

ANDRZEJ NIEZGODA
Lublin

STATUS PRAWNOPODATKOWY INSTYTUCJI
WYKONUJĄCYCH CZYNNOŚCI BANKOWE
(W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO)

I

Pojęcie statusu prawnego oznacza ogół praw i obowiązków określonego podmiotu prawa przysługujących mu lub ciążących na nim na podstawie prawa w znaczeniu przedmiotowym. Inaczej można określić to pojęcie mianem pozycji prawnej. Elementem tego ogólnego statusu prawnego jest status prawnopodatkowy. Oznacza on więc ogół praw i obowiązków pewnego podmiotu prawa określonych przez normy prawa podatkowego. Status prawnopodatkowy należy rozpatrywać dwupoziomowo: na gruncie ogólnego prawa podatkowego oraz na podstawie poszczególnych ustaw podatkowych. Najistotniejszymi dla określenia tego statusu pojęciami są: pojęcie podatnika, wyłączenia i zwolnienia. *P o d a t n i k a m i* są osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej obowiązane do uiszczenia podatku na podstawie ciążącego na nich obowiązku podatkowego¹. Podmiotowość prawa podatkowego, choć oparta na pojęciach wypracowanych przez doktrynę prawa cywilnego, jest jednak w pewnym sensie autonomiczna. Podatnikiem bowiem może być również pewna masa majątkowa, na przykład spadek nie objęty, rodzina żyjąca we wspólnym gospodarstwie domowym, małżonkowie sądownie nie rozdzieleni². Podmiot

¹ Por. ust. 3 art. 3 ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486; Nr 134, poz. 646; z 1995 r., Nr 5, poz. 25; Nr 85, poz. 426; z 1996 r., Nr 75, poz. 357).

² Por. S. G ł ą b i ń s k i, *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1894, s. 267; B. B r z e-

taki na gruncie ogólnego prawa podatkowego II Rzeczypospolitej określany był jako płatnik³. Poszczególne ustawy podatkowe określają, jakie kategorie podmiotów są podatnikami danego podatku.

W y ł ą c z e n i e oznacza, iż podmiot należący do kategorii podatników danego podatku nie podlega obowiązkowi podatkowemu ze względu na pewne szczególne okoliczności osobiste lub rodzaj wykonywanej działalności. Przepisy danej ustawy podatkowej nie mają do niego zastosowania, jest wolny od obowiązku podatkowego, nie jest więc podatnikiem określonego podatku. Z w o l n i e n i e natomiast nie wyłącza, a jedynie ogranicza zakres zastosowania pewnej ustawy podatkowej do określonego podatnika. Może ono dotyczyć zasadniczej treści obowiązku podatkowego, czyli zapłaty podatku lub pewnych obowiązków ubocznych, na przykład płacenia zaliczek na podatek, składania deklaracji. W praktyce zwolnienia mogą mieć skutki zbliżone do wyłączenia, podmioty bowiem z nich korzystające nie są obciążone obowiązkami wynikającymi z poszczególnych ustaw podatkowych.

Z zagadnieniem wyłączeń i zwolnień łączy się zasada równomierności opodatkowania. Sformułowana już przez A. Smitha, pozostaje do dzisiaj jednym z fundamentów prawa podatkowego. Domaga się ona, aby podmioty charakteryzujące się pewną istotną cechą wspólną traktować jednakowo pod względem podatkowym. Wywieść należy z niej również postulat, aby podmioty istotnie różniące się traktować odmiennie. Do naruszenia zasady równomierności opodatkowania prowadzą niekiedy próby powierzania podatkom funkcji innych niż fiskalna, na przykład funkcji stymulacyjnej. Zagadnieniem sięgającym do samej istoty podatków jest problem opodatkowania instytucji publicznych. Pamiętać bowiem należy, iż w sensie ekonomicznym przez pobór podatków dokonuje się przewłaszczenia na rzecz państwa lub innego podmiotu publicznego części przychodów, dochodów lub majątków podmiotów podlegających ich władztwu⁴. W przypadku instytucji publicznych zjawisko to nie zachodzi. Państwo czy gmina mogą sięgać do rezultatów działalności swych jednostek organizacyjnych za pomocą innych

z i ń s k i, T. D ę b o w s k a - R o m a n o w s k a, M. K a l i n o w s k i, W. W ó j t o w i c z, *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 134; N. G a i l, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1986, s. 205

³ Zob. art. 47 ustawy z 15 marca 1934 r. ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 39, poz. 346; Dz.U. z 1936 r., Nr 3, poz. 13).

⁴ Por. R. M a s t a l s k i, *Prawo podatkowe, II: Część szczegółowa*, Warszawa 1996, s. 32.

instrumentów, na przykład wpłat do budżetu nadwyżki przychodów nad wydatkami tychże jednostek.

W pierwszych latach po drugiej wojnie światowej rozwój zarówno polskiego systemu podatkowego, jak i bankowego został przerwany. Na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych wprowadzono system podatkowy wzorowany na sowieckim, różnicujący zasady opodatkowania w zależności od formy własności podatników. Na odrębnych zasadach opodatkowano podmioty gospodarki uspołecznionej, różnicując nawet obciążenia podatkowe jednostek państwowych i spółdzielczych, na odrębnych zaś podmioty zaliczane do sektora gospodarki nieuspołecznionej. Pod koniec lat czterdziestych w Polsce, jak i w innych krajach Europy Wschodniej, przeprowadzono również radykalną reformę systemu bankowego. Zlikwidowano wszystkie banki i inne instytucje finansowe prywatne, a spółdzielnie kredytowe podporządkowano bankom państwowym. Zmieniono także funkcje i miejsce w systemie bankowym centralnej instytucji emisyjnej. Narodowy Bank Polski z „banku banków” przekształcony został w instytucję kredytową. Z czasem powierzono mu obsługę finansową przeważającej części gospodarki narodowej (tzw. system monobankowy), właściwy gospodarkom socjalistycznym). Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych rozpoczęto w Polsce odbudowę systemów podatkowego i bankowego właściwych dla gospodarki rynkowej. Punktem wyjścia reformy systemu podatkowego było proklamowanie, w przepisach ustawy o działalności gospodarczej, zasady równości opodatkowania. Według jej treści podmioty gospodarcze, niezależnie od typu własności, podlegają obciążeniom publicznym na jednolitych zasadach. Zasada ta została następnie wprowadzona w życie poprzez uchwalenie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym⁵. Na gruncie prawa bankowego zasada

⁵ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r., Nr 90, poz. 416; Dz.U. Nr 134, poz. 646; Dz.U. z 1994 r., Nr 43, poz. 163; Nr 90, poz. 491; Nr 113, poz. 547; Nr 123, poz. 602; z 1995 r., Nr 5, poz. 25; Nr 133, poz. 654; z 1996 r., Nr 25, poz. 113; Nr 87, poz. 395), ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 Nr 106, poz. 482; Nr 134, poz. 646; z 1994 r., Nr 1, poz. 2; Nr 43, poz. 163; Nr 80, poz. 368; Nr 87, poz. 406; Nr 90, poz. 419; Nr 113, poz. 547; Nr 123, poz. 602; Nr 127, poz. 627; z 1995 r., Nr 5, poz. 25; Nr 86, poz. 433; Nr 96, poz. 478; Nr 133, poz. 654; Nr 142, poz. 704; z 1996 r., Nr 25, poz. 113; Nr 34, poz. 146; Nr 90, poz. 405), ustawa z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50; Nr 28, poz. 127; Nr 129, poz. 599; z 1994 r. Nr 132, poz. 670; z 1995 r., Nr 44, poz. 231; Nr 142, poz. 702 i 703).

równości opodatkowania została powtórzona w art. 97 ustawy prawo bankowe⁶. Artykuł ten oparty jest na założeniu konieczności sięgania do dobrych i sprawdzonych w praktyce wzorów własnych. Przedstawia status prawnopodatkowy różnych instytucji wykonujących czynności bankowe, funkcjonujących w Polsce w latach międzywojennych.

II

Jedną z charakterystycznych cech systemu bankowego II Rzeczypospolitej było znaczne zróżnicowanie rodzajów i form prawnych instytucji wykonujących czynności bankowe. Obok przedsiębiorstw bankowych, czyli instytucji o charakterze komercyjnym, funkcjonowały banki państwowe, kasy komunalne i towarzystwa kredytowe. Określając ich status prawny, prawodawca ówczesny wyraźnie przeciwstawiał instytucje kredytowe powstałe z inicjatywy obywateli instytucjom zakładanym przez władze państwowe i samorządowe. Miały one bowiem odmienne zarówno cele, jak i zasady działania. Obywatele kierowali się celami o charakterze komercyjnym, zakładali więc przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa handlowego, lub celami o charakterze samopomocowym, tworząc spółdzielnie lub towarzystwa kredytowe. Władze publiczne natomiast powoływały instytucje kredytowe w celu realizacji pewnych zadań publicznych.

Zasady tworzenia i działalności instytucji prywatnych, czyli przedsiębiorstw bankowych, określało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie bankowym⁷. Według jego przepisów przedsiębiorstwami bankowymi były przedsiębiorstwa handlowe w rozumieniu prawa handlowego, trudniące się czynnościami bankowymi jako głównym przedmiotem przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa te różniły się między sobą formą prawną organizacji, zakresem wykonywanych czynności bankowych oraz zasadami zakładania i funkcjonowania. Dlatego też prawo bankowe wyróżniało wśród nich banki, domy bankowe, kantory wymiany, zakłady

⁶ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. prawo bankowe (Dz.U. z 1992 r., Nr 72, poz. 359; z 1993 r., Nr 6, poz. 29; Nr 28, poz. 127; Nr 134, poz. 646; z 1994 r., Nr 80, poz. 369; Nr 121, poz. 591; z 1995 r., Nr 4, poz. 18; Nr 133, poz. 654; z 1996 r., Nr 10, poz. 61; Nr 75, poz. 357).

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz.U. Nr 34, poz. 321).

zastawnicze oraz spółdzielnie kredytowe. Najdalej idące różnice zauważyć było można między spółdzielniami kredytowymi a pozostałymi przedsiębiorstwami bankowymi. W stosunku do spółdzielni prawodawca odstąpił bowiem od zasady koncesjonowania przedsiębiorstw bankowych, wymagań kapitałowych, nadzoru wykonywanego przez ministra skarbu. Różnice statusu spółdzielni kredytowych w stosunku do pozostałych przedsiębiorstw bankowych wynikały, jak się wydaje, z charakteru spółdzielni jako instytucji o celach samopomocowych. Świadczyły one bowiem usługi, i to w ograniczonym zakresie, jedynie na rzecz swoich członków.

Rozporządzenie o prawie bankowym nie określało statusu prawno-podatkowego przedsiębiorstw bankowych. Opodatkowane były one zatem na zasadach ogólnych, stosowanych wobec wszelkich przedsiębiorstw zarobkowych (handlowych). Te same zasady opodatkowania obejmowały również spółdzielnie kredytowe, które w tym zakresie nie korzystały z przywilejów. Prawodawca, jak się wydaje, wychodził z założenia, iż skoro członkowie odnoszą materialne korzyści z uczestnictwa w spółdzielni, powinni ponosić określone ciężary podatkowe. Przy tym chodziło o korzyści nie dające się ściśle określić w pieniądzu, inne niż udział w dochodzie podzielnym spółdzielni. Te bowiem mogły być opodatkowane bezpośrednio u członków.

Funkcjonujący w Polsce w okresie międzywojennym system podatkowy składał się z podatków bezpośrednich, opłat oraz akcyz, czyli podatków pośrednich. Do podatków bezpośrednich zaliczano⁸: podatek dochodowy, podatek przemysłowy, podatek gruntowy, od nieruchomości, od lokali, od energii elektrycznej oraz podatek od kapitałów i rent. Pojęciem opłat

⁸ Jest to klasyfikacja formalna, oparta na organizacji administracji skarbowej. W latach trzydziestych w ministerstwie skarbu istniały dwa departamenty zajmujące się bezpośrednio sprawami podatków: Departament Podatków i Opłat oraz Departament Akcyz i Monopolów. W ramach pierwszego funkcjonowały m.in.: Wydział Podatku Dochodowego, Wydział Podatków Realnych i Danin Komunalnych, Wydział Podatku Przemysłowego oraz Wydział Opłat Stemplowych i Podatku Spadkowego i od Darowizn. W Departamencie Akcyz i Monopolów funkcjonowały m.in. Wydział Podatków Pośrednich i Wydział Służby Akcyzowej. W izbach skarbowych natomiast istniały: Wydział Podatków Bezpośrednich, Wydział Akcyz i Monopolów Państwowych oraz Wydział Opłat Skarbowych. Zob. *Rocznik Polityczny i Gospodarczy*, Warszawa 1938, s. 201 i 202.

W teorii prawa podatkowego dokonuje się klasyfikacji podatków na bezpośrednie i pośrednie według różnych kryteriów. Najczęściej spotkać można kryteria tożsamości osoby podatnika formalnego i rzeczywistego oraz tożsamości przedmiotu opodatkowania i źródła podatkowego. Zob. np. G ł ą b i ń s k i, dz. cyt., s. 299; J. J a ś k i e w i c z o w a, *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990, s. 102.

obejmowano opłaty stemplowe oraz podatek od spadków i darowizn. Akcyzą nazywano szereg podatków pośrednich obciążających niektóre towary (na przykład cukier, oleje mineralne, piwo) oraz ubój bydła. Formą obciążenia produkcji i obrotu niektórymi towarami były również monopole.

Przedsiębiorstwa bankowe w zakresie swej podstawowej działalności, jaką było wykonywanie czynności bankowych, podlegały opodatkowaniu podatkami bezpośrednimi. Mogły również podlegać opłatom stemplowym wnosząc podania do władz lub dokonując niektórych czynności prawnych. Gdy przyjmowały spadki, stawały się podatnikami podatku od spadków i darowizn. Z natury rzeczy, ze względu na przedmiot swej działalności, nie mogły być podatnikami podatków zaliczanych do pośrednich.

Wśród podatków bezpośrednich największe znaczenie miał podatek dochodowy⁹. Podlegały mu zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne osiągające dochody z gruntów, budynków, przedsiębiorstw, zajęć zarobkowych, kapitałów (tzw. dochody fundowane) oraz z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń (tzw. dochody niefundowane). Opodatkowanie następowało według dwóch skal podatkowych progresywnych, jednej dla dochodów fundowanych, drugiej dla dochodów niefundowanych. Przedsiębiorstwa bankowe niezależnie od ich formy prawnej (spółki prawa handlowego, przedsiębiorstwa należące do osób fizycznych oraz spółdzielnie), podlegały opodatkowaniu od dochodów fundowanych według tej samej skali. Następnym podatkiem, któremu podlegały wszelkie przedsiębiorstwa o charakterze zarobkowym, w tym i przedsiębiorstwa bankowe, był podatek przemysłowy¹⁰. Pobierany on był w dwojakiej formie: w postaci świadectw przemysłowych oraz podatku od obrotu. Świadectwa przemysłowe (tzw. patenty) należało nabywać dla każdego zakładu przedsiębiorstwa przed rozpoczęciem roku podatkowego. Wysokość podatku w formie świadectwa określona była kwotowo i zależała od kategorii przedsiębiorstwa i wielkości miejscowości będącej jego siedzibą. Podatek od obrotu pobierany był według stawek procentowych od sumy pobranych procentów, prowizji i innych podobnych przychodów, a w instytucjach kredytu długoterminowego od ogólnej sumy wpływów oprócz spłat kapitału. Różnica ta uzasadniona była odmiennymi od pozostałych przedsiębiorstw bankowych zasadami funkcjonowania instytucji kredytu długoterminowego (hipotecznego).

⁹ Ustawa z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. z 1936 r., Nr 2, poz. 6).

¹⁰ Ustawa z 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz.U. z 1936 r., Nr 46, poz. 339),

Kolejną daniną obciążającą osoby fizyczne i prawne, (niezależnie od ich charakteru) będące właścicielami nieruchomości był podatek od nieruchomości¹¹. Przedmiotem tego podatku były wszelkiego rodzaju nieruchomości położone w miastach oraz położone w gminach wiejskich budynki nie związane z gospodarstwem rolnym lub leśnym. Podstawą jego wymiaru była w zasadzie wartość czynszowa nieruchomości, a wysokość określana według skali progresywnej.

Podatkiem o niewielkim znaczeniu fiskalnym był obciążający wszystkich odbiorców podatek od energii elektrycznej¹². Do podatków bezpośrednich zaliczano ponadto podatek gruntowy, specjalny podatek od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy publicznych, podatek od lokali oraz podatek od kapitałów i rent, ze względu jednak na rodzaj podatników lub przedmiot opodatkowania nie odnosiły się one, w zasadzie, do przedsiębiorstw bankowych¹³. Spośród danin zaliczanych do opłat instytucje bankowe podlegały opłatom stemplowym, kiedy wносиły podania do właściwych władz lub dokonywały niektórych czynności prawnych¹⁴. Sporadycznie przedsiębiorstwa bankowe mogły stać się podatnikami podatku od spadków i darowizn, jako że wówczas obciążał on, obok osób fizycznych, również osoby prawne uzyskujące rzeczy i prawa majątkowe pod tytułem darmowym¹⁵.

Na analogicznych zasadach jak banki kredytu długoterminowego opodatkowane były towarzystwa kredytowe. Działały one na podstawie statutów zatwierdzanych przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych¹⁶. Towarzystwa, których struktura organizacyjna

¹¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 stycznia 1936 r. o podatku od nieruchomości (Dz.U. Nr 3, poz. 14).

¹² Ustawa z 17 grudnia 1931 r. o państwowym podatku od energii elektrycznej (Dz.U. z 1934 r., Nr 76, poz. 720).

¹³ Zob. dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 listopada 1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym (Dz.U. Nr 85, poz. 593), dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 listopada 1935 r. o specjalnym podatku od wynagrodzeń wypłacanych z funduszy publicznych (Dz.U. Nr 82, poz. 503; Dz.U. z 1936 r., Nr 23, poz. 187), ustawa z 16 lipca 1920 r. o podatku od kapitałów i rent (Dz. Urzęd. Min. Skarbu z 1933 r., Nr 96, poz. 600)

¹⁴ Ustawa z 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych (Dz.U. z 1935 r., Nr 64, poz. 344).

¹⁵ Ustawa z 29 maja 1920 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 49, poz. 299; Dz.U. z 1924 r., Nr 72, poz. 699; Dz.U. z 1933 r., Nr 21, poz. 141).

¹⁶ Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. w sprawie statutów towarzystw kredytowych ziemskich i miejskich oraz zmiany statutów instytucji kredytowych zatwierdzanych w drodze ustawodawczej przez b. władze zaborcze (Dz.U. Nr 34, poz. 326).

zbliżona była do spółdzielni, gromadziły właścicieli nieruchomości obciążonych pożyczkami w nich zaciągniętymi.

Instytucjami bankowymi o charakterze publicznoprawnym były banki państwowe, komunalne kasy oszczędności oraz gminne kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. Istniały trzy banki państwowe: Państwowy Bank Rolny, Powszechna Kasa Oszczędności oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Status banków państwowych określony był wyczerpująco i odrębnie dla każdej z tych instytucji aktami rangi ustawowej i statutami mającymi formę aktów wykonawczych¹⁷. Każdy z banków określony został jako instytucja państwowa, wyposażona w osobowość prawną. Jako instytucje państwowe korzystały one z szeregu uprawnień w zakresie postępowania sądowego i administracyjnego oraz egzekucji, których nie posiadały przedsiębiorstwa bankowe. W odmienny sposób określony został również ich status podatkowy.

Państwowy Bank Rolny był wolny od wszelkich podatków bezpośrednich. Oznaczało to całkowite wyłączenie spod opodatkowania, gdyż instytucje kredytowe, ze względu na przedmiot swej działalności, nie były podatnikami podatków pośrednich. Pocztowa Kasa Oszczędności była wolna od osobistych podatków państwowych i komunalnych oraz od podatku przemysłowego. Bank Gospodarstwa Krajowego natomiast został zwolniony od podatków z wyjątkiem podatku gruntowego i od nieruchomości. Mimo że prawodawca posłużył się różnymi instytucjami różnicując status podatkowy PKO i BGK, gdyż Poczta Kasa Oszczędności została wyłączona spod opodatkowania, natomiast Bank Gospodarstwa Krajowego pozostał podatnikiem, to skutki finansowe wyłączenia i zwolnienia były takie same. Poczta Kasa Oszczędności nie była podatnikiem podatków: dochodowego, przemysłowego i innych zaliczanych do podatków bezpośrednich z wyjątkiem podatku gruntowego i od nieruchomości, gdyż były to podatki rzeczowe (realne), a nie osobiste. Natomiast zwolnienia podatkowe Banku Gospodarstwa Krajowego także tych dwóch podatków nie obejmowały. Również PKO i BGK, podobnie jak

¹⁷ Zob. ustawa z 10 czerwca 1921 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Banku Rolnego (Dz.U. z 1928 r., Nr 93, poz. 830) oraz rozporządzenie Ministra Reform Rolnych z 11 czerwca 1928 r. o statucie Państwowego Banku Rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 584); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1924 r. o Pocztovej Kasie Oszczędności (Dz.U. Nr 55, poz. 545) oraz statut Pocztovej Kasy Oszczędności zawarty w załączniku do tego rozporządzenia: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej 30 maja 1924 r. o połączeniu (fuzji) Państwowych Instytucji Kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. Nr 46, poz. 477; Dz.U. z 1930 r., Nr 86, poz. 666) oraz rozporządzenie Ministra Skarbu z 31 maja 1924 r. o statucie Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. Nr 46, poz. 478).

Państwowy Bank Rolny, z uwagi na przedmiot swej działalności nie podlegały podatkom pośrednim.

Dokonując analizy statusu podatkowego banków państwowych, zauważyć należy różnicę zakresu opodatkowania Państwowego Banku Rolnego i dwu pozostałych instytucji. Nieobjęcie PBR podatkiem gruntowym i podatkiem od nieruchomości wynikało, jak się wydaje, z faktu powierzenia mu parcelacji w ramach reformy rolnej. Bank nabywał w tym celu nieruchomości ziemskie, ponadto mógł nabywać nieruchomości dla uchronienia się przed stratami z powodu udzielonych nabywcom parcel kredytów. Natomiast w stosunku do Pocztovej Kasy Oszczędności i Banku Gospodarstwa Krajowego oba te podatki pełniły rolę nie fiskalną, lecz stymulacyjną. Były instrumentem przeciwdziałającym angażowaniu kapitału w przedsięwzięcia niepożądane z punktu widzenia celów działalności tych instytucji.

Analizując status podatkowy banków państwowych, nie sposób pominąć faktu, iż PKO oraz PBR nadwyżkę przychodów nad wydatkami, po dokonaniu odpisów na obowiązkowe fundusze, odprowadzały na rachunek Skarbu Państwa. Bank Gospodarstwa Krajowego natomiast odprowadzał nadwyżkę w odpowiednich częściach na rachunek Skarbu Państwa i związków samorządu terytorialnego, był bowiem własnością państwa i samorządów. Powodowało to brak zainteresowania ze strony banków państwowych dążeniem do maksymalizacji zysku, co jest motorem działania instytucji prywatnych. Banki państwowe miały bowiem realizować pewne zadania publiczne. Na Państwowy Bank Rolny nałożono zadanie prowadzenia parcelacji i osadnictwa rolnego oraz popieranie – poprzez udzielanie kredytu – rozwoju rolnictwa, przemysłu rolnego i gospodarczego rozwoju wsi. Zadaniem Pocztovej Kasy Oszczędności było organizowanie rozliczeń pieniężnych na terenie kraju oraz za granicą. W tym celu prowadziła rachunki bankowe (tzw. czekowe) dla podmiotów prywatnych i instytucji publicznych. Bank Gospodarstwa Krajowego natomiast finansował, poprzez udzielanie długoterminowych kredytów, odbudowę kraju i rozwój przemysłu. Ponadto administrował w zasadzie wszystkimi funduszami przeznaczanymi w ustawach budżetowych na cele kredytowe. Inne czynności mogły być wykonywane przez banki państwowe o tyle, o ile było to konieczne do realizacji zadań banku. Nie należy zatem traktować wyłączeń czy zwolnień tych instytucji od ciężaru podatkowego jako pewnego przywileju i przejawu nierówności podatkowej między bankami państwowymi a przedsiębiorstwami bankowymi. Banki państwowe, realizujące zadania o charakterze publicznym na zasadzie odpłatności, ale nie w celu osiągnięcia zysku, istotnie różniły się od instytucji

prywatnych. Nie były przedsiębiorstwami bankowymi. Dlatego też prowadawca nadał im status zbliżony do zakładów budżetowych.

Związki samorządu terytorialnego mogły tworzyć gminne kasy wiejskie pożyczkowo-oszczędnościowe oraz komunalne kasy oszczędności¹⁸. Kasy gminne tworzone były przez gminy wiejskie położone na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Natomiast kasy komunalne zakładały miejskie, powiatowe i wojewódzkie związki samorządowe oraz tworzone w tym celu związki międzykomunalne. Celem działania zarówno kas gminnych, jak i komunalnych kas oszczędności było stworzenie mniej zamożnej ludności możliwości bezpiecznego oszczędzania, zapewniającego równocześnie pewne oprocentowanie złożonych wkładów. Kasy, pozostając własnością założycielskich związków, posiadały osobowość prawną, co nie wyłączało odpowiedzialności gmin całym majątkiem i dochodami za zobowiązania tychże kas. Jako instytucje użyteczności publicznej nie dążyły do osiągnięcia zysku, a realizowały zadania publiczne. Zysk, gdy się pojawił, przeznaczany był na cele publiczne określone przez radę kasy. Brak zainteresowania zyskiem podnosił bezpieczeństwo wkładów, gdyż kasy rezygnowały z podejmowania przedsięwzięć zbyt ryzykownych.

Niezarobkowy i publiczny charakter działalności kas przesądzał, jak się wydaje, o wyłączeniu ich spod opodatkowania. Gminne kasy wiejskie wolne były od osobistych podatków państwowych i komunalnych oraz od podatku przemysłowego, a podania wnoszone przez nie do władz – od opłat stemplowych. Komunalne kasy oszczędności wyłączono spod opodatkowania podatkami: dochodowym, przemysłowym, od darowizn, dodatkami komunalnymi do nich, podatkiem od kapitałów i rent oraz od opłat stemplowych. Mimo przyjęcia odmiennej metody wyłączenia spod opodatkowania zakres wyłączenia był identyczny, albowiem i kasy gminne, i kasy komunalne były podatnikami jedynie podatku od nieruchomości i podatku gruntowego. Podatki te, podobnie jak w odniesieniu do banków państwowych, miały ograniczać podejmowanie przez kasy przedsięwzięć niezgodnych z celami ich działalności. Angażowanie zgromadzonych wkładów w zakup nieruchomości w poważnym zakresie zmniejszało płynność kas, szczególnie ważną dla instytucji zajmujących się głównie gromadzeniem wkładów płatnych na każde żądanie.

¹⁸ Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz.U. Nr 95, poz. 860) oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych (Dz.U. Nr 118, poz. 1069).

Doniosłym zagadnieniem jest określenie statusu podatkowego instytucji emisyjnej. Rozstrzygnięcie tego problemu uzależnione jest przede wszystkim od charakteru własnościowego banku emisyjnego. Bank Polski, będący instytucją emisyjną II Rzeczypospolitej, miał formę spółki akcyjnej. Posiadając wyłączny przywilej emisji biletów bankowych, był obowiązany do utrzymywania stałości pieniądza oraz regulowania obiegu pieniądza i kredytu¹⁹. Zdecydowana większość kapitału Banku należała do osób prywatnych. Ze względu na doniosłe zadania publiczne nałożone na Bank Polski był on wolny od wszelkich podatków państwowych i samorządowych oraz opłat stemplowych, z wyjątkiem podatku od nieruchomości i gruntowego. Podatki te pełnić miały, jak się wydaje, w stosunku do Banku Polskiego taką samą funkcję jak w odniesieniu do pozostałych publicznych instytucji bankowych²⁰.

Statut Banku Polskiego, wyłączając tę instytucję spod opodatkowania, przewidywał jednak udział Skarbu Państwa w zyskach Banku. Jeśli Bank osiągnął zysk w takim rozmiarze, iż po potrąceniu obowiązkowych odpisów na fundusz zapasowy i wydzieleniu akcjonariuszom 6% dywidendy pozostała jeszcze kwota przekraczała 12% kapitału zakładowego, wówczas przypadła ona w 1/3 akcjonariuszom jako superdywidenda, a w 2/3 Skarbowi Państwa. Udział Skarbu Państwa w zyskach Banku miał znaczenie nie tylko fiskalne. Realizacja zadań publicznych była podstawowym celem założenia i działalności Banku Polskiego. Będąc spółką akcyjną o kapitale w większości prywatnym, mógł kierować się nie tylko interesem publicznym, ale również interesem akcjonariuszy. Instytucja udziału miała powstrzymywać władze Banku od podejmowania działań przynoszących wielkie zyski, ale zbyt ryzykownych. Wykonywanie innych czynności bankowych i osiąganie zysku na wypłatę dywidendy dla akcjonariuszy schodziło na dalszy plan.

Na banki emisyjne, szczególnie nie będące instytucjami państwowymi, nakładano niekiedy specjalny podatek od emisji nie mającej odpowiedniego pokrycia w kruszcu lub dewizach. Było to uzasadnione tak względami natury fiskalnej, jak również dążeniem do ograniczenia nadmiernego wzrostu emisji, zwykle szkodliwego z ogólnogospodarczego punktu widzenia. Taki podatek stosowano w Banku Rzeszy Niemieckiej, Banku Włoskim, w bankach państw skandynawskich²¹. W Polsce również przyjęto podobne rozwiązanie.

¹⁹ Zob. obwieszczenie Ministra Skarbu z 2 maja 1939 r. o ogłoszeniu jednolitego statutu Banku Polskiego (Dz.U. Nr 46, poz. 296).

²⁰ Por. art. 57 statutu Banku Polskiego, zakazujący nabywania nieruchomości.

²¹ Zob. Z. K a r p i ń s k i, *Zarys polityki bankowej*, Warszawa 1924, s. 25.

III

Na polski system bankowy okresu międzywojennego składało się wiele instytucji tak publicznych, jak prywatnych, różniących się formą prawną organizacji, rozmiarem i zakresem działalności. Określając ich status prawnopodatkowy, prawodawca zdecydowanie przeciwstawił instytucje zorganizowane przez państwo i związki samorządy terytorialnego instytucjom prywatnym. Instytucje pierwszego rodzaju, wykonując nałożone na nie zadania publiczne, prowadziły działalność o charakterze niezarobkowym. Były one, w zasadzie, wolne od opodatkowania, które w ich przypadku pozbawione byłoby ekonomicznego uzasadnienia. Podatek od nieruchomości i gruntowy, które dotyczyły wszystkich instytucji publicznych, miały charakter nie fiskalny, a stymulacyjny. Były instrumentami ograniczającymi przeznaczanie kapitałów na działalność niepożądaną ze względu na cel działania tych instytucji. Wpłaty z zysku, dokonywane przez banki państwowe, przeznaczanie zysku kas na cele publiczne i udział Skarbu Państwa w zysku Banku Polskiego oprócz celu fiskalnego pełniły funkcję stymulacyjną. Powstrzymywały instytucje publiczne przed działalnością o charakterze komercyjnym, wiążącą się zwykle z określonym ryzykiem. Pierwszym motywem ich działania było więc bezpieczeństwo i płynność aktywów, szczególnie ważne w przypadku kas oszczędności. Dlatego i banki państwowe, i kasy oszczędności cieszyły się większym zaufaniem niż banki prywatne.

Przedsiębiorstwa bankowe, niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej, opodatkowane były na jednolitych zasadach, na równi z innymi przedsiębiorstwami zarobkowymi. Pewne różnice w zakresie opodatkowania podatkiem przemysłowym wynikały ze specyfiki przedmiotu działalności. Nie były więc przejawem nierówności podatkowej.

THE LEGAL-TAX STATUS
OF THE INSTITUTIONS PERFORMING BANK OPERATIONS
(IN THE LIGHT OF THE INTERWAR EXPERIENCES)

S u m m a r y

The author touches upon the problems being at the point of contact of two fields of the law: tax law and bank law. He presents the legal-tax status of the institution performing bank operations which had been functioning in Poland in the interwar years. Aside to the institution of a private character – bank enterprises, there were public institutions – state and communal banks, and communal savings banks. The variety of the overall legal status of those institutions was reflected by the varied tax status. Bank enterprises, being a kind of wages enterprises, were taxed according to the principles of any trade enterprises. Public institutions established by public authorities in order to carry out public tasks were, in principle, not taxpayers. This would have been contrary to the economic essence of tax, an essence assuming seizure of monetary means on tax levy. Exceptionally, some of them were subject to the immovable property tax and land tax, the taxes which fulfilled not the fiscal but stimulative function. The author is of the opinion that while restoring the Polish bank and tax system one should draw on one's own patterns, which have been tested in practice.

Translated by Jan Kłos