak najbardziej rozwinięta, tak z ramienia przełożonych władz administracyjnych, jako też specjalnych instytucyj kontrolnych i obejmować jak najszerszy zakres działania, winna ona objąć swą działalnością całą gospodarkę i jej rachunkowość w najdrobniejszych szczegółach za cały rok (okres) administracyjny i wyniki gospodarstwa sprawdzać na miejscu.

### *Absolutorjum.*

Ostatecznym celem kontroli jest udzielenie kontrolowanym uwolnienia od odpowiedzialności, czyli absolutorjum. Akt ten nastąpić może dopiero po złożeniu rachunków t. zw. zamknięcia rachunków przez Rząd i po wszechstronnem sprawdzeniu ich przez ustanowioną do tego instytucję

oraz organy władzy ustawodawczej, czyli po wykonaniu kontroli konstytucyjnej.

### *Kontrola w Polsce.*

Jak to wyżej przedstawiono, w państwach zaborczych Austrii, Prusach i Rosji obowiązywały tak w urzędach jak i kasach odmienne systemy rachunkowości kameralistycznej i do tych systemów jak również do formy rządu oraz organizacji władz i urzędów dostosowana była kontrola państwowa, odmienna w każdym z tych państw. We wszystkich trzech państwach zaborczych istniała oprócz kontroli administracyjnej, także kontrola konstytucyjna, jednakże jak zasady konstytucji w tych państwach różniły się od siebie bardzo znacznie, tak też i kontrola oparta była na zupełnie różnych pojęciach o zakresie działania i sposobie wykonywania kontroli. Po rozpadnięciu się tych państw i wyzwoleniu Polski w byłym zaborze austriackim ostała się tylko kontrola administracyjna, wykonywana przez władze administracyjne, składająca się z ludzi odpowiednio wykształconych z długoletnią rutyną, złączona z władzami, które po przewrocie politycznym nie uległy zmianom organizacyjnym, zatrzymały austriacką rachunkowość i tylko zmieniły charakter państwowy. Działalność centralnej władzy kontrolnej t. j. Najwyższej Izby Rachunkowej przestała istnieć na obszarze byłego zaboru austriackiego.

Według przepisów austriackich władze asygnujące przedkładały Najwyższej Izbie Rachunkowej roczne rachunki z uskuteczniionych przez kasy przychodów i rozchodów, czyli roczne zamknięcia rachunków według działów, tytułów i paragrafów budżetu, a władze, których departamenty rachunkowe prowadziły księgi „konto-korrente”, nadto roczne zamknięcia obrotów rachunków bieżących. Władze asygnujące dla spraw wspólnych (t. j. krajów reprezentowanych w Radzie Państwa i krajów Węgierskich) przedkładały osobne zamknięcia Najwyższej wspólnej Izbie Rachunkowej.

Najwyższa Izba Rachunkowa zestawiała z tych rachunków centralne zamknięcia rachunków państwowych i przesyłała zamknięcia Ministerstwu Skarbu, a Minister Skarbu składał je Radzie Państwa do konstytucyjnego traktowania. Izba Rachunkowa dla spraw wspólnych składała zamknięcia rachunków Ministrowi Skarbu dla spraw wspólnych a ten przedstawiał je delegacjom do konstytucyjnego załatwienia.

Kontrola rachunków państwowych jak również kontrola kasowa miały cel dwojakiego rodzaju: a) zapobiegawczy i b) badawczy.

Ustawa skarbowa i współdziałanie departamentów rachunkowych przy asygnowaniu stanowiły środki zapobiegawcze, zaś rachunki władz administracyjnych i ich sprawdzenie przez Najw. Izbę Rachunkową, oraz centralne zamknięcie i sprawdzenie ich przez reprezentację państwa stanowiły środki badawcze rachunków państwa.

Od składania rachunków były zwolnione Ministerstwa i władze centralne tylko co do przywołanych im funduszków dyspozycyjnych i na tajne wydatki; również nie przedkładało rachunków Ochmistrzostwo dworu, ponieważ dla wydatków nadwornych była prawnie przyznawana stała dotacja.



W zaborze pruskim po dokonaniem wyzwoleniu Polski władze pruskie usunęły się w zupełności i na obszarze tego zaboru utworzyły się samorzutnie nowe władze i kasy, dostosowane do potrzeb danej chwili a o zorganizowaniu kontroli nikt na razie nie myślał. Z dawnej kontroli pruskiej administracyjnej nie pozostało ani śladu. Na zasadzie rozp. Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dn. 15 listopada 1919 r. (Tygodnik Urzędowy N. 71, poz. 190) utworzono Izbę Obrachunkową b. Dzielnicy Pruskiej, której działalność była jednak bardzo ograniczoną. Dopiero rozporz. R. M. z dn. 29 września 1912 r. (Dz. U. R. P. Nr. 82, poz. 570) zniesiono tę Izbę Obrachunkową i jej agendy przekazano Najw. Izbie Kontroli a na podstawie rozp. Prezesa N. I. K. z dn. 29 września 1921 (Dz. U. R. P. N. 85) utworzono Okręgową Izbę Kontroli w Poznaniu, która przejęła agendy Izby Obrachunkowej Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej.

Tak w Austrii jak i w Prusach głównym zadaniem najwyższej instytucji kontrolnej było *sprawdzenie należytego wykonania budżetu*, w szczególności stwierdzenie, czy i o ile nastąpiło zboczenie od zatwierdzonego przez ciała ustawodawcze budżetu; kontrola administracyjna musiała dostarczyć parlamentowi względnie sejmowi potrzebnego materiału do wykonania zastępowanego dlań konstytucją prawa kontroli konstytucyjnej. Najwyższa kontrola administracyjna w tych państwach nie badała i nie sprawdzała szczegółowo każdej czynności władz i urzędów administracyjnych, ani przed jej dokonaniem (kontrola uprzednia), ani w czasie jej wykonania (kontrola bieżąca), jakkolwiek do tego była zasadniczo uprawniona, gdyż ustawodawstwo w państwach tych wychodziło z tego słusznego założenia, że kontrolę uprzednią w sposób *systematyczny, ścisły, wszechstronny i ciągły* może wykonać tylko kontrola z ramienia właściwych władz administracyjnych. W każdej więc gałęzi administracji państwowej wykonywaną była taka kontrola przez właściwe władze, (rachunkowe i specjalne fachowe), dające gwarancję wykonania należytej kontroli gospodarki. Kontrola administracyjna, wykonywana przez najwyższą władzę kontrolną *ograniczyła się tylko do kontroli następnej, rachunkowej i merytorycznej*, obejmowała w ten sposób szczegółowo całą administrację a w miarę uznanej potrzeby, badała sprawy przez delegatów na miejscu lub rekwirowała akty i księgi, wydawała ogólne zarządzenia w porozumieniu z władzami centralnymi, — nie przedsiębrała jednak z reguły ani perjodycznych, ani niespodziewanych rewizji kas, magazynów, fabryk i t. p. lecz pozostawiała tę kontrolę władzom administracyjnym, które rewizje takie z większą dokładnością i znajomością rzeczy spełnić mogą, aniżeli delegaci Najwyższej Kontroli państwowej, lub jej eksponowane organy.

Kontrole, rewizje, lustracje kas wykonywali w tych państwach albo urzędnicy delegowani z ramienia przełożonych władz lub urzędów, albo specjaliści inspektorowie (kuratorowie) według specjalnych instrukcji. Jedni i drudzy spełniali obok funkcji kontrolnych także czynności administracyjne.

Inaczej sprawa przedstawiała się w Carskiej Rosji, gdzie kontrola polegała na braku wszelkiego zaufania do władz i urzędów i na podejrze-

waniu wszystkich o nieuczciwość i nadużycia. Kontrola administracyjna w Rosji stanowiła poniekąd zwierzchnią instancję wszystkich władz administracyjnych i miała charakter wyłącznie kontroli monarchicznej, konstytucja bowiem w Rosji nie miała jeszcze czasu wykształcić kontrolę opartą na zasadach konstytucyjnych i nadać jej właściwą formę konstytucyjną.

Przypatrzmy się bliżej rosyjskiej „Organizacji Kontroli Państwowej“.

Kontrola państwowa stanowiła w Rosji odrębną *gałąź zarządu państwowego* i miała śledzić za legalnością i prawidłowością administracyjnych i wykonawczych czynności, dotyczących przychodu, rozchodu i przechowywania kapitałów, administrowanych przez władze, obowiązane do składania jej sprawozdań, oraz była powołaną do *wydawania opinii* o tem, czy gospodarka była korzystna lub niekorzystna dla skarbu, *niezależnie od legalności zarządzeń*.

Sprawozdania z powyższych czynności składały kontroli państwowej:

a) wszystkie władze rządowe, oprócz tych, które zwolnione były od tego na podstawie ustaw i reskryptów cesarskich i b) te ziemskie, miejskie i stanowe instytucje oraz prywatne spółki i stowarzyszenia, które zostały poddane kontroli państwowej w drodze ustawodawczej względnie na podstawie reskryptów cesarskich lub zatwierdzonych przez rząd statutów.

Kontrola państwowa miała: 1) sprawdzać preliminarze budżetowe i wnioski o asygnowanie dodatkowych kredytów ministerstw i głównych urzędów oraz podległych jej kompetencji ziemskich, miejskich i prywatnych instytucji i wyniki sprawdzenia komunikować, komu należy, 2) badać sprawozdania z obrotu kapitałów pieniężnych i materiałowych urzędów sprawozdawczych. 3) dokonywać — na podstawie istniejących przepisów — faktycznej kontroli zasobów pieniężnych i materiałowych, urządzeń budowli i innych obiektów, podlegających opodatkowaniu, — eksploatacji kolei państwowych i prywatnych, podlegających kompetencji kontroli państwowej, 4) śledzić za prawidłowością i celowością klasyfikacji wszystkich podlegających jej sprawdzeniu kapitałów i 6) przedsięwziąć środki, w celu udoskonalenia przepisów rachunkowych, wzorów ksiąg i sprawozdań oraz ustalać w porozumieniu z odnośnymi władzami tryb postępowania, nie wymagający ustawowego unormowania.

Kontroler państwowy przedkładać miał: 1) Cesarzowi corocznie 15 maja sprawozdanie z rewizyjnej działalności organów kontroli państwowej za rok ubiegły i 2) Dumie Państwowej corocznie najpóźniej 1 października *ogólne sprawozdanie* z wykonania budżetu za ubiegły okres budżetowy a do 1 listopada uwagi swoje i załączniki do sprawozdania.

Z przytoczonych ogólnych postanowień o organizacji kontroli państwowej w Rosji wynika jasno, że stanowiła ona część zarządu państwowego, była zależną od carskich zarządzeń i powołaną do wykonywania wszechstronnej kontroli administracyjnej, gdyż sprawdzała preliminarze budżetowe, wykonywała więc częściowo t. zw. wstępną (uprzednią) kontrolę, wydawała opinie w sprawie gospodarki państwowej i wnioski o dodatkowe kredyty dla Ministerstw, składała sprawozdania tylko Cesarzowi i Dumie, była więc organem carskim, odbierającym zarządzenia z kancelarii gabinetowej

Cesarza i stojącym ponad rządem, który w razie konfliktu z kontrolą państwową mógł zasięgnąć decyzji samego cesarza.

Ta wszechwładna instytucja, kwestjonująca w Rosji nawet zarządzenia całego rządu, mimo ich legalności, przetrwała aż do upadku caratu, a idea jej przeszła do ustawodawstwa polskiego.

## A. KONTROLA ADMINISTRACYJNA.

Jak we wszystkich państwach, tak i w Polsce, kontrolę administracyjną wykonują w pierwszym rzędzie władze administracyjne a następnie specjalna instytucja zwana Najwyższą Izbą Kontroli. Pierwsza opiera się na podstawie dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskiem, oraz uchwalonych na zasadzie tego dekretu (art. 13 i 15) statutów organizacyjnych dla władz administracyjnych i wydanych przez te władze rozporządzeń, druga zorganizowana jest na mocy ustawy o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 i specjalnych ustaw.

Obydwie te kontrole mają spełniać swe zadania stosownie do określonego im zakresu działania i dążyć do jednego celu, o którym mówiliśmy, dając pojęcie kontroli.

Bez kontroli wykonywanej z ramienia Rządu i władz administracyjnych, żadne państwo obejść się nie może, jest ona bowiem warunkiem utrzymania w korbach prawidłowej administracji a należyte jej zorganizowanie zabezpiecza najlepiej fundusze i majątek państwa. Natomiast Najw. Izba Kontroli, spełniając swój obowiązek kontroli, winna być niejako pośrednikiem między Rządem a Władzami ustawodawczymi i społeczeństwem a wykonywując nadzór nad czynnościami Rządu, dać wierny obraz gospodarki przez Rząd prowadzonej. Im ściślejszy i dokładniejszy będzie ten nadzór, tem większe będzie zaufanie w społeczeństwie do Rządu.

### *I. Kontrola administracyjna w ciągu roku.*

Kontrola administracyjna z ramienia Rządu tworzyła się w Polsce równocześnie z organizowaniem się władz administracyjnych. Wzory tej kontroli pozostały po Austrii w Małopolsce, a po Rosji w b. Kongresówce, kontrola administracyjna istniała na tych obszarach oddawna prawnie we wszystkich gałęziach gospodarki państwowej.

#### *1) Kontrola kas.*

Kontrolę kas skarbowych początkowo w b. Kongresówce wykonywały władze przełożone a więc, jakto we wstępie przedstawiono, Delegacje Ministerstwa Skarbu i inspektorzy skarbowi na podstawie rozporządzeń Ministerstwa Skarbu z dn. 16 stycznia 1919 L. 10157 i z dn. 18 lutego 1919 L. 9677 a w Małopolsce Krajowa Dyrekcja Skarbowa, Dyrekcje okręgów skarbowych i krajowi lustratorowie urzędów podatkowych na mocy przepisów austriackich i specjalnych instrukcji; dla urzędów celnych, sprzedaży soli

i innych urzędów dla dochodów niestałych—na podstawie instrukcji z 25 kwietnia 1851; dla głównych (filjalnych) kas krajowych na podstawie instrukcji z 4 marca 1887 i dla urzędów podatkowych — instrukcji z r. 1889, wydanej przez Minist. Sk. rozp. z dnia 20 kwietnia 1889 L. 28164.

Instrukcja dla kas skarbowych w b. Kongresówce z 4 lutego 1920 r. zawierała w §§ 215 — 222 postanowienia o sposobie przeprowadzania rewizji w kasach skarbowych i rozróżniała 1) rewizje miesięczne, których celem było sprawdzanie zapasów gotówki, papierów wartościowych i innych efektów na podstawie księgi skarbcza i 2) rewizje niespodziewane, które były ściślejsze i obejmowały całą manipulację rachunkową i kasową. Rewizje kas skarbowych przeprowadzały Izby skarbowe lub Ministerstwo Skarbu przez swych delegatów. Również i kasy specjalne i specjali poborcy podlegali w myśl obowiązujących dla nich ogólnych przepisów z dnia 20 marca 1920 r. rewizjom miesięcznym i niespodziewanym, dokonywanym przez ich władze przełożone.

Obecnie obowiązuje w całym państwie osobna Instrukcja o rewizjach kas państwowych z dnia 24 listopada 1921 r. (Dz. Urz. Min. Sk. Nr. 45, poz. 567), rozróżniająca rewizje niespodziewane i zwykłe oraz przepisująca dość szczegółowo sposób i rozmiary tych czynności kontrolnych. Rewizję C. K. P. przeprowadzają delegaci Ministerstwa Skarbu, obznajmieni z tą czynnością, przy pomocy urzędników rachunkowych, zaś w kasach skarbowych delegaci Ministerstwa Skarbu lub Izby Skarbowej albo sam dyrektor Izby. Rewizje niespodziewane odbywają się w każdej kasie co roku w ilości, wyznaczonej przez Ministerstwo Skarbu i przeprowadza się je z całą ścisłością. Przedmiotem każdej rewizji niespodziewanej jest sprawdzenie zapasów kasowych (w gotówce i walorach) na podstawie dzienników i księgi skarbcza, oraz innych zasobów na podstawie odnośnych zapisków tudzież zbadanie całej manipulacji kasowej, rachunkowej i urzędowania wogóle. Rewizje zwykłe, spowodowane pewnemi wypadkami, wymagającemi sprawdzenia kasy, przeprowadza się w sposób ścisły podobnie jak niespodziewane albo w sposób skrócony stosownie do potrzeby i zarządzenia władzy. W specjalnych Kasach Państwowych przeprowadzają rewizje władze okręgowe lub centralne, którym bezpośrednio podlegają urzędy, posiadające specjalne kasy. Rewizje te przeprowadza się w sposób analogiczny do postanowień wspomnianej instrukcji.

W analogiczny sposób uskutecznia się też rewizje innych urzędów pozostających bezpośrednio lub pośrednio pod nadzorem Ministerstwa Skarbu a przechowywujących materiały wartościowe jak np. Biuro Znaków Wartościowych.

## 2) *Kontrola władz.*

Lecz nietylko kasy, składy i magazyny podlegają kontroli; także władze drugiej i pierwszej instancji, a więc Izby i urzędy skarbowe bywają kontrolowane przez specjalnych delegatów Ministerstwa Skarbu. W tym celu w ostatnim statucie Ministerstwa Skarbu, zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1924 (Mon. Pol. Nr. 65 z dn. 18 marca 1924) prze-

widziano przy Departamentach osobne Wydziały Inspekcyjno-rewizyjne, które między innymi mają za zadanie zorganizowanie służby inspekcyjnej (kontrolnej) we *wszystkich kierunkach administracji skarbowej*. Służba ta ma na celu nietylko zabezpieczenie skarbu państwa przed nadużyciami, lecz równocześnie zebranie podstaw do wydania nowych zarządzeń ulepszających i upraszczających administrację państwową. Tak pojętą służbę kontrolną organizuje się obecnie we wszystkich instancjach administracji skarbowej i we wszystkich jej działach. Kontrole w ten sposób zorganizowane zmierzają nietylko do zapobieżenia nadużyciom i do ich wykrycia, ale są zarazem środkiem do osiągnięcia dalszych celów, w szczególności do wydania zarządzeń, do podniesienia dochodów lub zaoszczędzenia wydatków.

Nie można wreszcie zapomnieć, że jednym z najważniejszych obowiązków Wydziałów Rachunkowo-kasowych władz skarbowych i Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu jest cenzura dokumentów rachunkowych i kasowych (§§ 67, 78, 84 i 134 Przep. R. K.), cenzura ta wykonywana przez ludzi odpowiednio wykształconych systematycznie i stale w ciągu całego roku jest znakomitym środkiem kontroli administracyjnej nad czynnościami urzędów i kas skarbowych, zastępującym po części rewizję urzędów i kas na miejscu.

Z powodu szczupłości personelu niektóre Izby skarbowe nie zdołały jeszcze objąć cenzurą wszystkich działów, dotyczy to w szczególności zaopatrzeń emerytalnych wypłacanych na podstawie specjalnych książeczek. Zorganizowanie tej kontroli jest jednak w toku wskutek rozporządzenia M Sk. z dnia 11 stycznia 1925 L. D. K. 6219. Wydziały rachunkowe Izb skarbowych prowadzą rachunki wpływów z podatków bezpośrednich, opłat skarbowych, akcyz i monopolów państwowych. Nadzór nad wymiarami, względnie ich sprawdzanie oraz nadzór nad uiszczeniem tych dochodów państwowych sprawują inne fachowe Wydziały Izb skarbowych (§ 113 Przep. R. K.).

Cenzurę dokumentów rachunkowych i kasowych obowiązane są wykonywać stopniowo przez cały rok także wydziały rachunkowe władz i urzędów innych resortów, przygotowując w ten sposób materiały do rocznych zamknięć rachunkowych.

Wreszcie wspomnieć należy o przepisie § 27 Przep. R. K., według którego każda asygnacja ma być podpisana przez kierownika urzędu asygnującego lub jego zastępcę i kierownika wydziału rachunkowego. Obaj urzędnicy, podpisujący asygnację są obowiązani do wykonania — każdy w granicach swego zakresu działania — pewnej kontroli nad wydatkami.

Poza tą kontrolą jako też kontrolą kredytów i obowiązkiem władz niższych do zasięgania w pewnych wypadkach upoważnienia władzy wyższej, do czynienia wydatków w miarę ich zakresu działania, nie znają przepisy polskie uprzedniej (wstępnej) kontroli wydatków.

Kontrola wstępna, wykonywana początkowo przez Najwyższą Izbę Kontroli, okazała się niepraktyczną, zbyt kosztowną i narażającą częstokroć skarb państwa na straty.

Kontrolę uprzednią (wstępną) wykonują wszystkie władze administracyjne w ten sposób, że każdy akt, dotyczący administracji musi być

sprawdzony i zatwierdzony przez drugiego urzędnika a ewent. w miarę zakresu działania władz przez wyższe władze. Odpowiedzialność władz i urzędów niższych za prawidłowe załatwienie spraw i systematyczna, ciągła kontrola wykonywana przez sprawdzanie każdego zarządzenia czy załatwienia aktu przez wyższych urzędników a wreszcie obowiązek zasięgnięcia opinii Generalnej Prokuratorji Rzpltej P. w sprawach większej wagi lub wątpliwych dają pewną gwarancję prawidłowej gospodarki.

W ślad za Ministerstwem Skarbu wprowadzają też i inne Ministerstwa, celem zabezpieczenia prawidłowej gospodarki kontrolę administracyjną na wzór podobnych instytucji kontrolnych istniejących w innych państwach, w szczególności we Francji, Belgji, Anglji. Takie instytucje kontrolne wprowadziły w swych administracjach Ministerstwo Spraw Wojskowych (Korpus Kontrolerów), Ministerstwo Kolei Żelaznych, Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Ministerstwo Poczt i Telegrafów i inne.

## *II. Kontrola administracyjna z końcem roku.*

Kontrola administracyjna z końcem roku jest wykonywaną w Polsce jedynie przez władze wyższe i najwyższe w odniesieniu do władz niższych przy przedkładaniu rocznych zamknięć rachunkowych w myśl §§ 79 i 80 Przep. R. K. Wprawdzie władze centralne sporządzają zamknięcia rachunkowe wszystkich działów swego resortu i przesyłają je w jednym egzemplarzu Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu i w drugim egzemplarzu Najwyższej Izbie Kontroli, Centralna Księgowość nie może tych zamknięć kontrolować, gdyż prócz wyników kasowych nie ma do tego żadnych innych danych i nie ma prawa udzielania absolutorjum ani władzom własnej administracji ani władzom obcych resortów, także i Najwyższa Izba Kontroli wprawdzie kontroluje ostatecznie rachunki wszystkich władz na podstawie dokumentów rachunkowych i kasowych i w tym celu otrzymuje od Izb Skarbowych, z Centr. Księgowości Ministerstwa Skarbu i wszystkich innych władz resortowych potrzebny materiał lecz ma tylko obowiązek konstytucyjny przedstawić Sejmowi wniosek o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum, sama jednak takiego absolutorjum żadnej władzy ani urzędowi udzielić niema prawa. To prawo służy tylko Sejmowi.

Wskutek udzielania przez Sejm absolutorjum Rządowi nie ustaje odpowiedzialność ani władz asygnujących ani władz kasowych a tem mniej odpowiedzialność urzędników. Przepisy polskie nie znają formalnego zwolnienia od odpowiedzialności urzędników władz asygnujących czy kasowych przez przeprowadzenie tak zwanego procesu rachunkowego.

### *Najwyższa Izba Kontroli Państwowej.*

Kontrolę administracyjną, wykonywaną w Państwie Niemieckiem względnie Pruskiem przez Najwyższą Izbę Obrachunkową i Trybunał Rachunkowy a w b. Państwie Austrjackiem przez Najwyższą Izbę Rachunkową wykonuje w Polsce w sposób odmienny i w znacznie szerszym zakresie

instytucja zwana Najwyższą Izbą Kontroli Państwowej. Instytucja ta nie od razu powstała w tej formie, w jakiej obecnie istnieje.

Postanowieniem Tymczasowej Rady Stanu z 10 sierpnia 1917 r. utworzono najprzód Urząd obrachunkowy przy Ministerstwie Skarbu.

Na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 14, poz. 183) zorganizowano w miejsce powyższego urzędu samoistną Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, powołaną według brzmienia tego dekretu do stałej i wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucji, zakładów, fundacji i funduszy tudzież jednostek samorządowych i większych miast. Poza tem Najwyższa Izba Kontroli Państwa miała wszechstronnie kontrolować wykonanie budżetu.

Na podstawie tego dekretu rozwinęła instytucja ta swą działalność zrazu na władze centralne, później jednak na władze okręgowe i niższe, tworząc w tym celu placówki zwane również Izbami.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921. (Dz. Ust. Nr. 44, poz. 267) określa w artykule 9 zadania i zakres działania instytucji kontrolnej w Polsce, w sposób następujący:

„Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania rachunków Państwa, przedstawienia corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum — jest Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością  $\frac{2}{3}$  głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem“.

Zdawałoby się, że postanowienie to określa dostatecznie w formie ogólnej stanowisko i kompetencje instytucji kontrolnej w Polsce. Niestety ramy te były dla istniejącej już i na wzór rosyjskiej kontroli zorganizowanej Najwyższej Izby Kontroli Państwa za ciasne i niezgodne z jej zamierzeniami, jak to wynika z dalszego postępowania tej instytucji. Trzeba więc było koniecznie stan faktyczny ulegalizować i rozszerzyć znacznie kompetencje kontroli państwowej, co się stało przez uchwalenie ustawy z dn. 3 czerwca 1921 o Kontroli Państwowej (Dz. Ust. Nr. 51, poz. 886) i wydanie w rok później t. zw. Ogólnej Instrukcji o sposobie wykonywania kontroli przez kontrolę państwa.

Ustawa o Kontroli Państwowej pomija w zupełności ustawę konstytucyjną, zawiera liczne postanowienia nowe i rozszerza kompetencję Najwyższej Izby Kontroli, przyznając jej prawa w zakresie władzy wykonawczej (rządowej) i w zakresie wymiaru sprawiedliwości (władzy sądowej).

Wspomniana wyżej ogólna instrukcja powołuje się na art. 9 Konstytucji, do której jednak ściśle się nie stosuje.

Nie jest celem niniejszej pracy zestawianie i rozpatrywanie niezgodności tych przepisów z Konstytucją, niezgodnościom tym należałoby poświęcić więcej miejsca. Niezgodności te jednak są zbyt rażące i widoczne dla każdego konstytucyjnie myślącego obywatela. Niema artykułu w ustawie o Kontroli Państwowej, któryby nie wzbudzał pewnych wątpliwości.

Już art. 1 tej ustawy postanawia, że „Kontrola Państwowa jest władzą, w czynnościach swoich opartą na zasadach kolegjalności, z Ministerstwami równorzędną, od Rządu niezależną, podległą Prezydentowi Rzeczypospolitej”. Nasuwa się przedewszystkiem pytanie, jaką władzą jest Kontrola Państwowa w rozumieniu art. 2 ustawy konstytucyjnej: czy jest organem w zakresie ustawodawstwa, czy w zakresie władzy wykonawczej, czy też w zakresie wymiaru sprawiedliwości? Innych bowiem władz nie zna ustawa konstytucyjna. Następnie powstaje pytanie, czy Kontrola Państwowa we wszystkich czynnościach swoich, jest opartą na zasadach kolegjalności, przeciż art. 9 ustawy konstytucyjnej postanawia, że Najw. Izba Kontroli a nie Kontrola Państwowa jest opartą na zasadzie kolegjalności i nie ma mowy o jej czynnościach. Gdyby Kontrola Państwowa miała być w swoich czynnościach opartą na zasadach kolegjalności, to wszelkie czynności kontrolne musiałyby być wykonywane kolegjalnie a taka kontrola byłaby zbyt uciążliwą i kosztowną. Omawiany artykuł głosi, że Kontrola Państwowa jest władzą z ministerstwami równorzędną, od Rządu niezależną i podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej, natomiast art. 9 Konstytucji postanawia, że tylko Prezes Najw. Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi nie wchodzi jednak skład Rady Ministrów a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem.

Powyższe ogólne uwagi świadczą, ile to wątpliwości nasuwa jeden artykuł ustawy o kontroli państwowej. Szczegółowy więc rozbiór tej ustawy pozostawić musimy na później. Niewątpliwie Najwyższa Izba Kontroli, celem uniknięcia konfliktów sama postara się w myśl art. 10, 38 i 126 Ustawy konstytucyjnej o uzgodnienie tych przepisów z Konstytucją.

Zadaniem niniejszej pracy jest przedstawienie stanu rachunkowości i związanej z nią kontroli państwowej, zatem przechodzimy do właściwego tematu.

Z postanowienia Konstytucji, że Najwyższa Izba Kontroli powołaną jest do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa i przedstawienia corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum, wynika, że N. I. K. ma prawo i obowiązek kontrolowania dochodów i wydatków państwa oraz badania jego stanu majątkowego. Ten obowiązek winna spełnić N. I. K. przez swe organy.

Sposób wykonywania czynności przez tę instytucję był początkowo trojaki za pomocą: 1) kontroli wstępnej, 2) kontroli faktycznej i 3) kontroli następnej. Kontrolą wstępną czyli kontrolą zamierzeń chciano objąć wszystkie akty prawne i zabezpieczyć skarb państwa przed stratami, przekonano się jednak wkrótce, że kontrola ta, która istnieje wprawdzie w innych



państwach, ale tylko w bardzo ograniczonej mierze lub z pewnymi zastrzeżeniami bywa wykonywana i to tylko pod względem ustawowym i formalnym, a nie wogóle w każdym kierunku, wymagała bardzo wielu urzędników o wysokim i bardzo szerokim wykształceniu, okazała się niepraktyczną, zbyt kosztowną, uchylała odpowiedzialność władz i z powodu swej przewlekłości narażała skarb państwa na niepowetowane straty. Ten rodzaj kontroli, który zresztą w łonie samej władzy dysponującej winien być jaknajściślej wykonywany, musiał być zaniechany przez N. I. K. Słusznie więc ustawa o kontroli państwowej i instrukcja nie przewidują formalnie tego rodzaju kontroli, atoli art. 12 ustawy o Kontroli Państwowej postanawia, że „władze i urzędy państwowe mogą wydawać przepisy kasowe i rachunkowe nie inaczej, jak w porozumieniu z Kontrolą Państwową i t. d.” a praktyka wykazała, że Najw. Izba Kontroli rozumie to postanowienie w ten sposób, że władze muszą wydawać przepisy odpowiadające jej celom i zapatrywaniu, inaczej bowiem odmawia swej zgody. W ten sposób jak również przy zastosowaniu art. 11 zmuszającego władze i urzędy do stosowania się do zarządzeń wydawanych przez kontrolę państwową, wykonuje N. I. K. pośrednio kontrolę wstępną.

Zasadniczo jednak w myśl art. 5 ustawy o Kontroli Państwowej wykonywa Najw. Izba: 1) kontrolę faktyczną, pod którą ma się rozumieć badanie na miejscu umów i wszelkich zobowiązań, rewizje kas, rachunkowości, rewizje składów, magazynów, inwentarzy oraz sprawdzanie wszelkich robót i dostaw i 2) kontrolę następną, mającą na celu ustalenie prawidłowości dokonanych już wydatków i pobranych dochodów przez sprawdzenie rachunków formalne, cyfrowe i co do istoty dokonanych czynności, w czym się mieścić ma także sprawdzenie rocznych zamknięć rachunkowych i kasowych.

Wymienione czynności wykonują atoli w dziedzinie administracji skarbowej również Ministerstwo Skarbu i podległe mu władze i wykonywać winny inne władze resortowe, każda w swoim zakresie działania.

Ministerstwu Skarbu jako głównemu szafarzowi dochodów i stróżowi skarbu, obowiązkanemu do czuwania nad wydatkami wszystkich działów gospodarki państwowej, winien być przyznany bezwzględnie szerszy zakres działania w dziedzinie kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym. Potrzebę tej kontroli odczuwa się szczególnie w chwilach, wymagających większych wysiłków finansowych (sanacji skarbu, przesilen gospodarczych, rozruchów, strejków i t. p.). Kontrola, wykonywana przez N. I. K. i jej organy, chociażby najenergiczniejsza, najsumienniejsza, fachowa i wolna od ciężących na niej niestety jeszcze bardzo rosyjskich pozostałości, nie może dla braku danych i uchylania się od udziału w Rządzie uczynić zadość w danej chwili potrzebom administracji skarbowej.

Ministerstwo Skarbu, współdziałając przy rozdziale kredytów wszystkich resortów i wykonując przez swe organy kontrolę nad ich zużyciem, wykonuje tem samem, chociaż tylko w ograniczonym stopniu, kontrolę wstępną (prewencyjną) nad wydatkami, o ile ich dokonuje się w kasach, dochody jednak poza wpływami na rachunek budżetu Ministerstwa Skarbu, nie podlegają takiej kontroli. Ministerstwo Skarbu nie może wskutek tego przewi-

dzień wysokości wpływów na rachunek obcych resortów w najbliższych miesiącach, a przypuszczenia oparte na danych z ubiegłych miesięcy często zawodzą.

Kontrolę zupełną całej administracji państwowej pod względem finansowym wykonuje w myśl konstytucji tylko Najw. Izba kontroli, ona powinna więc mieć dane najdokładniejsze o dochodach i wydatkach. Skoro jednak Ministerstwo Skarbu ma być odpowiedzialnym szafarzem, to powinno wykonywać kontrolę zasadniczo nad wszystkimi wydatkami i dochodami i mieć możność zebrania najszybciej o nich dokładnych danych.

#### *Zamknięcie kasowe i rachunkowe z końcem roku.*

Jednym z najważniejszych instrumentów kontroli administracyjnej a następnie konstytucyjnej są niewątpliwie zamknięcia kasowe i rachunkowe z końcem okresu (roku) budżetowego. Składać je mają—jak to już wyżej przedstawiliśmy—urzędy i władze najniższe władzom wyższym a te najwyższym t. j. centralnym, które sporządzają zamknięcia, każda ze swego resortu i przysyłać je mają Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu i Najwyższej Izbie Kontroli w półtrzecia miesiąca po upływie roku budżetowego co do przychodów, względnie po upływie okresu ulgowego co do wydatków (§ 79 Przep. R. K.). Przepis ten w końcowym ustępie jest trochę niejasny, gdyż zamknięcie rachunkowe musi obejmować przychody i wydatki zatem do przedłożenia tego zamknięcia winien być wyznaczony jeden termin.

Kontrola tych zamknięć należała już w myśl dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 (Dz. U. P. Nr. 14 poz. 183) i obecnie należy w myśl ustawy konstytucyjnej do Najw. Izby Kontroli, gdyż instytucja ta, powołana do kontroli całej administracji państwowej i zbierająca przez cały rok dane z jej gospodarki, może i powinna skutecznie tę kontrolę wykonać i ustalić ostatecznie sumy przychodów i rozchodów, natomiast Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu może tylko porównać sumy przychodów i wydatków obcych resortów z wyprowadzonymi u siebie wynikami zestawień kasowych, co zresztą władze centralne we własnym interesie już przedtem uczynić winny, do ostatecznego zaś ustalenia sum końcowych w zestawieniach obcych resortów Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu nie posiada wszystkich potrzebnych danych.

Według artykułu 7 ustawy o kontroli państwowej przewidziane w konstytucji badanie zamknięć rachunków państwa stanowi kontrolę następną i polega na sprawdzeniu rachunków pod względem formalnym, cyfrowym i co do istoty dokonanych czynności.

Uwagi o wykonaniu budżetu za okres ubiegły z wnioskiem o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorjum Najwyższa Izba Kontroli przedstawiać ma Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi i Senatowi najpóźniej w sześć miesięcy od dnia otrzymania od Ministerstwa Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków z całej gospodarki państwowej, udzielając odpisu powyższych uwag i wniosku Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu.

Stosownie do art. 8 ustawy o kontroli państwowej najpóźniej w sześć miesięcy po upływie okresu budżetowego Najw. Izba Kontroli przedstawić winna Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi i Senatowi sprawozdanie z czynności kontroli, dokonanych w tymże okresie budżetowym. Prezes Najw. Izby przesyła odpisy tego sprawozdania Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu do wiadomości.

Niezależnie od uwag o wykonaniu budżetu i sprawozdania o czynnościach rewizyjnych Najw. Izba Kontroli ma prawo ( a także i obowiązek), w wypadkach szczególniejszej wagi lub niecierpiących zwłoki, przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz Sejmowi i Senatowi sprawozdania i wnioski z poszczególnych wyników kontroli, przy równoczesnem udzieleniu odpisów do wiadomości Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu.

Dotychczasowy sposób składania tych sprawozdań pozostawia wiele do życzenia. Sprawozdania te przedstawiają się raczej jako rejestry doniesień organów kontrolnych o nadużyciach i nieprawidłowościach popełnianych przez władze i urzędy państwowe, częstokroć niezbadanych i niesprawdzonych jeszcze przez władze przełożone. Czy publikowanie takich spraw drukiem, chociażby w ograniczonej ilości egzemplarzy, jest pożądane w interesie państwa i czy nie lepiej byłoby, aby organy kontrolne o odkrytych nieprawidłowościach i nadużyciach urzędników, które należy najsurowiej karać i tępować, zawiadamiały niezwłocznie właściwe władze centralne, należałoby się dobrze zastanowić. Wszelkie bowiem nadużycia urzędników podkopują zaufanie społeczeństwa do władz i urzędów i szkodzą państwu wobec obcych mocarstw. Podawanie więc do wiadomości publicznej niesprawdzonych jeszcze należycie nadużyć lub podnoszenie drobnych przewinień do nadzwyczajnych rozmiarów, jest dla państwa niezmiernie szkodliwe. Sprawozdania więc N. I. K. powinny być w inny sposób opracowywane, w myśl przytoczonych wyżej ogólnych zasad kontroli, powinny przedstawiać obraz całej gospodarki państwowej a wówczas nadużycia, które zresztą w każdej gospodarce się zdarzają, przedstawiłyby się we właściwym świetle.

W myśl art. 9 Konstytucji N. I. K. nie wchodzi w skład Rady Ministrów i z tego powodu uchyla się od udziału w Rządzie, a jednak korzystając z postanowienia art. 11 ustawy o kontroli państwowej, zmuszającego władze i urzędy do bezwzględnego stosowania się do przepisów i zarządzeń wydawanych przez kontrolę państwową oraz art. 12 tejże ustawy, nakładającego na władze i urzędy obowiązek wydawania przepisów kasowych i rachunkowych tylko w porozumieniu z Kontrolą Państwową, wywiera ona tą drogą wpływ dominujący na administrację państwową i zmusza ją do wydawania zarządzeń nieraz niekorzystnych dla administracji państwowej, gdyż nie ma w Polsce instytucji, któraby była powołaną do rozstrzygania sporów między N. I. K. a władzami administracyjnymi i nie ma postanowienia ustawowego, któreby normowało te sprawy. W ten sposób Najwyższa Izba Kontroli uchylając się od udziału w Rządzie, bierze czynny udział w administracji państwowej, wywiera na nią wpływ decydujący i opierając się na ustawie, zmusza Rząd

do spełnienia swych zarządzeń, nie dzieląc z niem za te zarządzenia odpowiedzialności. Jest to Rząd ponad Rządem.

Ustawa o kontroli przewiduje w art. 24 i 25 wydanie przez Kolegia Departamentów N. I. K. orzeczeń w sprawach rewizji faktycznej i następnej oraz w przedmiocie poszczególnych zamknięć rachunków, nie przepisuje jednak ani formy ani treści tych orzeczeń, usiłowania zaś N. I. K. zmierzają do rozszerzenia tego prawa na orzekanie o winie i karze na urzędników. Powołane artykuły przyznają władzom i urzędom prawo odwołania się od orzeczeń departamentu do Kolegium Najwyższej Izby, której Dyrektor Departamentu przedstawia sprawę ze swym wnioskiem. Podobna konstrukcja instytucji odwoławczej w łonie tej samej instytucji, bez dopuszczenia do głosu drugiej strony interesowanej, jest nieznaną w nowoczesnych ustawodawstwach nie daje gwarancji bezstronnego oceniania sprawy i przypomina bardzo instytucje z wieków średnich. Nasuwa się też pytanie, w jakim stosunku pozostawałoby orzeczenie N. I. K. o winie i karze na urzędnika, wrazie rozszerzenia w tym kierunku prawa N. I. K., do wydanego w tej samej sprawie odmiennego wyroku sądowego lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej albo władzy administracyjnej? Z resztą należy pamiętać, że Najwyższa Izba Kontroli powołaną jest w myśl ustawy konstytucyjnej a nawet w myśl ustawy z dnia 3 czerwca 1921 do kontroli administracji państwowej t. j. do *rewizji, badań i przedstawiania wniosków a więc do wydawania opinii na podstawie swych czynności kolegjalnie z niezawisłością sędziowską członków kolegium*. Tak przynajmniej należałoby sądzić z brzmienia art. 9 Ustawy Konstytucyjnej i tak nawet organizacja rosyjskiej kontroli państwowej postanawiała. Przytoczone postanowienia ustawy o kontroli państwowej, powinny być zmienione na wzór podobnych ustaw innych państw.

Słusznie i całkiem trafnie powiada O. Schwarz w swem dziele „Administracja skarbowa pod względem formalnym”, że działalność Najwyższej Władzy kontrolnej w Państwie winna być taką, jak działalność *rady nadzorczej* w przedsiębiorstwie prywatnem.

Mimo braku i niewłaściwości, popełnianych dotychczas przez Najwyższą Izbę Kontroli względnie jej organy wskutek zbyt wielkiego przejęcia się duchem kontroli rosyjskiej, nie można zaprzeczyć, że instytucja ta położyła szczególnie w okresie organizowania się władz i rozwielmożnionej powojennej deprawacji wielkie zasługi.

## B. KONTROLA KONSTYTUCYJNA.

Ostatnim aktem wykonania budżetu jest jego sprawdzenie przez ciała ustawodawcze, czyli t. zw. kontrola konstytucyjna. Skoro ciała ustawodawcze ustalają corocznie budżet państwa na rok następny, tedy słusznem jest i we wszystkich państwach praktykowanem, że te same ciała ustawodawcze kontrolują jego wykonanie. Kontrola konstytucyjna wykonania budżetu nie odbywa się tak jak kontrola administracyjna w ciągu roku, lecz dopiero po upływie roku budżetowego na podstawie zamknięć rachunków.

W tym celu postanawia Konstytucja w artykule 7: „Rząd przedstawi corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia”.

W jaki sposób wykonaną będzie kontrola konstytucyjna, czy i jaki udział w tej czynności mieć będzie Najwyższa Izba Kontroli, okaże się po przedłożeniu pierwszego zamknięcia rachunków czyli sprawozdań o wykonaniu budżetu przez władze centralne.

Rzecz naturalna, że ani Sejm, ani Senat nie będą badały same szczegółów wykonania budżetu, lecz poruczą te czynności swoim organom i udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorjum opierać się będzie na wnioskach Najw. Izby Kontroli przedstawionych w myśl art. 9 konstytucji i na badaniach przez własne organy podobnie jak walne zgromadzenie akcjonariuszów w przedsiębiorstwie prywatnem opiera się na wnioskach komisji rewizyjnej i ewentualnie na badaniach przeprowadzonych przez własnych delegatów.

Ponieważ kontrola budżetu wykonać się mająca przez Najw. Izbę Kontroli, polegać będzie na sprawdzeniu rachunków pod względem: 1) formalnym, 2) cyfrowym i 3) co do istoty dokonanych czynności (dochodów i wydatków), przeto i uwagi o wykonaniu budżetu zmierzać będą w tych trzech kierunkach i przedstawić winny odchylenia od budżetu w każdej gałęzi administracji państwowej, stosownie do zatwierdzonego w budżecie podziału a więc przedewszystkiem przekroczenia kredytów oraz wydatki pozabudżetowe, t. j. nie przewidziane w budżecie. Te wydatki o ile nie uzyskały już poprzednio ustawowego zatwierdzenia, muszą być przez władze administracyjne usprawiedliwione, aby mogły być przez władze ustawodawcze dodatkowo przyjęte.

## X. OGOLNY POGLAD NA KASOWOSC I RACHUNKOWOSC PAŃSTWOWA W POLSCE.

### KASOWOSC I RACHUNKOWOSC W STOSUNKU DO STRON.

Koniecznym warunkiem każdej rachunkowości państwowej jest nadzwyczajna ścisłość i dokładność. Ta dokładność i ścisłość przeprowadzoną jest w przepisach polskich konsekwentnie a ściśle wykonanie tych przepisów, jakkolwiek pod niektórym względem doprowadzone nawet do przesady (np. stwarzanie sztucznych dokumentów pokrycia dla przychodów lub wydatków tam, gdzie ich nie potrzeba), nie utrudnia bynajmniej załatwiania spraw kasowych i rachunkowych w odniesieniu do stron interesowanych.

Narzekania podnoszone w memorjałach i artykułach dziennikarskich, które w ostatnich czasach po wprowadzeniu nowej waluty są coraz rzadsze, miały swe uzasadnienie nie w wadliwości sposobu pobierania wpłat i uskuteczniania wypłat lub w prowadzeniu rachunkowości, lecz *głównie* w niezdrowych stosunkach walutowych, a o ile obecnie jeszcze pojawiają się narzekania, należy szukać powodów niedomagań w niedostatecznym uposażeniu kas w potrzebne urządzenia techniczne i odpowiedni personel, konieczny przy zwiększonych obrotach pieniężnych a wreszcie w niedostatecznym względnie nieumiejętnym korzystaniu przez płatników z instytucji Pocztovej Kasy Oszczędności i obrotu czekowego.

Uprzedzenie i niechęć społeczeństwa oraz niektórych władz do instytucji Pocztovej Kasy oszczędności, Banku Polskiego i banków wogóle jak również system kontroli, utrudniają administracji skarbowej należyte wykorzystanie tych instytucji i innych nowoczesnych urządzeń (obrotu czekowego, przekazowego).

### KASOWOSC I RACHUNKOWOSC W STOSUNKU DO KONTROLI PAŃSTWOWEJ.

Nie trudności techniczne przy wpłatach i wypłatach kasowych, ani system kameralistyczny stanowią ujemną stronę przepisów o prowadzeniu kasowości i rachunkowości polskiej, lecz to, że przepisy te nie zmierzają bezpośrednio do osiągnięcia właściwego celu, to jest do uczynienia zadość interesom skarbu państwa i społeczeństwa, ujęcia w cyfry dochodów i wydatków państwowych, lecz przede wszystkim zmierzają do kontrolowania władz

i urzędów. Kontrolowanie to odbywa się przez delegatów Izb Kontroli, bez potrzebnej kwalifikacji, w sposób nie dość umiętny, zabierający wiele czasu urzędnikom kontrolowanym, niewłaściwy, uwłaczający częstokroć godności władz i urzędów i podkopujący ich powagę, na co składa się bardzo wiele czynników a przede wszystkim stanowisko Najwyższej Izby Kontroli i jej organów, które wzięwszy z art. 9 ustawy konstytucyjnej i art. 6 i 12 ustawy o kontroli państwowej uprawnienia do nieograniczonej kontroli i kierowania całą administracją i rachunkowością państwową, utrudniają tę administrację i konieczny rozwój rachunkowości i wyciskają na tej ostatniej charakterystyczne piętno.

Pomijając bardzo ujemną stronę tego systemu kontroli, współzawodniczącej z administracją i wkraczającej w jej dziedzinę, — podnieść należy obchodzącą nas przede wszystkim niewłaściwość stwarzania w przepisach zbędnych rachunków i zmuszania władz i urzędów administracyjnych do sporządzania w ciągu okresu budżetowego licznych, przeważnie dla kontroli przeznaczonych sprawozdań, przedstawiających bardzo problematyczną wartość.

#### PODWÓJNA RACHUNKOWOŚĆ W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ.

Z wywodów przedstawionych w niniejszej pracy wynika, że według przepisów rachunkowych, obowiązujących w Polsce rachunki administracji państwowej prowadzą:

a) organy skarbowe t. j. Kasy i Izby Skarbowe oraz Centralna Księgowość Ministerstwa Skarbu i

b) władze administracyjne t. j. władze i urzędy państwowe I, II i III instancji, dysponujące kredytami we wszystkich gałęziach administracji państwowej.

Kasy i Izby Skarbowe sporządzają rachunki chronologiczne wpływów i wydatków kasowych wszystkich resortów, przeprowadzają nadto systematyczną rachunkowość, składają rachunki Ministerstwu Skarbu i Izdom Kontroli oraz przesyłają rachunki, wykazy i dokumenty władzom i urządóm państwowym innych gałęzi administracji na to, aby one powtórzyły te same czynności w odmiennej nieco formie, zapełniały tomy różnych ksiąg rachunkami i dostarczały znów olbrzymiego materiału rachunkowego dla organów kontrolnych, których dalsze operacje z tymi rachunkami nie są przepisami rachunkowymi ujęte i nie są szerszemu ogółowi znane, ale zajmują tak w Okręgowych Izbach jak i Najwyższej Izbie Kontroli liczny personel.

Pominałem z umysłu cały szereg opisanych poprzednio czynności ubocznych, które przy prowadzeniu tych rachunków spełnić muszą władze skarbowe i władze administracyjne i przedstawiłem tylko główne kontury dwóch a po uwzględnieniu rachunków w Izbach Kontroli Państwowej trzech kierunków rachunkowości państwowej w Polsce.

Te dwa względnie trzy kierunki rachunków są związane ze sobą, wyniki rachunkowe kas i władz skarbowych muszą być uzgadniane z wynikami rachunkowymi władz administracyjnych, kasy i izby skarbowe kon-

trolują władze administracyjne i odwrotnie, a organy kontroli kontrolują jedne i drugie. Jest to bardzo skomplikowany ale zarazem bardzo kosztowny aparat, wymagający nadzwyczajnej dokładności, ścisłości i terminowego spełnienia formalności rachunkowych.

System kontroli kredytów, wykonywanej przez kasy i władze skarbowe z jednej strony a władze administracyjne z drugiej strony, wymaga bardzo wielu ksiąg i żmudnej pracy licznych urzędników, którzy właściwie w kasach i Izbach Skarbowych spełniają to samo, co ich liczni koledzy we władzach i urzędach administracyjnych.

*Taka podwójna względnie potrójna praca jest marnowaniem pieniędzy państwowych i sił ludzkich i absolutnie nie powinna być cierpiana.*

Ministerstwo Skarbu i inne władze centralne odczuwały to dawno i występowały już przy opracowaniu w r. 1921 obecnie obowiązujących przepisów rachunkowych z różnemi wnioskami zaradczeni, które niestety wobec przyjętego w Polsce systemu rosyjskiej kontroli państwowej i zajętego przez Najwyższą Izbę Kontroli stanowiska nie dały się przeprowadzić.

Ostatnie usiłowania w kierunku uproszczenia rachunków państwowych były połowiczne i zmierzały albo do przerzucenia pewnych czynności z jednych władz na drugie, albo uniemożliwiały Ministrowi Skarbu wszelką ingerencję na gospodarke finansową w Państwie. Jako nadzwyczajny sukces ostatnich usiłowań należy uważać wydane w porozumieniu z Najw. Izbą Kontroli okólniki Min. Sk. z dn. 11 i 24 stycznia 1925 L. D. K. 6219 i 6393 W. A. K., umieszczone w Dz. Urz. M. Sk. Nr. 4, poz. 69 i 70 a zmierzające do przyspieszenia i ułatwienia rachunków we władzach administracyjnych oraz do częściowej zmiany sposobu zarachowania wpływów w Kasach i Izbach Skarbowych. Proponowane natomiast przez N. I. K. uproszczenia rachunkowości, polegające na ograniczeniu kontroli kredytów w kasach i władzach skarb. jedynie według urzędów i działów budżetu, nie mogły być przyjęte. Minister Skarbu bowiem, jeżeli ma spełnić należycie obowiązki głównego szafarza i stróża Skarbu Państwa, musi mieć jak najprędzej dane o dochodach i wydatkach całej gospodarki państwowej w szczegółach i nie może się ograniczyć tylko do kontrolowania ogólnych sum dochodów z podatków oraz wydatków poszczególnych Ministerstw. *To stanowisko Ministra Skarbu musi być utrzymane*, gdyż główny gospodarz, jakim w każdym ustroju państwowym jest Minister Skarbu, musi z konieczności wykonywać pewien nadzór nad obrotami poszczególnych gałęzi gospodarstwa państwowego. Ta konieczna supremacja Ministra Skarbu w dziedzinie finansowo-gospodarczej Państwa musi znaleźć wyraz także w systemie rachunkowości i kasowości, zwłaszcza w sprawowaniu nadzoru nad dochodami, kontroli nad kredytami budżetowemi, a w dalszem następstwie w wykonywaniu cenzury dowodów kasowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wyręczy ani nie zastąpi Ministerstwa Skarbu, jakkolwiek w myśl art. 9 ustawy konstytucyjnej powołaną jest do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, i nie dostarczy Ministerstwu Skarbu potrzebnych wiadomości, gdyż jej zadaniem jest tylko kontrola a nie systematyczne zbieranie danych, co zepchnęłoby



ją do rządu władz administracyjnych i słusznie byłoby niezgodne z konstytucją. Współdziałanie Najwyższej Izby Kontroli w administracji Państwa, jakkolwiek byłoby bardzo pożądaną, uważa Najwyższa Izba Kontroli jako nie leżące w jej zakresie działania, określonego jej konstytucją, sądzi bowiem, że jej celem jest tylko kontrola i krytyka.

Można się zgodzić na takie określenie zadań N. I. K. ale też z tego powodu uznać należy *dotychczasowy sposób wykonywania kontroli za nieodpowiedni a rachunkowość prowadzoną obecnie przez Kontrolę Państwową na podstawie dostarczanych jej z ogromnym nakładem pracy przez władze i urzędy licznych sprawozdań jako bezcelowe i niezgodne z właściwym celem kontroli państwowej.*

*W tym stanie rzeczy Minister Skarbu nie tylko musi mieć prawo ale i obowiązek wykonywania przez swe organa kontroli nad dochodami i wydatkami państwowymi w szczegółowych a nie tylko w ogólnych sumach, jakie przedstawiają działy budżetowe.*

*Ale i każdy Minister resortowy ma również obowiązek czuwania nad dochodami i wydatkami swego resortu i jest za nie odpowiedzialny. Samo zebranie danych o dochodach i wydatkach nie jest bezpośrednim obowiązkiem Ministrów, ich obowiązki skierowane są w pierwszym rzędzie do administrowania poruczonymi im gałęziami gospodarki państwowej tak, jak obowiązkiem Ministra Skarbu jest przede wszystkim administracja finansów. Na tem opierając się, niektóre Ministerstwa i podległe im władze, jakkolwiek uznają swój obowiązek do czuwania nad prawidłowym użyciem kredytów i niedopuszczaniem do ich przekroczenia lub czynienia wydatków, nieprzewidzianych w budżecie a także i do czuwania nad dochodami własnej gałęzi administracji, troszczenia się o pomnażanie dochodów z odnośnych źródeł, to jednak uważają prowadzenie rachunków t. j. zbieranie danych o dochodach i wydatkach poruczonych im resortów za narzucony sobie ciężar i za obowiązek administracji skarbowej, w szczególności obowiązek kas i Izb Skarbowych.*

## WNIOSKI UPROSZCZENIA RACHUNKOWOŚCI.

### a) Uproszczenia wogóle.

Względy oszczędnościowe i interes skarbu państwa nakazują nie obarczać ani Kas, Izb Skarbowych i Centralnej Księgowości Min. Skarbu, ani władz zarządzających poszczególnymi gałęziami administracji państwowej, prowadzeniem rachunków zbędnych, w gospodarce finansowej państwa niekoniecznych, lub sporządzaniem wykazów, wyciągów i zestawień, bez których administracja państwa obejść się może. Zamknięcia rachunkowe winny być sporządzane dopiero po sprawdzeniu dokumentów przez fachowych urzędników i na podstawie ustalonych sum, do czego nie mogą być wyznaczone zbyt krótkie terminy, gdyż sporządzanie pośpieszne zestawień rachunkowych następuje z zaniedbaniem cenzury i często z bardzo wielką szkodą dla Państwa.

Dla orientacji Ministrów i sfer interesowanych wystarczyć powinny tak jak w innych państwach, surowe zestawienia kasowe, składane w możliwie w jaknajkrótszych terminach.

*b) Uproszczenia szczegółowe.*

### ZNIESIENIE ZBĘDNYCH SPRAWOZDAŃ.

Miesięczne sprawozdania rachunkowe, składane przez władze i urzędy państwowe niższe władzom wyższym, a przez wszystkie władze Izbowi Kontroli, które to sprawozdania zajmują bardzo wiele czasu, zatrudniają wielu pracowników, powodują liczne korespondencje i często zaniedbania innych ważniejszych czynności, a w rezultacie przedstawiają wątpliwą wartość, powinny być bezwzględnie uchylone.

Przez zniesienie tych sprawozdań i połączonych z nimi bardzo skomplikowanych zestawień rachunkowych tak kasy jak i oddziały rachunkowe przy władzach i urzędach będą znacznie odciążone, a Kontrola Państwowa nie będzie się zajmowała sprawami, które odciągają ją od właściwych czynności kontrolnych. Sposób wykonywania kontroli winien bezwzględnie ulec radykalnej zmianie.

### STWORZENIE JEDNEJ RACHUNKOWOŚCI.

Dalsze uproszczenie rachunkowości polegać winno na zjednoczeniu rachunkowości kasowej z rachunkowością władz administracyjnych.

Wykazaliśmy już wyżej, że prowadzenie dwóch równorzędnych rachunkowości t. j. kasowej i administracyjnej jest zbyt kosztowne, nieekonomiczne i utrudniająca rachunkowość. Powiedzieliśmy też, że Ministerstwo Skarbu nie może się zrzec kontroli nad wydatkami (kredytami) i musi być stale informowane o przychodach we wszystkich gałęziach administracji, ale zaznaczyliśmy również, że i inne Ministerstwa i ich podwładne władze (urzędy), zarządzające przychodami i dysponujące kredytami, powinny w interesie prawidłowej gospodarki także znać każdorazowy jej stan finansowy. Wobec tego celem uczynienia zadość tym postulatom należy stworzyć taką jednolitą rachunkowość, któraby łączyła w sobie obecną rachunkowość kasową z rachunkowością władz administracyjnych i odpowiadała wymaganiom Ministerstwa Skarbu i innych Ministerstw.

*Myśl ta sama się nasuwa, należy ją zrealizować.*

Narazie nie stawiam konkretnych wniosków, nie jest bowiem zadaniem niniejszej pracy stwarzanie nowych przepisów rachunkowych, chcę jednak zaznaczyć, że powyższe postulaty są koniecznościami państwowymi i dadzą się przeprowadzić bez trudności i bez naruszenia głównych zasad obowiązującej obecnie rachunkowości i kasowości.



UNIwersytet Wrocławski  
Biblioteka Wydziału Prawa

III

84406

DRUKARNIA  
J. BURIANA  
W WARSZAWIE



R. Z. 1908