

Małgorzata Łapa (UNIwersytet Łódzki)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8901-8028>

## Unifikacja systemu celnego Drugiej Rzeczypospolitej. Przyczynek do zagadnienia gospodarczej integracji ziem polskich po I wojnie światowej

DOI:10.25951/4407

### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest prześledzenie procesu unifikacji systemu celnego Rzeczypospolitej po I wojnie światowej. Rozważania obejmują działalność władz polskich w okresie międzywojennym na podlegającym zmianom obszarze państwa. W tym czasie dokonano scalenia obszaru celnego, utworzenia na nim administracji celnej oraz wprowadzenia jednolitych przepisów prawa celnego. Owe trzy obszary działalności państwa stanowią najważniejsze części składowe systemu celnego, który był częścią polityki handlu zagranicznego. Po zakończeniu I wojny światowej utworzenie wspólnego dla wszystkich dzielnic systemu prawnego i polskiej administracji celnej oraz ujednoczenie zasad funkcjonowania systemu celnego na ziemiach wchodzących w skład Drugiej Rzeczypospolitej znalazły się na liście pilnych zadań władz państwowych. Proces ten okazał się długotrwały i w efekcie został zakończony w latach trzydziestych XX w. Ewolucja regulacji normatywnych zmierzała w kierunku możliwie najlepszego ich wykorzystania jako narzędzia kreowania polityki handlu zagranicznego. W efekcie doprowadziła do stopniowej zmiany kierunków wymiany towarowej Polski. W drugiej połowie lat dwudziestych i w latach trzydziestych znacznie zmniejszył się w niej udział byłych państw zaborczych. Równocześnie doszło do przekierowania części wymiany do nowych kontrahentów, w tym na rynki zamorskie. Regulacje przeprowadzone w Polsce w 1932 i 1933 r. trzeba widzieć w kontekście wcześniejszych doświadczeń handlowych i panującego kryzysu gospodarczego. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wielki kryzys gospodarczy przyniósł wyraźny rozwój ceł. Wysoce protekcyjny charakter taryfy celnej z 1932 r. oraz znaczne zróżnicowanie stawek celnych umożliwiły bardziej racjonalną ochronę krajowej wytwórczości. Należy dodać, że cło pełniło także funkcję fiskalną.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Polska 1918–1939, Druga Rzeczpospolita, system celny, obszar celny, taryfa celna, prawo celne, administracja celna, polityka gospodarcza.

## SUMMARY

### Unification of the Customs System of the Second Republic of Poland. A contribution to the issue of economic integration of the Polish lands after World War I

The aim of the article is to trace the process of unification of the customs system of the Republic after the First World War. The considerations cover the activity of the Polish authorities in the interwar period on the changing territory of the state. During this time, the customs territory was merged, customs administrations were set up there and uniform customs legislation was introduced. These three areas of state activity were the most important components of the customs system, which was a part of foreign trade policy. After the end of World War I, the creation of a common legal system and Polish customs administration for all districts and the unification of the rules for the functioning of the customs system in the lands of the Second Republic were on the list of urgent tasks for the state authorities. This process proved to be lengthy and was eventually completed in the 1930s. The evolution of normative regulations was aimed at the best possible use of them as a tool for creating foreign trade policy. As a result, it led to a gradual change in the directions of Polish trade. In the second half of the 1920s and in the 1930s, the share of the former partitioning states decreased in significance. At the same time, part of the exchange was redirected to new partners, including overseas markets. The regulations carried out in Poland in 1932 and 1933 must be seen in the context of previous trade experience and the prevailing economic crisis. It should be noted that the great economic crisis brought about a clear development of customs duties. The highly protective nature of the tariff of 1932 and the significant differentiation of tariff rates enabled more rational protection of domestic manufacturing. It should be added that the customs duties also had a fiscal function.

**KEYWORDS:** Poland 1918–1939, Second Republic, customs system, customs territory, customs tariff, customs law, customs administration, economic policy.

## Uwagi wstępne

Wraz z zakończeniem w 1918 r. wojny światowej nowo powstałe państwo polskie rozpoczęło budowę odrodzonej tożsamości. Było to zadanie niezwykle trudne, w jego skład bowiem weszły dawne terytoria polskie dotąd funkcjonujące w państwach zaborczych, znacznie różniące się strukturą społeczną oraz poziomem rozwoju ekonomicznego. Z punktu widzenia gospodarczego obszary, któ-

re weszły w skład odrodzonego państwa polskiego, odczuwały skutki zaborów w postaci: braku wzajemnych powiązań między dzielnicami kraju, odmiennego układu rynków zbytu i źródeł surowców, odśrodkowego przebiegu sieci komunikacyjnych, odmiennego systemu pieniężno-kredytowego (w tym struktury cen) oraz wyraźnego niedorozwoju infrastruktury ekonomicznej i społecznej, a także różnych tradycji gospodarczych. Na obszarach, które po 1918 r. sukcesywnie wchodziły w skład Rzeczypospolitej, początkowo obowiązywało dziewięć różnych systemów skarbowych oraz co najmniej siedem walutowych. Dodatkowo sytuację w kraju komplikowało sześć ustawodawstw ubezpieczeniowych i pięć taryf kolejowych oraz trzy odmienne systemy celne<sup>1</sup>. Przed rządzącymi stało więc niezwykle trudne zadanie podniesienia z upadku zrujnowanego w wyniku wojny gospodarstwa oraz dokonanie unifikacji kraju. Jak się okazało, to drugie było przedsięwzięciem niezwykle skomplikowanym. W pierwszym okresie funkcjonowania niepodległego państwa należało dokonać ujednoczenia prawodawstwa przemysłowego, przepisów systemu pieniężnego i skarbowego oraz ustawodawstwa pracy, a także przeprowadzić prace organizacyjne nowego porządku administracyjnego obejmującego wszystkie części kraju. Sprawne funkcjonowanie państwa wymagało scalenia odmiennych układów komunikacyjnych. Osobną kwestią było wyrównanie różnic rozwojowych między terytoriami wchodzącymi w skład Rzeczypospolitej. Tak szeroki zakres zadań, a nie były one jedynymi wymagającymi niezwłocznego uregulowania, oznaczał ogromny wysiłek logistyczny oraz finansowy.

Zakres prac unifikacyjnych realizowanych przez organy państwowe niepodległej Polski nie został dotychczas w pełni zbadany. Wśród obszarów wymagających pogłębionych studiów znajdują się zagadnienia związane z funkcjonowaniem gospodarki, w tym problematyka celna. Utworzenie wspólnego dla wszystkich dzielnic porządku prawnego i polskiej administracji celnej oraz ujednoczenie zasad funkcjonowania systemu celnego na ziemiach wchodzących w skład państwa znalazły się na liście pilnych zadań władz państwowych. Proces ten okazał się długotrwały i w efekcie został zakończony: w zakresie prawodawstwa – w 1933, w zakresie zaś kształtowania się obszaru celnego – w 1922, a ostatecznie po zajęciu przez Polskę Zaolzia w 1938 r. Literatura naukowa dotycząca systemu celnego

---

<sup>1</sup> E. Taylor, *Skarbowość*, w: *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. 2, Poznań 1929, s. 262–268; Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych*, w: *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1983, s. 21–22. Szerzej na temat ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich pod zaborami zob.: K. Chylak, *Ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenia emerytalne w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2017, s. 23–94.

w Polsce międzywojennej nie jest zadowalająca. Co prawda, w ostatnich latach podjęto w tym zakresie pewne prace, ale nie wyczerpują one tematu<sup>2</sup>. Brakuje publikacji monograficznej obejmującej całe spectrum zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu celnego Drugiej Rzeczypospolitej, w tym m.in. procesu unifikacji obszaru celnego państwa i prawodawstwa na nim obowiązującego. Wobec tego zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na obszary działalności państwa w tym zakresie.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga sformułowanie „system celny”. W okresie międzywojennym nie zostało ono zdefiniowane. Literatura przedmiotu także nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak je należy rozumieć. Stanisław Waschko<sup>3</sup> ujmował zagadnienie dwojako, dając wykładnię węższego i szerszego jego rozumienia. W tym pierwszym system celny widział jako wszelkie działania związane bezpośrednio z cłami ograniczone do strony formalnej i ekonomicznej, czyli taryfę celną z jej elementami składowymi oraz akty normatywne w zakresie prawa celnego. Szersze ujęcie wskazywało, że system celny należy rozumieć jako cele i środki polityki gospodarczej w zakresie handlu realizowanej przez administrację celną. W ostatnich dwudziestu latach próby zinterpretowania analizowanego pojęcia podjęli Andrzej Drwiłło<sup>4</sup>, Stanisław Naruszewicz i Mirosława Laszuk<sup>5</sup> oraz Piotr Witkowski<sup>6</sup>. Szerszą, jak się wydaje najpełniejszą, analizę pojęciową przeprowadził Gerard Mosiej, który uznał, że na system celny składają się: 1) normy prawa stanowionego i normy nieformalne odnoszące się do sfery celnej; 2) różnego rodzaju organizacje, w tym administracja celna, bezpośrednio lub pośrednio kształtujące sprawy celne; 3) obszar, w którym działają instytucje celne w ramach

<sup>2</sup> Do najważniejszych opracowań zaliczyć można grupę kilku artykułów, które nie wyczerpują tematu. Zob.: M. Woźniczko, *Polskie taryfy celne (część pierwsza – do roku 1939)*, „Monitor Prawa Celnego” 2004, nr 1; C. Leszczyńska, *Służby celne II Rzeczypospolitej*, w: *Chroń i służ... Mundurowi i cywile. Społeczne i gospodarcze relacje na ziemiach polskich na przestrzeni wieków*, red. R. Klementowski i M. Zawadka, Wrocław 2017, s. 67–87; M. Łapa, *Służby celne w II Rzeczypospolitej. Administracja celna, granice celne i ich ochrona. Zarys problematyki*, w: tamże, s. 29–52; G. Mosiej, *Ewolucja roli i koncepcji polityki celnej państwa w teorii i praktyce gospodarczej (część pierwsza)*, „Monitor Prawa Celnego” 2001, nr 2; tenże, *Ewolucja roli i koncepcji polityki celnej państwa w teorii i praktyce gospodarczej (część druga – dokończenie)*, tamże, 2002, nr 3; J. Jankowiak, *Polityka celna jako wyraz interwencji gospodarczej państwa polskiego w latach 1929–1939*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1974, t. 35.

<sup>3</sup> S. Waschko, *Systemy celne*, Warszawa 1971, s. 16–19.

<sup>4</sup> A. Drwiłło, *Postępowanie ochronne w prawie celnym*, Gdańsk 2003, s. 20.

<sup>5</sup> S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, Warszawa 2004, s. 38.

<sup>6</sup> P. Witkowski, *Instytucje wspólnotowego prawa celnego w międzynarodowym obrocie towarowym*, Chełm 2008, s. 45.

struktur rządowych, stanowiące płaszczyznę działania polityki celnej państwa; 4) wymiar rynkowy systemu celnego; 5) międzynarodowe stosunki celne<sup>7</sup>.

Celem artykułu jest prześledzenie procesu unifikacji systemu celnego Rzeczypospolitej po I wojnie światowej. Rozważania dotyczyć będą działalności władz polskich w okresie międzywojennym na podlegającym zmianom obszarze państwa. W tym czasie scalono obszar celny, utworzono na nim administrację celną oraz wprowadzono jednolite przepisy prawa celnego. Owe trzy obszary działalności państwa stanowią, zdaniem autorki, najważniejsze części składowe systemu celnego. Oczywiście należy podkreślić, że był i jest on współcześnie częścią polityki handlu zagranicznego. Ta jednak, jako wykraczająca poza ramy problemu unifikacji, nie zostanie przeanalizowana.

## Obszar celny

Granice Rzeczypospolitej kształtowały się przez kilka lat, co formalnie zakończyło się w 1923 r. uznaniem granicy wschodniej. Zabiegi dyplomatyczne i walki zbrojne prowadziły do stopniowego włączania kolejnych dzielnic. Wraz z postępowaniem tego procesu dokonywano powiększenia i unifikacji obszaru celnego. Chronologicznie rzecz ujmując, oprócz terytorium byłego Królestwa Polskiego prace integracyjne objęły: ziemie byłego zaboru austriackiego i Wielkopolskę, następnie Pomorze Gdańskie, Górny Śląsk, Ziemie Wschodnie oraz Wolne Miasto Gdańsk<sup>8</sup>. Po wielu latach, w wyniku aneksji dokonanej w październiku 1938 r., w granicach Polski znalazło się także Zaolzie.

Do stycznia 1920 r. kwestie unifikacji celnej ziem polskich były regulowane na zasadach tymczasowości. Przyczyną takiego stanu był brak ustalonych granic państwa oraz jednolitych dla całego kraju uregulowań prawnych dotyczących spraw celnych (o czym niżej). Jesienią 1918 r. na ziemiach polskich powstało kilka niezależnych ośrodków władzy: Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie (PKL), Rada Narodowa Śląska Cieszyńskiego, Tymczasowa Komisja Rządząca z siedzibą we Lwowie, Tymczasowy Rząd Republiki Polskiej w Lublinie, Naczelna Rada Ludowa z siedzibą w Poznaniu. W Królestwie Polskim funkcjonowała Rada Regencyjna, która przed samorozwiązaniem przekazała władzę Józefowi Piłsudskie-

<sup>7</sup> G. Mosiej, *System celny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 60–61.

<sup>8</sup> Szerzej zob.: F. Prochaska, *Rozwój polskich granic celnych*, „Przemysł i Handel” 1922, z. 13, s. 211–214.

mu jako Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa. 18 listopada 1918 r. utworzono Tymczasowy Rząd Republiki Polskiej z siedzibą w Warszawie. Od tego czasu nastąpił proces normalizacji stosunków między centralnymi organami państwa a władzami lokalnymi. Kolejne obszary włączano w skład państwa, czego konsekwencją było m.in. powiększanie jego obszaru celnego. 17 marca 1919 r. rząd Ignacego Paderewskiego podjął decyzję o likwidacji Komisji Rządzącej dla Galicji, Śląska Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy (organ władzy dzielnicowej będący następcą PKL) i przejęciu przez odpowiednie ministerstwa administracji w Galicji. Już 8 kwietnia 1919 r. nad przyłączonym terytorium naczelny zarząd skarbowy powierzono Ministerstwu Skarbu, bezpośrednio zaś Dyrekcji Skarbu we Lwowie<sup>9</sup>. Władzę wykonawczą sprawowała tam nadal dotychczasowa administracja skarbowa, która do momentu wprowadzenia dalszych rozstrzygnięć zachowała wszelkie obowiązujące dotąd w zakresie spraw celnych uprawnienia<sup>10</sup>. Całkowita unifikacja tej dzielnicy nastąpiła wraz z ogłoszeniem w listopadzie tego roku jednolitego ustawodawstwa celnego. Granicę celną między Rzeczpospolitą a Wielkopolską częściowo zniesiono 11 lipca 1919 r.<sup>11</sup> Zlikwidowano wówczas wszelkie opłaty dotyczące obrotów między tymi dzielnicami. W Wielkopolsce władza skarbowa znajdowała się w ręku Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, nie była ona jednak w pełni samodzielna – wszelkie działania uzgadniano z Ministerstwem Skarbu. Podobnie jak w przypadku byłego zaboru austriackiego, administrację skarbowo-celną pozostawiono bez zmian.

Z początkiem 1920 r. na terenie Polski wprowadzono w życie jednolite przepisy celne. Od 10 stycznia zaczęła obowiązywać taryfa celna. Artykuł 19 rozporządzenia z 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej znosił obowiązujące do tej pory ustawodawstwo państw zaborczych<sup>12</sup>, nie oznaczało to jednak automatycznego ujednoczenia obszaru celnego Rzeczypospolitej. Należy pamiętać, że w kolejnych latach jej granice ulegały dalszemu rozszerzeniu, co wymuszało konieczność wprowadzania polskich przepisów celnych na nowo przyłączane terytoria.

<sup>9</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: DPPP) 1919 Nr 31 poz. 261. Zob. też: M. Śliwa, *Pierwsze ośrodki władzy polskiej w Galicji w 1918 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1998, nr 4, s. 63–72.

<sup>10</sup> Przepisy wykonawcze zob.: DPPP 1919 Nr 39 poz. 287.

<sup>11</sup> Tamże, nr 58, poz. 351; nr 64, poz. 385; Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu (dalej: DzU MS) 1919 Nr 20 poz. 276.

<sup>12</sup> W artykule tym zapisano: „Z dniem tym [10 stycznia 1920] tracą moc obowiązującą austr. węg. ustawa o taryfie celnej z 13 lutego 1906 r., niem. ustawa o taryfie celnej z 25 grudnia 1902 r., ros. taryfa celna z 13/26 stycznia 1903 r., dalej wszystkie taryfy celne, wydane przez okupantów, wreszcie wszystkie wydane”; DzU MS 1919 Nr 31 poz. 476.

Na ziemiach tych dokonywano reorganizacji aparatu celnego, tworzono jednolitą strukturę administracji celnej. Postanowienia traktatu wersalskiego przyznawały Polsce część Pomorza Gdańskiego. Ziemie te weszły w skład nowo utworzonego województwa pomorskiego i zostały podporządkowane jurysdykcji celnej Rzeczypospolitej rozporządzeniem z 15 stycznia 1921 r. Do czasu wprowadzenia na tym terenie polskiej organizacji celnej władzę w II instancji miała sprawować Dyrekcja Ceł w Poznaniu<sup>13</sup>. Rozstrzygnięcia zapisane w traktacie wersalskim dotyczyły także Wolnego Miasta Gdańska, mającego status terytorium mandatowego Ligi Narodów należącego do polskiej strefy celnej. Postanowienia dotyczące W.M. Gdańska zapisano w artykułach 100–108. Artykuł 104 stanowił, że w przyszłości między Rzeczpospolitą a W.M. Gdańskiem zostanie podpisana konwencja, która m.in.:

1) włączy Wolne Miasto Gdańsk do obszaru objętego polską granicą celną i zapewni ustanowienie w porcie strefy wolnej; 2) zapewni Polsce bez żadnych zastrzeżeń swobodne używanie i korzystanie z dróg wodnych, doków, basenów, nabrzeży i innych budowli na terytorium Wolnego Miasta, koniecznych dla wwozu i wywozu z Polski<sup>14</sup>.

Postanowienia traktatu integrujące Gdańsk z obszarem celnym Rzeczypospolitej doprowadziły do podpisania, w listopadzie 1920 r., konwencji polsko-gdańskiej<sup>15</sup>. Na mocy art. 13 umowy, oba podmioty zostały połączone unią celną. Inspektorat Ceł na terenie Wolnego Miasta Gdańska utworzono rok później (9 stycznia 1922)<sup>16</sup>. 14 sierpnia 1920 r., na podstawie decyzji Rady Ambasadorów przyznającej te tereny Polsce, do obszaru celnego Rzeczypospolitej włączono Śląsk Cieszyński, Spisz i Orawę<sup>17</sup>. W następnym roku przedmiotem obrad Rady Ministrów stała się unifikacja celna Ziem Wschodnich z Rzeczpospolitą<sup>18</sup>. Dyskutowano wówczas o rozciągnięciu przepisów celnych i taryf celnych na obszar województw: wołyńskiego, poleskiego, nowogródzkiego, oraz powiatów:

<sup>13</sup> Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: DURP) 1921 Nr 9 poz. 44; DzU MS 1921 Nr 4 poz. 36. Zob. też: Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego 1920, nr 1, s. 11.

<sup>14</sup> Zob.: DURP 1920 Nr 35 poz. 200.

<sup>15</sup> Weszła w życie 15 listopada 1920 r. Konwencja przewidywała, że urzędy celne w Gdańsku znajdą się pod kontrolą polskich inspektorów. Zob.: tamże, 1922 Nr 13 poz. 117.

<sup>16</sup> DzU MS 1922 Nr 10 poz. 134.

<sup>17</sup> Tamże, 1920 Nr 30 poz. 449; *Włączenie Śląska Cieszyńskiego do polskiego obszaru celnego*, „Przegląd Gospodarczy” 1920, nr 12–13, s. 26.

<sup>18</sup> Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Prezydium Rady Ministrów. Protokoły Rady Ministrów (dalej: PRM. Prot.), t. 14, Protokół 84 posiedzenia RM z dn. 19 VI 1921 r.; „Monitor Polski” 1921, nr 162, s. 1–2, *Z Prezydium Rady Ministrów*; nr 206, s. 2, *Z Ministerstwa Przemysłu i Handlu*.



grodzieńskiego, wołkowyskiego i białostockiego. Chodziło przede wszystkim o ochronę celną tego terytorium. Ponadto ministrowie skarbu oraz przemysłu i handlu dążyli do objęcia powiatów wschodnich ustawą o obrocie towarowym z lipca 1920 r. Sprawę tę uregulowało rozporządzenie z 3 sierpnia 1921 r. Na jego podstawie na wymienione województwa rozciągnięto moc obowiązującą wszystkich ustaw i rozporządzeń regulujących handel zagraniczny w państwie polskim<sup>19</sup>. Oznaczało to stosowanie od tej pory na granicy z Rosją Radziecką i Ukrainą tych samych przepisów przywozowo-wywozowych, co obowiązujące na innych granicach Rzeczypospolitej, zbędne zatem stawały się specjalne zezwolenia na prowadzenie handlu z tymi krajami. Granicę celną między Rzeczpospolitą a przyznaną jej częścią Górnego Śląska zlikwidowano 19 czerwca 1922 r.

Ostatnia zmiana w zakresie obszaru celnego państwa wiązała się z korektą granic w październiku 1938 r. Po zajęciu przez wojska polskie Zaolzia władze centralne podjęły działania dostosowawcze, które dotyczyły m.in. zniesienia niektórych dotychczasowych urzędów celnych w okręgu administracyjnym w Mysłakowicach i utworzenia w ich miejsce nowych<sup>20</sup>. Prace przerwał wybuch II wojny światowej.

## Administracja celna

Administracja celna należała do grupy organów administracji niezespołonych z administracją ogólną – organów administracji specjalnych. Administracja specjalna istniała na ziemiach polskich już podczas zaborów i stanowiła punkt wyjścia dla jej ewolucji po I wojnie światowej. Działy administracji specjalnej w przeciwieństwie do administracji ogólnej korzystały z odrębnych, niezależnych podziałów terytorialnych i struktur organizacyjnych. Resortem całkowicie należącym do tej części administracji było Ministerstwo Skarbu. Powstanie tego ministerstwa, odpowiedzialnego w rządzie za sprawy finansowo-skarbowe, należy

---

<sup>19</sup> DURP 1921 Nr 66 poz. 424; DzU MS 1921 Nr 30 poz. 382. Rozporządzenie z 19 lipca 1921 r. wprowadzało na obszary Kresów Wschodnich rozporządzenie o taryfie celnej (11 czerwca 1920), rozporządzenie o postępowaniu celnym (13 grudnia 1920), ustawę o obrocie towarowym z zagranicą (15 lipca 1920).

<sup>20</sup> DURP 1938 Nr 86 poz. 581; *Ustawodawstwo polskie obowiązujące na Śląsku Zaolziańskim i innych ziemiach odzyskanych*, Lwów 1938, s. 16–18; W. Marcoń, *Unifikacja Zaolzia w ramach województwa śląskiego z II Rzeczypospolitą*, „Dzieje Najnowsze” 2010, nr 3, s. 6–7.



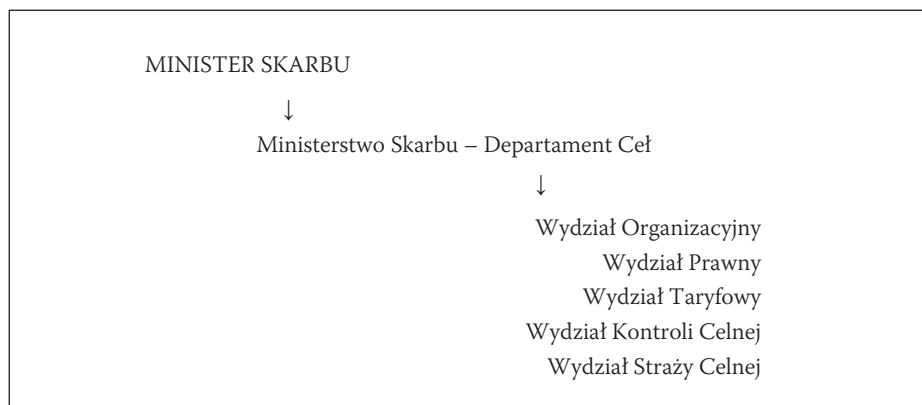
datować na 1917 r., kiedy to na mocy manifestu cesarzy Wilhelma II i Franciszka Józefa I powołano w Warszawie Tymczasową Radę Stanu. Wówczas przystąpiono do organizowania komórek administracyjnych, powierzając im prace przygotowawcze nad tworzeniem przyszłych polskich ministerstw. Jednym z nich był Departament Skarbu, który po kilku miesiącach, 15 października 1917 r., przemianowano na Królewsko-Polskie Ministerstwo Skarbu<sup>21</sup>. Zakres działania Ministerstwa Skarbu po raz pierwszy określono w artykule 25 dekretu Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim z 3 stycznia 1918 r.<sup>22</sup> W sformułowanym dość ogólnikowo przepisie postanowiono, że do kompetencji ministra skarbu należeć będzie przygotowanie, objęcie i zarząd wszystkich spraw wchodzących w zakres skarbowości państwowej i polityki finansowej państwa, podatków, ceł, spraw budżetowych, kredytowych, monetarnych, emisyjnych, nadzór nad instytucjami kredytowymi.

W okresie międzywojennym administracja celna miała charakter trójstopniowy (minister skarbu, dyrekcje ceł, izby skarbowe). Na jej czele jako organ III instancji stał minister skarbu, który wykonywał powierzone mu czynności za pomocą Ministerstwa Skarbu. W 1921 r. wydano rozporządzenie regulujące strukturę wewnętrzną ministerstwa. Miało ono zasadnicze znaczenie dla kształtu i organizacji władz skarbowych. Wśród ustanowionych wówczas sześciu departamentów znalazł się Departament Ceł skupiający kilka wydziałów zajmujących się sprawami szczegółowymi. Ich liczba podlegała zmianom, np. w 1920 r. zapowiedziano utworzenie siedmiu, w 1921 było ich pięć, w 1924 – sześć, w 1927 – cztery, a w 1932 – trzy<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> B. Markowski, *Organizacja władz skarbowych*, w: *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931, s. 47; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, t. 1: *Historja, przepisy, władze, budżet, kasowość, wydatki, dochody, długi, waluta*, wyd. 4, Warszawa 1933, s. 3.

<sup>22</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1918, nr 1, poz. 1, Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim; J. Goclon, *Organy polskiej administracji państwowej w Królestwie Polskim 1916–1918. Struktura i gabinety*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, vol. 3 (2), s. 66; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922, s. 207; K. Teszner, *Administracja podatkowa i skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 73.

<sup>23</sup> W rozporządzeniu z 14 lutego 1920 r. minister skarbu zapowiedział utworzenie siedmiu wydziałów: ustawodawczego, organizacyjno-personalnego, rachunkowego, gospodarczego, taryfowego, karnego i straży celnej (DzU MS 1920 Nr 7 poz. 114). Pierwszy statut organizacyjny Ministerstwa Skarbu ogłoszono w 1921 r. Zgodnie z jego zapisami w Departamencie Ceł funkcjonowało pięć wydziałów: organizacyjny, prawny, taryfowy, kontroli celnej i straży celnej. (Zob.: „Monitor Polski” 1921, nr 74, poz. 115; DzU MS 1921 Nr 13–14 poz. 154). W 1924 r. ogłoszono nowy statut. Wówczas w skład Departamentu wchodziło sześć wydziałów: osobowy, kontroli celnej, postępowania celnego, taryfowy, straży celnej



Rys. 1. Struktura organizacyjna centralnej administracji celnej w 1921 r.

Źródło: DzU MS 1921 Nr 13–14 poz. 154.

W 1921 r. zakres kompetencji wydziałów wchodzących w skład Departamentu Ceł obejmował: 1) Wydział Organizacyjny, który zajmował się sprawami organizacji i funkcjonowania władz i urzędów celnych oraz ich personelem, w tym jego wyszkoleniem; 2) Wydział Prawny, któremu powierzono zagadnienia związane z tworzeniem przepisów dotyczących ochrony celnej granic, postępowania celnego, wymiaru opłat celnych, ulg celnych, umów międzynarodowych, konwencji celnych; 3) Wydział Taryfowy – koncentrował się na kwestiach taryf celnych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu towarów, orzecznictwie dotyczącym towaroznawstwa; 4) Wydział Kontroli Celnej – prowadził kontrolę i zestawienia wpływów celnych, statystykę celną i opracowywał budżety władz i urzędów celnych; 5) graniczne służby celne do 1927 r. podlegały Wydziałowi Straży Celnej<sup>24</sup>. Wówczas jego agendy przejął Naczelny Inspektorat Straży Celnej, podległy bezpośrednio ministrowi<sup>25</sup>. Zarówno Wydział Straży Celnej, jak i Naczelny Inspektorat zajmowały się sprawami organizacyjnymi, personalnymi i gospodarczymi

i karny (tamże, 1924 Nr 9 poz. 267). Kolejnej zmiany dokonano w 1927 r. Liczbę wydziałów ograniczono do czterech: administracyjnego, taryfowego, ustawodawstwa celnego i postępowania celnego (tamże, 1927 Nr 28 poz. 294). Od 1932 r. do wybuchu II wojny światowej w Departamencie Ceł działały trzy wydziały: administracyjny i postępowania celnego, taryfowy i prawodawstwa celnego (tamże, 1932 Nr 5 poz. 83; 1938 Nr 32 poz. 755).

<sup>24</sup> DzU MS 1921 Nr 13–14 poz. 154.

<sup>25</sup> Zob. paragraf 11 statutu Ministerstwa Skarbu z 29 sierpnia 1927 r., DzU MS 1927 Nr 28 poz. 294.

Straży Celnej<sup>26</sup>. Kwestie przepisów z zakresu ochrony przed przemytem podlegały początkowo Wydziałowi Prawnemu, a od 1924 r. Wydziałowi Postępowania Celnego. Wraz ze zmianą struktury Departamentu Ceł ewoluował również zakres kompetencji tworzących go wydziałów. Dla przykładu warto przywołać obszary ich działania obowiązujące w 1938 r. i kolejnym<sup>27</sup>. Wydział Administracji i Postępowania Celnego zajmował się: nadzorem i orzecznictwem w zakresie postępowania celnego, udzielania koncesji dla agentów celnych i na prowadzenie składów celnych, kredytowania i odraczania należności celnych, sprawami przepisów rachunkowo-kasowych dla władz i urzędów celnych, kontrolą rachunkową wpływów celnych i wydatków administracji celnej oraz rejestrowaniem zwrotów ceł i prowadzeniem rachunków z wpływów celnych z W.M. Gdańskiem. W Wydziale Taryfowym załatwiano sprawy taryf celnych i orzecznictwa w tym zakresie, kontroli prawidłowego stosowania taryf przez urzędy celne, metod badania towarów, zwrotu ceł, zniżek celnych oraz obrotu uszlachetniającego i reparacyjnego. Wszelkimi kwestiami związanymi z tworzeniem prawa celnego i taryf celnych, przepisów dotyczących obrotu z zagranicą oraz uczestnictwa w rokowaniach handlowych i ustalaniu tekstów umów międzynarodowych na temat obrotu z zagranicą, studiów nad ustawodawstwem celnym innych państw, a także nadzorem władz, urzędów oraz organów celnych na obszarze W.M. Gdańska zajmował się Wydział Prawodawstwa Celnego.

Ministerstwu Skarbu podlegały organy terenowe w postaci okręgowych dyrekcji ceł oraz urzędów celnych. Dyrekcje ceł były organami administracji celnej II stopnia. Proces formowania ich struktury organizacyjnej i zakresu działania był długotrwały – został zakończony w 1934 r. Do 1922 r. organami administracji celnej II instancji były: w zaborze rosyjskim i austriackim – wydziały celne izb skarbowych, oraz w zaborze pruskim – Dyrekcja Ceł w Poznaniu. Porządek chronologiczny wymaga, by zatrzymać się chwilę na tej ostatniej. Należy przypomnieć, że w związku z przejściowym posiadaniem autonomii Wielkopolska zachowała pewną odmienność ustroju administracyjnego. Zgodnie z ustawą o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej z 1 sierpnia 1919 r. administrowanie prowincją należało do Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej z siedzibą w Warszawie. Zarząd spraw celnych znalazł się w rękach tegoż ministra i podległej mu Dyrekcji Ceł w Poznaniu powstałej wraz z uchwaleniem owej

<sup>26</sup> Na temat ochrony celnej granic Polski zob.: M. Łapa, *Stużby celne*, s. 36–50.

<sup>27</sup> Zakres działania wydziałów ogłoszono w statucie organizacyjnym Ministerstwa Skarbu opublikowanym w: DzU MS 1938 Nr 32 poz. 755.

ustawy<sup>28</sup>. Do zakresu kompetencji dyrekcji należało bezpośrednie zwierzchnictwo nad urzędami celnymi i strażą celną, wykonywanie innych czynności jako władzy celnej II instancji, orzecznictwo w I instancji w sprawach niezastrzeżonych dla ministra skarbu, a w II instancji w sprawach wchodzących w zakres urzędów celnych, składanie ministrowi skarbu wniosków dotyczących projektów ustaw i przepisów celnych, prowadzenie czynności administracyjnych związanych z ochroną granic państwa<sup>29</sup>. Dyrekcji w Poznaniu podlegały urzędy celne, do których kompetencji należał pobór ceł oraz orzecznictwo niezastrzeżone dla instancji wyższych. Jednolite w całym kraju okręgowe dyrekcje tworzono do października 1922 r. Ustawą z 16 czerwca 1922 r. utworzono Dyrekcję Ceł w Mysłowicach<sup>30</sup>, która sprawowała zarząd ceł na obszarze województwa śląskiego oraz powiatów częstochowskiego, będzińskiego i zawierciańskiego w województwie kieleckim, a także powiatów chrzanowskiego, białskiego i żywieckiego w województwie krakowskim. Z kolei na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 11 października powołano dyrekcje ceł na obszarze byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego – w Warszawie (1 grudnia 1922), Wilnie (13 stycznia 1923) i Lwowie (1 kwietnia 1923)<sup>31</sup>.

Dyrekcje ceł były władzami zwierzchnimi dla urzędów celnych i straży celnej. Do zadań dyrekcji należał nadzór nad nimi, ponadto załatwianie spraw celnych i ochrona granic w zakresie przewidzianym odrębnymi przepisami oraz czynności związane z wykonywaniem budżetu państwa. Orzekały w I instancji w sprawach niezastrzeżonych dla ministra skarbu i nienależących do urzędów celnych i straży celnej. W II instancji wydawały decyzje w sprawach należących do zakresu działania urzędów celnych oraz organów straży celnej. Dodatkowo załatwiała sprawy personalne urzędów celnych i straży celnej<sup>32</sup>. Zakres kompetencji dyrekcji

<sup>28</sup> DPPP 1919 Nr 64 poz. 385. Dyrekcja Ceł w Poznaniu (1921) obejmowała obszar województw poznańskiego i pomorskiego.

<sup>29</sup> DURP 1921 Nr 39 poz. 244.

<sup>30</sup> Tamże, 1922 Nr 46 poz. 388.

<sup>31</sup> Dyrekcja Ceł w Mysłowicach (1922) obejmowała obszar województwa śląskiego; Dyrekcja Ceł w Warszawie (1922) – województw: warszawskiego, łódzkiego, lubelskiego, kieleckiego, poleskiego, wołyńskiego i białostockiego, bez powiatów sejneńskiego, suwalskiego, augustowskiego i grodzieńskiego; Dyrekcja Ceł w Wilnie (1922) – województw: wileńskiego, nowogródzkiego i powiaty wyłączone z województwa białostockiego; Dyrekcja Ceł we Lwowie (1922) – województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego; DzU MS 1922 Nr 91 poz. 846, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11 X 1922 r. w przedmiocie ustanowienia Dyrekcji Ceł, jako okręgowych władz II instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austriackiego.

<sup>32</sup> Tamże.

ceł uległ rozszerzeniu na podstawie rozporządzenia ministra skarbu z 8 października 1923 r.<sup>33</sup> Wówczas dyrekcjom przekazano m.in. uprawnienia do regulowania przewozów towarów drogami ubocznymi i przez linię celną w porze nocnej, zwrot różnicy należności celnych wynikający z pomyłki rachunkowej. Na czele dyrekcji ceł stali mianowani przez ministra skarbu dyrektorzy.

W następnych latach postępował proces uszczegóławiania przepisów, np. ustawą z 31 lipca 1924 r. o uregulowaniu stosunków celnych doprecyzowano ustrój dyrekcji ceł<sup>34</sup>. Zmianie uległy także liczba i zakres terytorialny dyrekcji, np. w 1930 r. zlikwidowano dyrekcję w Wilnie<sup>35</sup>. Ostatnim akordem procesu tworzenia administracji celnej II stopnia było powołanie Dyrekcji Ceł w Gdańsku (1934)<sup>36</sup>. W ten sposób ostatecznie uformowano strukturę organizacyjną okręgowych władz celnych II instancji. Odtąd na terenie Rzeczypospolitej działało pięć dyrekcji ceł: we Lwowie, w Mysłowicach, w Poznaniu, w Warszawie i w Gdańsku<sup>37</sup>.

Jak już napisano, dyrekcje ceł sprawowały zwierzchność nad pracą urzędów celnych oraz organów straży celnej. Oznaczało to nadzorowanie określonych odcinków granicy państwa. Nie były one rozłożone równomiernie. Bardzo długi odcinek nadzorowała dyrekcja poznańska – przebiegał on od granicy z Prusami

<sup>33</sup> DURP 1923 Nr 105 poz. 830.

<sup>34</sup> Tamże 1924 Nr 80 poz. 777. Ustawa ta sankcjonowała i uszczegóławiała enigmatyczny zapis art. 2 ustawy z 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (tamże, 1919 Nr 65 poz. 391).

<sup>35</sup> Tamże, 1930 Nr 50 poz. 418, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 27 VI 1930 r. w sprawie nowego podziału obszaru celnego Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>36</sup> W 1922 r. utworzono tam Inspektorat Ceł (DURP 1922 Nr 18 poz. 145, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 9 I 1922 r. w przedmiocie utworzenia Inspektoratu Ceł na obszar Wolnego Miasta Gdańska). Tamże, 1934 Nr 104 poz. 926, Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 13 XI 1934 r. o organizacji i zakresie działania okręgowych władz celnych II instancji. Szerzej zob.: H.M. Kula, *Gdańska „Dziura celną” Polscy Inspektorzy Celni w Wolnym Mieście Gdańsku 1920–1939*, Gdańsk 1999, s. 87–89.

<sup>37</sup> Strukturę tę potwierdziło rozporządzenie Rady Ministrów z 13 listopada 1934 r. o organizacji i zakresie działania okręgowych władz celnych II instancji (DURP 1934 Nr 104 poz. 926). Dyrekcja Ceł we Lwowie obejmowała obszar województw: lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego, wołyńskiego oraz częściowo krakowskiego. Dyrekcja Ceł w Mysłowicach – województwo śląskie oraz częściowo województwa krakowskie i kieleckie. Dyrekcja Ceł w Poznaniu – województwa: pomorskie, poznańskie oraz częściowo łódzkie. Dyrekcja Ceł w Warszawie – Warszawę oraz województwa: wileńskie, nowogródzkie, białostockie, poleskie, lubelskie, warszawskie oraz częściowo łódzkie i kieleckie. Dyrekcja Ceł w Gdańsku działała na terenie W.M. Gdańska. Ustrój organizacyjny dyrekcji gdańskiej określał senat W.M. Gdańska – jej zakres działania był taki sam jak pozostałych dyrekcji (uwzględniał umowny stan prawny).

Wschodnimi, przez W.M. Gdańsk, wzdłuż granicy morskiej i dalej wzdłuż granicy z Niemcami do Śląska. Dyrekcja warszawska czuwała nad dwoma odcinkami – na granicy z Prusami Wschodnimi od Rajgrodu do Mławy oraz na Śląsku w okolicach Wielunia. Dyrekcja lwowska zawiadywała ochroną granicy południowej. Dyrekcja Mysłowicka zarządzała niewielkim odcinkiem granicy w województwie śląskim. Najkrótszy odcinek nadzorowała dyrekcja wileńska – był to fragment granicy z Prusami Wschodnimi w zasięgu b. guberni suwalskiej<sup>38</sup>.

Władzami administracji celnej I instancji były urzędy celne. W całym systemie odgrywały one szczególną rolę, ponieważ w nich koncentrowała się praca celników. Zaczęto je organizować na podstawie uchwały Sejmu Ustawodawczego z 1 sierpnia 1919 r. i rozporządzenia ministrów skarbu oraz przemysłu i handlu z 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej<sup>39</sup> (następnie rozporządzenia z 11 czerwca 1920 r.<sup>40</sup>). Zakres działania urzędów celnych obejmował wymiar i pobór ceł oraz prowadzenie czynności podczas odprawy celnej. Szerzej kwestie te regulowało rozporządzenie ministra skarbu o postępowaniu celnym (13 grudnia 1920), w którym urzędy celne, stosownie do przyznanych kompetencji, podzielono na:

- urzędy I klasy (znajdujące się przy drogach żelaznych i wodnych) – miały prawo do odprawy wszystkich towarów bez względu na ilość i wysokość cła;
- oraz II klasy (przy drogach kołowych) – mogły odprawiać jedynie określone towary wymienione w załącznikach do rozporządzeń, listy te ulegały zmianie<sup>41</sup>.

Rozporządzenie z grudnia 1921 r. było w latach dwudziestych wielokrotnie nowelizowane i uzupełniane. Ostatecznie w 1930 r. zostało uchylone, a w jego miejsce wydano nowe przepisy<sup>42</sup> porządkujące dotychczasowe regulacje. W zakresie importu powtórzono rozstrzygnięcia z 1920 r. Jeśli chodzi o eksport, to wywóz towarów wolnych od cła mógł odbywać się przez wszystkie urzędy, a wywóz towarów podlegających cleniu – jedynie przez urzędy I klasy. Powtórzono zapisy o drogach celnych – stanowiły je publiczne linie kolejowe, przystanie morskie dostępne dla ogólnego ruchu towarowego, a także drogi wodne i lądowe uznane

<sup>38</sup> H. Dominiczak, *Granica polsko-niemiecka 1919–1939. Z dziejów formacji granicznych*, Warszawa 1975, s. 132.

<sup>39</sup> *Sprawozdanie stenograficzne 83 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dn. 1 VIII 1919 r.*, łam 42; DURP 1919 Nr 95 poz. 510.

<sup>40</sup> W rozporządzeniu zapisano: „Do wymiaru i poboru ceł oraz do wszystkich czynności przy odprawie celnej towarów powołuje się urzędy celne”; tamże, 1920 Nr 51 poz. 314.

<sup>41</sup> Tamże, 1921 Nr 11 poz. 64.

<sup>42</sup> Tamże, 1930 Nr 33 poz. 276, Rozporządzenie ministra skarbu z dn. 14 II 1930 r. o postępowaniu celnym.

za drogi celne. Pozostałe drogi uznawano za uboczne, co oznaczało, że przewóz nimi towarów wymagał zgody władz skarbowych. Ruch drogami celnymi mógł odbywać się jedynie od wschodu do zachodu słońca. Wyjątek stanowiły przejazdy realizowane przez publiczne firmy przewozowe według ich rozkładów jazdy. Ponadto o każdej porze były przepuszczane osoby przekraczające granicę w związku z wykonywaniem zawodu, np. lekarze, straż pożarna czy księża. Zmianie nie uległy także przepisy dotyczące godzin pracy urzędów – były one czynne w porze dziennej<sup>43</sup>. Dla małego ruchu granicznego (podróżnych i mieszkańców pogranicza) ustawodawca przewidział możliwość tworzenia punktów przejściowych<sup>44</sup>. W 1930 r. rozszerzono przepisy dotyczące opłat celnych, importu i eksportu towarów opodatkowanych akcyzą i objętych monopolem skarbowym. Ponadto uszczegółowiono kwestie obejmujące czynności manipulacyjne i te, które regulowała taryfa celna. W latach trzydziestych raz jeszcze (4 października 1933<sup>45</sup>), choć w niewielkim zakresie, zmodyfikowano przepisy dotyczące uprawnień urzędów celnych, a pozostałe regulacje pozostały niezmienione.

W polskim systemie administracji celnej oprócz urzędów celnych funkcjonowały ekspozytury celne. Były to agendy powoływane przy przedsiębiorstwach przemysłowych. Zajmowały się odprawą przywózową towarów sprowadzanych wyłącznie na potrzeby przedsiębiorstwa oraz odprawą wywózową wyrobów tegoż<sup>46</sup>.

W okresie międzywojennym na terenie Polski działało łącznie nieco ponad 200 urzędów celnych. W 1922 r. ich liczba wynosiła 234 – w tym 61 urzędów I klasy, 123 – II klasy, i 50 ekspozytur celnych<sup>47</sup>. Z kolei według wykazu Ministerstwa Skarbu z 1930 r.<sup>48</sup> na obszarze celnym Rzeczypospolitej łącznie funkcjonowało

---

<sup>43</sup> Ustawodawca szczegółowo określił, co rozumie pod tym sformułowaniem: w styczniu, lutym, listopadzie i grudniu oznaczało godziny od 7.00 do 18.00, w marcu, kwietniu, wrześniu i październiku od 6.00 do 19.00, od maja do sierpnia od 5.00 do 20.00. Urzędy celne położone przy drogach kołowych dokonywały odpraw od października do lutego w godzinach od 8.00 do 17.00, z przerwą od 12.00 do 14.00. W pozostałych miesiącach czynności prowadzono w godzinach od 7.00 do 12.00 i od 14.00 do 16.00.

<sup>44</sup> Zabroniono przewozu przez nie towarów.

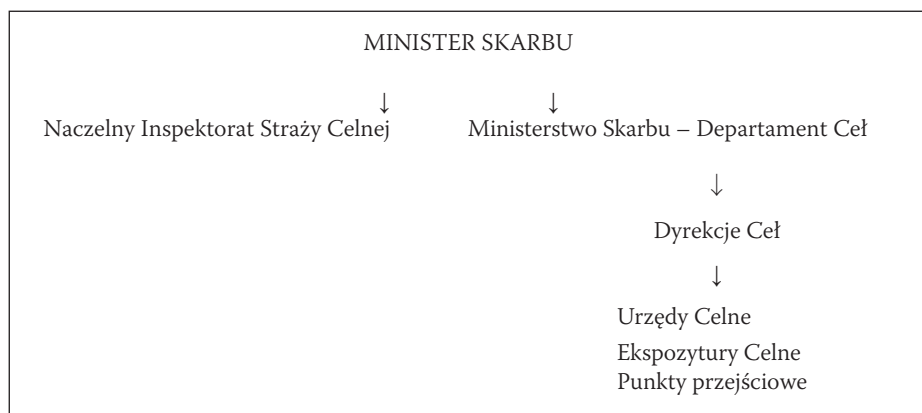
<sup>45</sup> DURP 1933 Nr 77 poz. 552.

<sup>46</sup> DzU MS 1930 Nr 18 poz. 336, Rozporządzenie ministra skarbu z dn. 22 V 1930 r., wydane w porozumieniu z ministrem komunikacji w sprawie ekspozytur celnych, otwieranych w siedzibach przedsiębiorstw przemysłowych. Decyzje o powołaniu ekspozytur oraz ich likwidacji ogłaszano w Monitorze Polskim.

<sup>47</sup> Dane podano za: *Stużby celne, informacja*, <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 25.05.2017).

<sup>48</sup> DzU MS Nr 26 poz. 254, Rozporządzenie ministra skarbu z dn. 28 VII 1930 r., w sprawie reorganizacji urzędów celnych.





Rys. 2. Struktura organizacyjna administracji celnej w 1930 r.

Źródło: DURP 1930 Nr 33 poz. 276.

214 urzędów, w tym: urzędów celnych I klasy – 61, urzędów celnych II klasy – 123, ekspozytur – 20, punktów przejściowych – 10. Te ostatnie obsługiwały mały ruch przygraniczny, bez możliwości przewozu towarów.

## Ustawodawstwo celne

Wśród pilnych zadań w zakresie unifikacji polskiego systemu celnego nie sposób pominąć zagadnienia opracowania wspólnej dla obszarów Rzeczypospolitej taryfy celnej. Taryfa, stanowiąca fundament systemu celnego, była wyznacznikiem zasad i kierunków polityki celnej. Wraz z innymi przepisami gospodarczymi decydowała o efektywności życia gospodarczego<sup>49</sup>. Do stycznia 1920 r. na obszarze Polski obowiązywały taryfy celne państw zaborczych. Dla obszarów byłego zaboru pruskiego była to taryfa niemiecka z 25 grudnia 1902 r., na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego obowiązywała taryfa rosyjska z 26 stycznia 1903 r., a na terenie byłego zaboru austriackiego – taryfa austriacka z 13 lutego 1906 r. W tym czasie na ziemiach objętych polską administracją przyjęto zasadę pobierania cła od przywożonego towaru według taryfy obowiązującej na obszarze działania właściwego urzędu celnego. Wyjątek od tej reguły stanowił import z państw ententy,

<sup>49</sup> S. Waschko, *Systemy*, s. 126–152.

wobec których na wszystkich granicach zastosowano jednolitą taryfę celną, tzw. taryfę Hindenburga z 1916 r., wprowadzoną przez niemieckie władze okupacyjne na obszarze byłego Królestwa Kongresowego. Była ona najniższa ze wszystkich, które obowiązywały wówczas w Polsce<sup>50</sup>.

Prace nad ujednoczeniem przepisów w zakresie prawa celnego rozpoczęto w maju 1919 r. Pierwszy etap prac unifikacyjnych polegał na przystosowaniu jednej z dotychczas obowiązujących taryf do rodzimych potrzeb. Nie było to zadanie proste, gdyż przedsiębiorcy z poszczególnych zaborów lobbowali na rzecz przyjęcia przepisów, z którymi dotąd mieli do czynienia. Ostatecznie wybór padł na przepisy rosyjskie. Rządzący w tym czasie gabinet Ignacego Paderewskiego dokonał wyboru na wyraźne żądanie przemysłowców z byłego Królestwa Polskiego, co z oburzeniem przyjęły koła gospodarcze z Małopolski i Wielkopolski. Niezadowoleni z rozstrzygnięcia nie kryli także konsumenci obawiający się wzrostu obciążenia celnego towarów importowanych. Podejmując decyzję, rząd zdawał sobie sprawę z jej niepopularności, jednak liczył, że oburzone środowiska uspokoi fakt jej wysokiej protekcyjności w stosunku do taryf obowiązujących dotychczas w tych dzielnicach. Argumenty podobne do stanowiska rządu wysuwano również na łamach prasy gospodarczej, wskazując m.in., że: „taryfa rosyjska jest co do stawek najwyższa i najlepiej zabezpiecza producenta z jednej strony, z drugiej zaś daje możliwość czynienia największych ustępstw państwu zaprzyjaźnionym”. Dalej zaś z całą mocą podkreślano: „wybór musiał paść na taryfę rosyjską”<sup>51</sup>.

30 lipca Sejm Ustawodawczy uchwalił rezolucję wzywającą rząd do niezwłocznego przedłożenia projektu przepisów celnych. Przemawiający w imieniu Komisji Ratyfikacyjnej poseł Andrzej Wierzbicki postulował: „[...] Komisja Ratyfikacyjna proponuje, ażeby Sejm natychmiast wezwał Rząd do przedstawienia Sejmowi wniosków i zarządzeń potrzebnych celem niezwłocznego wprowadzenia obowiązującej jednolitej polskiej taryfy celnej”<sup>52</sup>. Nad nowymi przepisami pracowała

<sup>50</sup> Szerzej zob.: H. Korowicz, *Polityka handlowa*, Lwów–Warszawa 1931, s. 161–168; A. Manikowski, J. Łukasiewicz, M. Kaliszuk, *Cło*, w: *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945*, t. 1, Warszawa 1981, s. 104–105; A. Jezierski, *Handel zagraniczny Królestwa Polskiego*, Warszawa 1967, s. 132; *Sprawozdanie stenograficzne 83 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dn. 1 VIII 1919 r.*, łam 31; S. Waschko, *Celnictwo*, Poznań 1946, s. 47; S.Fr. Królikowski, *Charakterystyka taryf celnych w Polsce (1919–1926)*, w: *Materiały do nowej taryfy celnej*, z. 1, Warszawa 1928, s. 7.

<sup>51</sup> J.S. Okolski, *Taryfa celna polska*, „Przemysł i Handel” 1920, z. 1, s. 3.

<sup>52</sup> *Sprawozdanie stenograficzne 81 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dn. 30 VII 1919 r.*, łam 67. Por.: W. Krzywicki, *Dzieje polskiej polityki celnej. Zarys historyczny ustawodawstwa celnego ze szczególnym uwzględnieniem cel zbożowych*, Warszawa 1925, s. 153.

sejmowa Komisja Celna przy udziale Rady Taryf Celnych i międzyministerialnej Komisji Taryf Celnych<sup>53</sup>. W efekcie przygotowano jednolitą taryfę mającą obowiązywać na całym obszarze Rzeczypospolitej. Ogłoszono ją 4 listopada 1919 r. w rozporządzeniu ministrów skarbu oraz przemysłu i handlu<sup>54</sup>. Zawierało ono jedynie ogólne zasady dotyczące stosowania taryfy celnej, w tym: sposoby wymiaru cła oraz przypadki zwolnień od niego, zasady pobierania opłat manipulacyjnych, składowych i innych. Ustawodawca wprowadził przepisy, zgodnie z którymi każdy towar sprowadzony na obszar celny państwa polskiego podlegał obowiązkowi opłacenia cła według stawek dołączonej taryfy celnej, o ile nie został od niego zwolniony. W artykule 10 i 11 wymieniono przedmioty niepodlegające automatycznym opłatom celnym, wśród nich m.in.: niektóre przedmioty używane przez personel dyplomatyczny państw obcych przebywający na terenie Rzeczypospolitej, towary podlegające przepisom monopolowym sprowadzane przez monopole, produkty rolne pochodzące z gospodarstw podzielonych granicą celną, środki przewozowe wprowadzone do czasowego użytku. Towary przewożone przez polski obszar celny lub z niego wywożone nie podlegały cleniu. Ponadto w rozporządzeniu zapisano podstawowe zasady przewozu towarów po drogach celnych<sup>55</sup>. W zakresie celnego prawa karnego utrzymano w mocy przepisy obowiązujące dotychczas w poszczególnych dzielnicach. Dodatkowo zawarto ogólne wytyczne w zakresie stosowania takich środków polityki celnej jak obrót uszlachetniający i zwroty ceł. W artykule 12 przewidziano m.in. możliwość sprowadzania do kraju surowców i półfabrykatów do produkcji towarów przeznaczonych na eksport bądź wykorzystywanych podczas ekspozycji na targach międzynarodowych, konkursach przemysłowo-handlowych i innych tego typu imprezach, co w warunkach gospodarki wojennej było rozwiązaniem wręcz koniecznym. Taryfa wraz z przepisem wykonawczym weszła w życie 10 stycznia 1920 r.<sup>56</sup> i oznaczała utratę

<sup>53</sup> Międzyministerialną Komisję Taryf Celnych oraz jej ciało doradcze – Radę Taryfową utworzono 31 maja 1919 r. Zadaniem Komisji było rozpatrywanie wszystkich wniosków dotyczących taryfy celnej, zgłaszanych przez Radę Taryfową, organy rządowe, instytucje społeczne i osoby prywatne. Rada Taryfowa, jako organ opiniodawczy, inicjowała zmiany w istniejącej taryfie celnej, opiniowała projekty taryf celnych, miała prawo proponowania własnych rozwiązań prawnych lub organizacyjnych w powierzonym jej zakresie spraw. Do grona jej członków weszli przedstawiciele organizacji społecznych reprezentujących dzielnice stanowiące wówczas polski organizm państwowy; DzU MS 1919 Nr 14 poz. 203.

<sup>54</sup> Dalsze omówienie na podstawie: DURP 1919 Nr 95 poz. 510. Rozporządzenia tego nie wniesiono do akceptacji Sejmu, a więc nie otrzymało formy ustawy.

<sup>55</sup> Drogi celne – odcinki drogowe między przejściem granicznym a terminalem, gdzie znajduje się wyznaczony urząd celny.

<sup>56</sup> Przepis wykonawczy do taryfy celnej zob.: DURP 1919 Nr 95 poz. 511.

mocy prawnej taryf celnych państw zaborczych oraz wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych. Obowiązywała w tej formie jedynie pół roku, do 1 lipca. Wówczas rozporządzenie zastąpiono nowym, w którym wprowadzono jedynie zmiany terminologiczne<sup>57</sup>.

Oceniając rozporządzenie z 4 listopada 1919 r., należy podkreślić, że co prawda za podstawę układu taryfy przyjęto systematykę i nomenklaturę przepisów rosyjskich z 1903 r., to jednak polskie przepisy znacznie różniły się od pierwotnego wzoru<sup>58</sup>. Zostały dostosowane do odmiennych warunków funkcjonowania Polski po I wojnie światowej i jej potrzeb ekonomicznych. Znalazły tu zastosowanie zarówno zalecenia Rady Ministrów, jak i wytyczne wynikające z uchwały Sejmu. Zastosowane stawki celne oparto na niemieckiej taryfie celnej, tzw. taryfie Hindenburga, która zawierała najniższe stawki spośród trzech taryf byłych państw zaborczych. Wprowadzone zmiany polegały głównie na zwiększeniu liczby stawek w poszczególnych grupach towarowych, łącznie wzrosła ona z 739 do 1063. Dzięki temu odbudowujący się ze zniszczeń wojennych polski przemysł był lepiej chroniony przed zagraniczną konkurencją<sup>59</sup>.

Odchodzenie od zasad gospodarki wojennej, stopniowe znoszenie przepisów reglamentacyjnych oraz włączenie w granice państwa części Górnego Śląska wymusiło na władzach państwowych przystąpienie do prac nad rewizją funkcjonującej od dwóch lat taryfy celnej i nad ustawowym uregulowaniem stosunków celnych na terenie Rzeczypospolitej. Już 14 kwietnia 1922 r. gabinet Antoniego Ponikowskiego przedłożył Sejmowi Ustawodawczemu projekt ustawy w przedmiocie uregulowania stosunków celnych<sup>60</sup>. Przepisy te miały zastąpić ustawę o obrocie towarowym z zagranicą z 15 lipca 1920 r. oraz dostosować taryfę celną i dotychczasowe rozporządzenia celne do uchwalonej w marcu 1921 r. ustawy zasadniczej. Prace dotyczące przepisów w zakresie regulowania stosunków celnych rozpoczęte przez rząd Ponikowskiego kontynuowali jego następcy. Wkrótce po

<sup>57</sup> Tamże, 1920 Nr 51 poz. 314.

<sup>58</sup> AAN, Prezydium Rady Ministrów. Komitet Ekonomiczny Ministrów, t. 1030, k. 3, Uzasadnienie projektu taryfy celnej przywózowej.

<sup>59</sup> A. Wierzbicki, *Wspomnienia i dokumenty (1877–1920)*, Warszawa 1957, s. 405; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, t. 2: *Daniny. Podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937, s. 174; S.Fr. Królikowski, *Charakterystyka taryf*, s. 12.

<sup>60</sup> Sejm Ustawodawczy, Druk Sejmowy nr 3481, Wniosek w sprawie projektu ustawy w przedmiocie regulowania stosunków celnych. Złożenie tego projektu przez rząd Ponikowskiego poprzedził wniosek z 4 lutego 1922 r. dotyczący upoważnienia ministrów przemysłu i handlu i skarbu do ograniczenia przywozu, wywozu i przewozu tranzytowego towarów (Sejm Ustawodawczy, Druk Sejmowy nr 3311, Wniosek).

wyborach parlamentarnych 1922 r. i ukonstytuowaniu się Sejmu I kadencji, 11 grudnia ten sam dokument wniósł pod jego obrady rząd Juliana Nowaka<sup>61</sup>, a po jego upadku sprawą zajął się gabinet Władysława Sikorskiego i kolejny Wincentego Witosa. Projekt ten również nie doczekał się dyskusji podczas plenarnego posiedzenia Sejmu. W zmienionej formie, łącząc niejako obie dotychczasowe wersje, został ponownie przedłożony po ponad roku, w styczniu 1924. Nim do tego doszło rząd Sikorskiego uznał za konieczne dokonanie zmian w projekcie ustawy. Podczas posiedzenia 7 marca 1923 r. Rada Ministrów wprowadziła wiele poprawek, a w następnych dniach Komitet Celny przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu wyłonił ze swego składu Komisję do planowania i organizowania prac nad rewizją taryfy celnej, a także, w dalszej przyszłości, nad nową taryfą<sup>62</sup>. Wkrótce, 26 maja 1923 r., rząd Sikorskiego ustąpił, a nowy gabinet, kierowany przez Wincentego Witosa, uznał, że wszystkie projekty ustaw przygotowane przez poprzedników winny zostać ponownie przeanalizowane. W ten sposób projekt w sprawie uregulowania stosunków celnych wrócił pod obrady rządu. Dyskutowano nad nim 22 października 1923 r. Prace rządowe spowodowały, że pierwotny projekt obejmujący uprawomocnienie taryfy celnej został rozszerzony o nowy dział dotyczący organizacji „celnictwa” oraz o upoważnienie do przeprowadzenia w drodze rozporządzenia rewizji taryfy celnej.

Równocześnie do prac nad uregulowaniem stosunków celnych prowadzono intensywne działania w zakresie przygotowania regulacji taryfowych. W maju 1922 r. powołano Komisję do Rewizji Taryfy Celnej. Ta prowadziła prace przez dwa lata. Przygotowanie materiałów do poszczególnych działów taryfy zakończono na przełomie maja i czerwca 1924 r., a wyniki przekazano Ministerstwu Przemysłu i Handlu. Taryfę celną ogłoszono w formie rozporządzenia 26 czerwca 1924 r.<sup>63</sup>, na co pozwalała ustawa o naprawie skarbu państwa. Taryfa ta w dalszym ciągu zachowała budowę przepisów rosyjskich, jednak w porównaniu z wcześniej obowiązującą, została znacznie rozbudowana. Nowa taryfa zawierała 1596 stawek, w tym z zapisanych w taryfie z 1919 r. zmieniono połowę (535 stawek).

<sup>61</sup> Sejm I kadencji, Druk Sejmowy nr 13, Projekt ustawy w przedmiocie uregulowania stosunków celnych.

<sup>62</sup> „Monitor Polski” 1922, nr 60, s. 1, *Z Ministerstwa Przemysłu i Handlu*; Z.M[iduch], *W sprawie taryfy celnej*, „Przegląd Gospodarczy” 1922, nr 12, s. 458.

<sup>63</sup> Projekt taryfy przyjęto podczas posiedzenia Komitetu Ekonomicznego Ministrów 14 czerwca 1924 r., a następnie podczas posiedzenia Rady Ministrów 20 czerwca 1924 r.; DURP 1924 Nr 54 poz. 540; AAN, Akta Stanisława Kauzika, t. 6, k. 164–165, Protokół 206 posiedzenia Komitetu Ekonomicznego Ministrów z dn. 14 VI 1924 r.; *Taryfa celna*, „Przemysł i Handel” 1924, z. 27, s. 777–779.

Zmiany polegały także na zróżnicowaniu nomenklatury, co doprowadziło do utworzenia 533 nowych stawek.

W tym czasie nadal nierozwiązany pozostawał problem przepisów dotyczących stosunków celnych na terenie Rzeczypospolitej. Prace trwały od 1922 r., lecz z powodu zawirowań politycznych – zmiany rządów – mimo dwukrotnego przesyłania projektu do Sejmu, nie udało się dotąd tej kwestii uregulować. Ponownie zajął się nią rząd Władysława Grabskiego, który dyskutował nad tą kwestią 7 stycznia 1924 r. Uchwalono wówczas ostateczny tekst dokumentu. Pierwotna wersja ustawy została rozszerzona o część dotyczącą organizacji systemu celnego oraz punkt zawierający upoważnienie do przeprowadzenia rewizji taryfy celnej w drodze rozporządzenia. Stosowny projekt ustawy trafił do Sejmu 21 stycznia w formie poprawek i uzupełnień do projektu z 11 grudnia 1922 r.<sup>64</sup> Przedłożenie rządowe łączyło w sobie, z pewnymi zmianami, obie wcześniejsze wersje. Ustawę regulującą stosunki celne uchwalono 31 lipca<sup>65</sup>. Zapisano w niej wiele obowiązujących już postanowień, a także wprowadzono nowe, zapewniające rządowi dość szerokie pełnomocnictwa w zakresie polityki celnej. Ustawa w zakresie uregulowania stosunków celnych stanowiła kolejny etap unifikacji. Na jej mocy po raz pierwszy wprowadzono w Polsce cła wywozowe. Ich stosowanie, przez wprowadzenie ograniczeń ilościowych części przywożonych towarów, chroniło krajowych konsumentów<sup>66</sup>.

Mimo wieloletnich prac legislacyjnych polskie prawo celne stanowiło aż do 1933 r. zlepek różnorodnych przepisów, rozporządzeń, wydawanych przez różne władze<sup>67</sup>. Trzecią polską taryfą celną rząd ogłosił 23 sierpnia 1932 r. Była to taryfa przywozowa<sup>68</sup>. Przepisy zaczęły obowiązywać od 11 października 1933 r. Po zerwaniu z budową przedwojennej taryfy rosyjskiej przepisy z 1932 r. były już całkowicie samodzielnym tworem. Wzorzec dla polskiego rozwiązania stanowiła międzynarodowa taryfa celna, opracowana przez Komisję Ekspertów przy Komitecie Ekonomicznym Ligi Narodów. Z wzoru tego przyjęto również nomenklaturę celną. Jej charakterystyczną cechą było daleko idące zróżnicowanie, polegające nie tylko na włączeniu do taryfy większej liczby towarów, lecz także

<sup>64</sup> Sejm I kadencji, Druk Sejmowy nr 947, Projekt ustawy w przedmiocie uregulowania stosunków celnych; AAN, PRM. Prot., t. 25, Protokół posiedzenia RM z dn. 7 I 1924 r.

<sup>65</sup> DURP 1924 Nr 80 poz. 777; Z. Miduch, *Ustawa w przedmiocie uregulowania stosunków celnych*, „Przegląd Gospodarczy” 1924, nr 17, s. 744–747.

<sup>66</sup> I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, t. 2, s. 179.

<sup>67</sup> S.Fr. Królikowski, *O konstrukcji prawa celnego*, „Ekonomista” 1932, t. 1, s. 77–79.

<sup>68</sup> DURP 1932 Nr 85 poz. 732; Z. Miduch, *Nowa taryfa celna*, „Przegląd Gospodarczy” 1932, nr 18, s. 685.

na dalszym ich rozróżnieniu z punktu widzenia wykorzystanego materiału czy wagi. Dzięki temu zarówno taryfa celna oparta na ilościowej podstawie wymiaru ceł, jak i ówczesne prawo celne zostały uznane za bardzo nowoczesne akty prawne i cieszyły się dużym uznaniem za granicą<sup>69</sup>. Z uwagi zaś na ramowość rozwiązań i ich elastyczność oba akty prawne zaliczano do najlepszych obowiązujących wówczas uregulowań celnych państw europejskich<sup>70</sup>. O ich wysokim poziomie może świadczyć fakt, że niektóre rozwiązania w nich zawarte obowiązują, w nieznacznie zmienionej formie, współcześnie<sup>71</sup>. Niemniej należy podkreślić, iż w niektórych państwach stosowano już rozwiązania polegające na wartościowym określeniu podstawy wymiaru ceł. Koncepcję wartościową stosowano w taryfach celnych Belgii, Holandii, Turcji, Stanów Zjednoczonych oraz częściowo we Francji. W Polsce na takie rozwiązanie się nie zdobyto<sup>72</sup>. Dodać należy, że taryfa z 1932 r. miała charakter protekcyjny, co umożliwiało stosowanie racjonalnej ochrony rodzimej produkcji. Ponadto po raz pierwszy wprowadzono cła minimalne i maksymalne oraz morskie cła preferencyjne. Te ostatnie miały za zadanie ułatwić przywóz do kraju drogą morską pożądaných towarów, m.in. surowców włókienniczych<sup>73</sup>.

Wraz z wejściem w życie taryfy celnej pojawiła się potrzeba uchwalenia nowej, jednolitej ustawy celnej. Dotychczas podstawowym aktem prawa celnego była ustawa z 31 lipca 1924 r. Do czasu wejścia w życie nowych przepisów, w celu przystosowania jej do taryfy z 1932 r., została częściowo zmieniona na mocy rozporządzenia z 9 października 1933 r.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Por. S. Waschko, *Systemy*, s. 58–70; S. Rosiński, *Problem działania ceł w teorii ekonomii*, „Prace Komisji Nauk Społecznych” 1929, t. 3; T. Gliwic, *Znaczenie ceł po wojnie*, Toruń 1949. Polska była pierwszym krajem, który dostosował swoją taryfę do nomenklatury celnej opracowanej przez Ligę Narodów.

<sup>70</sup> Z. Czyżewski, *Wstęp*, w: *Prawo celne i przepisy wykonawcze do prawa celnego*, t. 1, Warszawa 1947, s. 3.

<sup>71</sup> A. Kuś, *Prawo celne*, Lublin–Bydgoszcz 2003, s. 32–33; P. Sawczuk, *Ewolucja koncepcji podstaw wymiaru należności celnych w Polsce – wybrane zagadnienia*, w: *Regulacje w zakresie prawa celnego i podatku akcyzowego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, red. nauk. P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Warszawa 2012, s. 433.

<sup>72</sup> S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa–Lwów 1925, s. 452.

<sup>73</sup> A. Drozdek, *O cła w Polsce w latach 1918–1939*, „Z Dziejów Prawa” 2016, t. 9 (17), s. 47.

<sup>74</sup> DURP 1933 Nr 78 poz. 554; S.Fr. Kr[ólikowski], *Po wejściu w życie nowej taryfy celnej*, „Polska Gospodarcza” 1933, z. 41, s. 1243–1244.



Przepisy o prawie celnym wydano 27 października 1933 r.<sup>75</sup> Ich wprowadzenie stanowiło ostatni etap kształtowania się polskiego systemu celnego po wojnie światowej. Rozporządzenie zawierało postanowienie o jednolitości polskiego ustawodawstwa celnego, uchylając tym samym obowiązujące dotąd przepisy, w tym wszelkie pozostałości przepisów państw zaborczych. Precyzowało także pojęcie polskiego obszaru celnego, wyraźnie wskazując na przynależność do niego Wolnego Miasta Gdańska – obowiązywało również na jego terenie. Zawierało definicję należności celnych. Przewidywało wiele środków polityki celnej, jak: cła przywozowe, wywozowe, odwetowe (stosowane do państw traktujących towary polskie na warunkach gorszych niż pochodzące z innych krajów) i dodatkowe (stosowane wobec państw o zdeprecjonowanej walucie lub popierających swój wywóz ze szkodą dla polskiej produkcji, np. przez stosowanie ceł dumpingowych), obrót warunkowy, zwroty ceł i ulgi celne. Dla zapewnienia płynności stosunków międzynarodowych Rada Ministrów mogła wydawać rozporządzenia zmieniające cła przywozowe. Ponadto otrzymała prawo do nakładania ceł odwetowych oraz ceł dodatkowych, a minister skarbu – ceł wywozowych. Cła dodatkowe mogły być nałożone m.in. na towary z państw stosujących dopłaty wywozowe lub takie, które „innymi sposobami podtrzymują konkurencję gospodarczo szkodliwą dla wytwórczości krajowej”<sup>76</sup>. Podtrzymano zasadę, według której nie pobierano ceł od towarów przewożonych przez polski obszar celny. Cło pobierano na podstawie dwóch rodzajów stawek celnych: konwencyjnych i autonomicznych. Te pierwsze pobierano przy przywozie towarów z państw, z którymi Polska zawarła i realizowała postanowienia umowy celnej. Stawki autonomiczne obowiązywały przy przywozie towarów z państw, z którymi Polska tych umów nie miała. Cło pobierane na podstawie stawek konwencyjnych było niższe od stawek autonomicznych. Cła odwetowe rząd mógł zastosować wobec towarów pochodzących z państw, w których polskie towary i środki przewozowe traktowane były na gorszych warunkach niż pochodzące z innych państw. Ponadto istniała możliwość nakładania ceł dodatkowych – te stosowano wobec towarów pochodzących z państw o obniżonej wartości waluty lub stanowiących szkodliwą konkurencję dla produkcji krajowej. W celu uproszczenia formalności celnych, a ponadto aktywizacji eksportu, zezwolono na otwieranie przy przedsiębiorstwach filii urzędów celnych, mających prowadzić odprawy artykułów sprowadzanych na wyłączny

<sup>75</sup> Dalsze omówienie na podstawie: DURP 1933 Nr 84 poz. 610. Zob. też: S. Frankowski, *Ustawa celna*, „Polska Gospodarcza” 1933, z. 44, s. 1346–1347; Z. Miduch, *Prawo celne*, „Przeгляд Gospodarczy” 1933, nr 24, s. 891–893.

<sup>76</sup> DURP 1933 Nr 84 poz. 610, s. 1585.

użytek tychże przedsiębiorstw oraz odprawy wywozowe towarów w nich wyprodukowanych. W rozporządzeniu znalazł się też zapis o zwolnieniu od cła przywozowego wszelkiego sprzętu wojskowego sprowadzanego na potrzeby armii. Przepisy o prawie celnym weszły w życie w rok po ogłoszeniu – w październiku 1934 r. Miały one charakter ramowy, wymagający stosowania rozporządzeń wykonawczych, zawierających, oprócz przepisów uzupełniających do prawa celnego, także niektóre przepisy podstawowe. Wejście w życie tych rozporządzeń w zasadzie kończyło prace kodyfikacyjne w zakresie ustawodawstwa celnego<sup>77</sup>. Kolejne uzupełnienia i modyfikacje przepisów wykonawczych nie wpłynęły w zasadniczy sposób na system ustalony przepisami z lat 1932–1933.

## Zakończenie

System celny Polski międzywojennej powstał w wyniku wieloletnich prac naczynych trudnościami natury politycznej i ekonomicznej. Unifikacja objęła szerokie spektrum działań, począwszy od skomplikowanego procesu włączania do polskiego obszaru celnego kolejnych terytoriów i organizowania ochrony celnej granic państwa przy równoczesnym tworzeniu administracji celnej, na przygotowaniu i wdrożeniu przepisów z zakresu prawa celnego skończywszy. Stopniowe rozszerzanie obszaru celnego państwa oraz kilkietapowe prace nad unifikacją taryfy celnej i prawa celnego doprowadziły do zbudowania w latach 1932–1933 usankcjonowanego przez nowe prawo celne z 27 października 1933 r. spójnego systemu przepisów, który przetrwał z niewielkimi zmianami do wybuchu II wojny światowej. W ten sposób zlikwidowano ostatnie obowiązujące relikty przepisów celnych państw zaborczych<sup>78</sup>. Ustawodawstwo celne opierało się na

<sup>77</sup> S. Frankowski, *Przepisy wykonawcze do prawa celnego*, „Polska Gospodarcza” 1934, z. 44, s. 1345. Przepisy wykonawcze do prawa celnego z 9 października 1934 r. zostały zmienione i uzupełnione rozporządzeniami z 9 sierpnia 1935 r., 7 października 1935 r., 9 kwietnia 1936 r. i 21 listopada 1938 r. (DURP 1934 Nr 90 poz. 820; 1935 Nr 59 poz. 385; 1935 Nr 77 poz. 481; 1936 Nr 34 poz. 266; 1938 Nr 95 poz. 641). W 1938 r. polskie przepisy celne rozciągnięto na obszar zajętego przez Rzeczpospolitą Zaolzia (tamże, 1938 Nr 99 poz. 660). Przepisy te zmieniono 20 czerwca 1939 r. (tamże, 1939 Nr 56 poz. 361).

<sup>78</sup> *Polskie ustawodawstwo celne*, Warszawa 1935; L. Krywieńczyk, *Przepisy celno-graniczne. Wydanie trzecie przejrzone i uzupełnione*, Katowice 1937, s. 22–58; S.Fr. Królikowski, *Ustawodawstwo celne w okresie 1918–1938 r.*, w: *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*, opracowany pod red. Zygmunta Machaja, Warszawa 1939, s. 491.

dwóch równorzędnych aktach prawnych. System ten zbliżony był do rozwiązań obowiązujących w innych państwach europejskich. Na koniec warto podkreślić, że przepisy z 1933 r. pierwszy raz w odrodzonej Rzeczypospolitej regulowały tak duży zakres zagadnień celnych. Oceniano je wysoko nie tylko w Polsce, lecz także poza jej granicami<sup>79</sup>.

Ewolucja regulacji normatywnych zmierzała w kierunku możliwie najlepszego ich wykorzystania jako narzędzia kreowania polityki handlu zagranicznego. W efekcie doprowadziła do stopniowej zmiany kierunków wymiany towarowej Polski. W drugiej połowie lat dwudziestych i w latach trzydziestych znacznie zmniejszył się w niej udział byłych państw zaborczych. Równocześnie doszło do przekierowania części wymiany do nowych kontrahentów, w tym na rynki zamorskie. Regulacje przeprowadzone w Polsce w 1932 i 1933 r. trzeba widzieć w kontekście wcześniejszych doświadczeń handlowych i panującego kryzysu gospodarczego. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wielki kryzys gospodarczy przyniósł wyraźny rozwój ceł. Wysoce protekcyjny charakter taryfy celnej z 23 sierpnia 1932 r. oraz znaczne zróżnicowanie stawek celnych umożliwiały bardziej racjonalną ochronę krajowej wytwórczości. Należy dodać, że cło pełniło także funkcję fiskalną. Dane statystyczne potwierdzają, iż odgrywało ono istotną rolę w dochodach skarbu państwa. W drugiej połowie lat dwudziestych wpływy z ceł w stosunku do ogółu przychodów polskiego budżetu kształtowały się na poziomie 16–25%. W latach trzydziestych w wyniku dramatycznej sytuacji gospodarczej spowodowanej kryzysem gospodarczym wskaźnik ten uległ znacznemu obniżeniu i nie przekraczał: w 1931/1932 r. – 13,4%, 1932/1933 – 11,1%, 1933/1934 – 9,9%, 1934/1935 – 8,1%, 1935/1936 – 5,1%, 1936/1937 – 5,0%, 1937/1938 – 8,2%, 1938/1939 – 7,1%<sup>80</sup>.

## BIBLIOGRAFIA (BIBLIOGRAPHY)

### Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych  
Akta Stanisława Kauzika

<sup>79</sup> R. Okta, *Prawo celne*, Warszawa 2012, s. 4–5; A. Kuś, *Gospodarcze procedury celne w prawie polskim na tle prawa Unii Europejskiej*, Poznań 2001, s. 36–37.

<sup>80</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Ministerstwa Skarbu 1927–1930*, Warszawa 1931, s. 74–75; *Mały Rocznik Statystyczny 1934*, s. 199, 201; tamże, 1935, s. 239, 241; tamże, 1938, s. 363, 366; tamże, wrzesień 1939 – czerwiec 1941, s. 157.

Prezydium Rady Ministrów. Komitet Ekonomiczny Ministrów  
Prezydium Rady Ministrów. Protokoły Rady Ministrów.

### Źródła drukowane

- Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1918.  
Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919.  
Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu 1919, 1920, 1921, 1922, 1924, 1927, 1930, 1932, 1938.  
Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego 1920.  
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919, 1920, 1921, 1922, 1923, 1924, 1930, 1932, 1933, 1934, 1935, 1936, 1938, 1939.  
„Ekonomista” 1932.  
*Mały Rocznik Statystyczny* 1934, 1935, 1938.  
*Mały Rocznik Statystyczny* wrzesień 1939 – czerwiec 1941.  
„Monitor Polski” 1921.  
„Polska Gospodarcza” 1933, 1934.  
„Przegląd Gospodarczy” 1920, 1924, 1932, 1933.  
„Przemysł i Handel” 1920, 1922, 1923, 1924.  
*Rocznik Ministerstwa Skarbu 1927–1930*, Warszawa 1931.  
„Rolnictwo” 1924.  
Sejm Ustawodawczy, Druki.  
*Sprawozdania stenograficzne posiedzeń Sejmu Ustawodawczego* 1919.  
Wierzbicki A., *Wspomnienia i dokumenty (1877–1920)*, Warszawa 1957.

### Opracowania

- Chylak K., *Ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenia emerytalne w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2017.  
Czyżewski Z., *Wstęp*, w: *Prawo celne i przepisy wykonawcze do prawa celnego*, t. 1, Warszawa 1947.  
Dominiczak H., *Granica polsko-niemiecka 1919–1939. Z dziejów formacji granicznych*, Warszawa 1975.  
Drozdak A., *O ciele w Polsce w latach 1918–1939*, „Z Dziejów Prawa” 2016, t. 9 (17).  
Drwiłło A., *Postępowanie ochronne w prawie celnym*, Gdańsk 2003.  
Gliwic T., *Znaczenie ceł po wojnie*, Toruń 1949.  
Głębiński S., *Nauka skarbowości*, Warszawa–Lwów 1925.  
Goclon J., *Organy polskiej administracji państwowej w Królestwie Polskim 1916–1918. Struktura i gabinety*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, vol. 3 (2).  
Jankowiak J., *Polityka celna jako wyraz interwencji gospodarczej państwa polskiego w latach 1929–1939*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1974, t. 35.

- Jezierski A., *Handel zagraniczny Królestwa Polskiego*, Warszawa 1967.
- Korowicz H., *Polityka handlowa*, Lwów–Warszawa 1931.
- Królikowski S.Fr., *Charakterystyka taryf celnych w Polsce (1919–1926)*, w: *Materiały do nowej taryfy celnej*, z. 1, Warszawa 1928.
- Królikowski S.Fr., *Ustawodawstwo celne w okresie 1918–1938 r.*, w: *Kalendarz Skarbowy na 1939 rok*, opracowany pod red. Z. Machaja, Warszawa 1939.
- Krywieńczyk L., *Przepisy celno graniczne. Wydanie trzecie przejrzane i uzupełnione*, Katowice 1937.
- Krzywicki W., *Dzieje polskiej polityki celnej. Zarys historyczny ustawodawstwa celnego ze szczególnym uwzględnieniem ceł zbożowych*, Warszawa 1925.
- Kula H.M., *Gdańska „Dziura celna”. Polscy Inspektorzy Celni w Wolnym Mieście Gdańsku 1920–1939*, Gdańsk 1999.
- Kuś A., *Gospodarcze procedury celne w prawie polskim na tle prawa Unii Europejskiej*, Poznań 2001.
- Kuś A., *Prawo celne*, Lublin–Bydgoszcz 2003.
- Landau Z., *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych*, w: *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Warszawa 1983.
- Leszczyńska C., *Służby celne II Rzeczypospolitej*, w: *Chronią i służą... Mundurowi i cywile. Społeczne i gospodarcze relacje na ziemiach polskich na przestrzeni wieków*, red. R. Klementowski i M. Zawadka, Wrocław 2017.
- Łapa M., *Służby celne w II Rzeczypospolitej. Administracja celna, granice celne i ich ochrona. Zarys problematyki*, w: *Chronią i służą... Mundurowi i cywile. Społeczne i gospodarcze relacje na ziemiach polskich na przestrzeni wieków*, red. R. Klementowski i M. Zawadka, Wrocław 2017.
- Marcoń W., *Unifikacja Zaolzia w ramach województwa śląskiego z II Rzeczypospolita*, „Dzieje Najnowsze” 2010, nr 3.
- Manikowski A., Łukasiewicz J., Kaliszuk M., *Cło*, w: *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945*, t. 1, Warszawa 1981.
- Markowski B., *Organizacja władz skarbowych*, w: *Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931.
- Mosiej G., *Ewolucja roli i koncepcji polityki celnej państwa w teorii i praktyce gospodarczej (część druga – dokończenie)*, „Monitor Prawa Celnego” 2002, nr 3.
- Mosiej G., *Ewolucja roli i koncepcji polityki celnej państwa w teorii i praktyce gospodarczej (część pierwsza)*, „Monitor Prawa Celnego” 2001, nr 2.
- Mosiej G., *System celny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- Naruszewicz S., Laszuk M., *Wspólnotowe prawo celne*, Warszawa 2004.
- Okta R., *Prawo celne*, Warszawa 2012.
- Polskie ustawodawstwo celne*, Warszawa 1935.
- Prochaska F., *Rozwój polskich granic celnych*, „Przemysł i Handel” 1922, z. 13.
- Rosiński S., *Problem działania ceł w teorii ekonomii*, „Prace Komisji Nauk Społecznych” 1929, t. 3.

- Sawczuk P., *Ewolucja koncepcji podstaw wymiaru należności celnych w Polsce – wybrane zagadnienia*, w: *Regulacje w zakresie prawa celnego i podatku akcyzowego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, red. nauk. P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Warszawa 2012.
- Służby celne*, informacja, <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 25.05.2017).
- Strasburger E., *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922.
- Śliwa M., *Pierwsze ośrodki władzy polskiej w Galicji w 1918 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1998, nr 4.
- Taylor E., *Skarbowość*, w: *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. 2, Poznań 1929.
- Teszner K., *Administracja podatkowa i skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012.
- Ustawodawstwo polskie obowiązujące na Śląsku Zaolziańskim i innych ziemiach odzyskanych*, Lwów 1938.
- Waschko S., *Celnictwo*, Poznań 1946.
- Waschko S., *Systemy celne*, Warszawa 1971.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, t. 1: *Historja, przepisy, władze, budżet, kasowość, wydatki, dochody, długi, waluta*, wyd. 4, Warszawa 1933.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, t. 2: *Daniny. Podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Witkowski P., *Instytucje wspólnotowego prawa celnego w międzynarodowym obrocie towarowym*, Chełm 2008.
- Woźniczko M., *Polskie taryfy celne (część pierwsza – do roku 1939)*, „Monitor Prawa Celnego” 2004, nr 1.

---

#### O autorce:

**dr Małgorzata Łapa** – historyczka, pracuje w Katedrze Historii Polski Najnowszej w Instytucie Historii Uniwersytetu Łódzkiego.

**Zainteresowania badawcze:** gospodarka i polityka gospodarcza Polski w XX w., dzieje religii i związków wyznaniowych na ziemiach polskich w XIX i XX w., historia Łodzi i regionu w XIX i XX w., społeczeństwo ziem polskich w XIX i XX w., zagadnienia wielokulturowości.

---

**e-mail:** [malgorzata.lapa@uni.lodz.pl](mailto:malgorzata.lapa@uni.lodz.pl)