

ADAM DROZDEK

Katowice

O cło w Polsce w latach 1918—1939

Wprowadzenie

Na system finansowy odradzającego się państwa polskiego w okresie międzywojennym składało się kilka zasadniczych źródeł dochodów skarbowych. Zgodnie ze stosowaną klasyfikacją budżetową należało do nich zaliczyć podatki pośrednie, podatki bezpośrednie, monopole skarbowe, cła oraz opłaty skarbowe (stemplowe). Cło było jedną z danin publicznych, która regulowała obrót towarowy z zagranicą. Jej samodzielny charakter został podkreślony nie tylko przez regulacje z dziedziny prawa celnego, ale również przez wyspecjalizowaną do jej poboru specjalną administrację publiczną (celną). Cło było ważnym instrumentem ochrony krajowego rynku przed napływem tanich towarów z zagranicy. Przymusowy charakter cła sprawiał, że pełniło ono także funkcję fiskalną.

W pracach naukowych, które zajmują się zagadnieniem instytucji międzywojennego cła w zakresie prawa, ekonomii, historii, nie odnajdujemy jego istoty ani charakteru prawnego. Opracowań dotyczących tej kwestii jest niewiele, a jeśli są, to wydają się mało wyczerpujące. Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest wypełnienie tej luki oraz odpowiedź na pytanie: czy cło w okresie międzywojennym w Rzeczypospolitej było podatkiem, opłatą, czy wręcz przeciwnie — była to odrębna danina publiczna pobierana przez administrację celną w obrocie towarowym z zagranicą?

Odbudowa administracji celnej w okresie międzywojennym

Dwudziestolecie międzywojenne to przede wszystkim w pierwszym etapie okres odbudowy i kształtowania „systemu celnego”. Rozpoczął się on wcześniej, bo już 15 października 1917 r. w Warszawie wraz z uchwaleniem Królestwa — Polskiego Ministerstwa Skarbu, które podzielone zostało na cztery sekcje. W ramach ministerstwa została utworzona sekcja ceł do spraw organizacji celnictwa, postępowania celnego oraz taryfy celnej¹. Istotne zmiany w regulacji dotyczącej administracji celnej wprowadzała Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych². Na jej podstawie wyodrębniona została administracja celna. W strukturze administracji celnej została wydzielona dyrekcja ceł oraz podległe jej urzędy celne. Dyrekcja ceł była organem drugiej instancji w sprawach celnych. Natomiast do zadań dyrektora należało m.in. sprawowanie nadzoru nad organami pierwszej instancji — urzędami celnymi. Z kolei urzędy celne — organy pierwszej instancji — powołane zostały do wymiaru i poboru ceł oraz wszelkich czynności związanych z dokonaniem odpraw celnych towarów.

Kolejne zmiany zostały zapoczątkowane z dniem 27 października 1922 r. Wiązały się one z wejściem w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 października 1922 r. w przedmiocie ustanowienia dyrekcji ceł jako okręgowych władz drugiej instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego³. Na jej podstawie powołane zostały dyrekcje ceł jako organy drugiej instancji oraz podporządkowane im urzędy celne. Do zadań dyrekcji ceł należał nadzór nad urzędami celnymi, orzecznictwo w sprawach celnych, załatwianie niektórych spraw przekazanych przez Ministerstwo Skarbu, rozstrzyganie spraw osobowych i gospodarczych urzędów celnych. Z kolei urzędy celne były organami celnymi, do których należał taryfowy wymiar i pobór cła oraz odprawa towarów w przywozie, przewozie i wywozie. Zwykle były one zlokalizowane na granicy państwa (kolejowej, drogowej, morskiej, rzecznej) albo na jego terytorium w większych miastach, gdzie ruch handlowy był nasilony. Dzieliły się one na urzędy I klasy, z nieograniczoną kompetencją przy odprawie towarów (przy szlakach kolejowych i wodnych), oraz na urzędy II klasy, o ograniczonej kompetencji przy odprawie towarów (tylko drogi kołowe). Niektóre urzędy celne nosiły nazwę ekspozytur — były one zlokalizowane na lotniskach, przy urzędach pocztowych, kopalniach oraz hutach. Do ochrony celnej

¹ B. Markowski: *Administracja skarbowa w Polsce*. Warszawa 1931, s. 73.

² Art. 2 pkt C Ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów celnych (Dz.Pr. 1919, nr 65, poz. 391).

³ Dz.U. 1922, nr 91, poz. 846.

granicy państwowej przed przemytem została powołana straż celna (graniczna). Był to organ o uprawnieniach skarbowego organu wykonawczego, podległy właściwej dyrekcji ceł, dla którego jedno z zadań stanowiło wykrywanie przestępstw skarbowych w dziedzinie akcyz, monopoli i opłat⁴.

Najistotniejsze zmiany w zakresie funkcjonowania międzywojennej administracji celnej zostały wprowadzone na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym⁵. Struktura administracji celnej została oparta na zasadzie trójinstancyjności. Zgodnie z art. 6 Prawa celnego naczelnym organem administracji celnej był Departament Ceł w Ministerstwie Skarbu, wspomagany przez organ doradczy w sprawach stosowania taryfy celnej — Radę Towaroznawstwa. Organami do spraw celnych były okręgowe władze drugiej instancji, a także urzędy celne jako pierwsza instancja.

Organy celne pierwszej instancji powołane zostały do wymiaru i poboru należności celnych oraz do wykonywania wszelkich czynności urzędowych przy odprawie celnej, do wykrywania przestępstw celnych i prowadzenia dochodzeń oraz we właściwym zakresie do orzecznictwa w sprawach karnych skarbowych. Ponadto organy administracji celnej zostały wyposażone w kompetencje szczególnie obejmujące m.in.⁶ prawo do przeprowadzania dodatkowej kontroli celnej wewnątrz kraju, a w szczególności żądania od osób posiadających towary przeznaczone na zbyt, wyjaśnień o pochodzeniu towarów. W uzasadnionych przypadkach władze celne mogły zatrzymać i zająć towary, zatrzymać podejrzane osoby, dokonywać rewizji osób i pomieszczeń. Miały też uprawnienia do kontrolowania publicznych przedsiębiorstw przewozowych, trudniących się przewozem osób i towarów przez granicę, a w tym celu nawet posiadały prawo wstępu do środków przewozowych, pomieszczeń i terenów służbowych oraz prawo wglądu do ksiąg i dokumentów dotyczących przewozu osób i towarów przez granicę celną.

W świetle powyższego należy wnioskować, że administracja celna powołana została do ochrony granicy celnej przed wprowadzeniem, wyprowadzeniem oraz przewozem towarów przez terytorium nowo powstałego państwa polskiego. Do zakresu działania administracji celnej należało przede wszystkim nadawanie towarom przeznaczenia celnego, dokonywanie wymiaru i poboru: należności celnych, sprawowanie dozoru celnego i wykonywanie kontroli celnej oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa celnego. Model administracji celnej obowiązujący w latach 1918—1939 był oparty na trójstopniowym ustroju władz celnych. W strukturze tej, opartej na zasadzie hierarchii, naczelnym organem administracji celnej i najwyższą instancją (kasacyjną)

⁴ Por. art. 8, art. 43 Prawa celnego; I. Weinfeld: *Daniny. Podatki, opłaty, cła i akcyzy, skarbowości polskiej*. T. 2. Warszawa 1937, s. 167—168.

⁵ Dz.U. 1933, nr 84, poz. 610 z późn. zm. — dalej cytowane jako: Prawo celne.

⁶ Por. art. 11 Prawa celnego.

w sprawach skarbowych był minister skarbu. Organem drugiej instancji były okręgowe władze (izby celne) oraz urzędy celne powołane do wymiaru i poboru cła.

Unifikacja prawa celnego w okresie II Rzeczypospolitej

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku administracji celnej, drugim etapem odbudowy „systemu celnego” była unifikacja prawa celnego. Wynikało to z faktu, iż po odzyskaniu przez państwo polskie niepodległości w 1918 r. obowiązywały początkowo „systemy celne” państw zaborczych. W każdej z trzech części odradzającego się państwa polskiego cła pobierane były na podstawie różnych aktów prawnych, m.in. ustawy austriacko-węgierskiej o taryfie celnej pochodzącej z dnia 13 lutego 1906 r., ustawy niemieckiej o taryfie celnej z dnia 25 grudnia 1902 r. oraz rosyjskiej taryfy celnej z dnia 13 (26) stycznia 1903 r.⁷. W konsekwencji ten sam towar, który został obciążony cłem na obszarze byłego państwa zaborczego, niekoniecznie musiał być obciążony takim samym cłem (w takiej samej wysokości) na innym obszarze odrodzonej Polski. W rezultacie importerzy i eksporterzy prowadzili migrację towarów po całym kraju i dokonywali oclenia tam, gdzie na dany towar obowiązywało najniższe cło⁸.

Proces ujednoczenia przepisów polskiego prawa celnego rozpoczął się już w 1919 r.⁹ i zapoczątkowany został wydanym w dniu 26 maja 1919 r. przez Radę Ministrów aktem o tymczasowym wprowadzeniu i stosowaniu dla całego obszaru celnego Rzeczypospolitej Polskiej jednolitej taryfy celnej. Z dniem 22 grudnia 1919 r.¹⁰ została ogłoszona taryfa celna, która wprowadzała jednolite cła na całym polskim obszarze celnym. Tym samym stworzono podstawy polskiego prawa celnego obowiązującego w okresie międzywojennym. Wprowadzona została zasada, zgodnie z którą każdy towar sprowadzony na obszar celny państwa polskiego podlegał obowiązkowi uiszczenia cła według dołączonej taryfy celnej, o ile nie został wskazany jako wolny od cła¹¹. W art. 1 taryfy celnej ustawodawca zaznaczył, że od towarów podlegających opłatom spożywczym lub innym należy oprócz cła przywozowego pobierać wszystkie opłaty wewnętrzne, przypadające w myśl obowiązujących regulacji prawnych.

⁷ M. Woźniczko: *Polska administracja celna w okresie międzywojennym*. „Monitor Prawa Celnego” 1996, nr 8, s. 170.

⁸ S. Waschko: *Handel zagraniczny Polski (od czasów najdawniejszych do najnowszych)*. Sopot 1963, s. 47.

⁹ L. Adam: *Podatki i opłaty w kapitalizmie*. Warszawa 1962, s. 99.

¹⁰ Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej (Dz.U. 1919, nr 95, poz. 510) — dalej: rozporządzenie o taryfie celnej.

¹¹ Por. art. 1 taryfy celnej.

Natomiast towary przewożone przez obszar celny państwa polskiego lub z niego wywożone nie podlegały cła. Zgodnie z § 1 Rozporządzenia z dnia 4 listopada 1919 r. w sprawie przepisów wykonawczych do Rozporządzenia o taryfie celnej w sprawie stosowania stawek celnych ustanowionych w taryfie, ustawodawca zaznaczył, że stawki wymienione w taryfie będą stosowane do wszystkich towarów, bez względu na kraj pochodzenia lub jego wytworzenia¹².

Zastosowane w rozporządzeniu o taryfie celnej stawki celne oparte zostały na niemieckiej taryfie celnej, tzw. taryfie Hindenburga, która zawierała najniższe stawki spośród trzech taryf celnych byłych państw zaborczych. Z kolei struktura taryfy celnej wzorowana była na taryfie rosyjskiej pochodzącej z 1903 r. Autorzy zajmujący się zagadnieniem cła okresu międzywojennego podnoszą, że taki wybór podyktowany był tym, iż do przedmiotowej taryfy przystosowana była największa i najwięcej uprzemysłowiona dzielnica Polski, a po drugie była to taryfa najbardziej protekcyjna ze względu na zróżnicowanie stawek¹³. Na skutek wprowadzenia w taryfie celnej cła dźwigający się z ruin wojennych polski przemysł był chroniony przed konkurencją z zagranicy¹⁴.

Warto zauważyć, że niezależnie od powołanych regulacji przepis z art. 5 rozporządzenia o taryfie celnej nakazywał stosowanie cła odwetowych, które dotyczyły towarów pochodzących z krajów, gdzie towary lub okręty polskie traktowało się gorzej, aniżeli towary lub okręty innych państw. Oznacza to, że cła odwetowe były formą represji wobec innego państwa stosowane obok cła właściwych. W świetle powyższego należy sformułować tezę, że wprowadzenie towaru na polski obszar celny wiązało się z uiszczeniem nie tylko „klasycznych” cła, ale także cła w stosunkach międzynarodowych, będących środkiem pokojowego nacisku w stosunku do innych państw, które naruszały interesy Polski — cła prohibicyjnych.

Na proces tworzenia się międzywojennego prawa celnego w Polsce wywierały wpływ przede wszystkim stosunki gospodarcze z państwami sąsiadującymi. Polska uzależniona była ekonomicznie od mocarstw zachodnich — Francji, Anglii, a sytuacja ta wpływała na stosowanie niższych stawek celnych w stosunku do towarów pochodzących z innych obszarów celnych. Kolejnym aktem prawnym, zmieniającym obowiązujące stawki celne, było rozporządzenie o taryfie celnej z dnia 11 czerwca 1920 r.¹⁵. W dalszym ciągu zachowana została zasada, zgodnie z którą każdy towar wprowadzony na obszar celny Rzeczypos-

¹² Przepisy wykonawcze do rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 4 listopada 1919 r. (Dz.U. 1919, nr 95, poz. 511).

¹³ W. Krzywicki: *Aktualne zagadnienia celne*. Warszawa 1928, s. 6.

¹⁴ Por. I. Weinfeld: *Daniny. Podatki...*, s. 174.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej (Dz.U. 1920, nr 51, poz. 314). Taryfa ta była wielokrotnie zmieniana w okresie dwudziestolecia międzywojennego (por. A. Krzywicki: *Różniczkowanie taryf celnych*. Warszawa 1927).

spolitej Polskiej podlegał cłu, o ile nie zaznaczono, że jest wolny od cła. Nowa taryfa wprowadziła dwa rodzaje ceł¹⁶. Pierwszym rodzajem były cła przywozowe, pobierane od wszystkich towarów przywożonych na polski obszar celny, drugim były cła wywozowe, które pobierano w sytuacjach, gdy taryfa celna tak stanowiła. Zasadą było, iż przy wywozie towarów nie pobierało się cła¹⁷. W wyniku zaprzestania poboru ceł wywozowych polskie towary eksportowane były tańsze, a zarazem mogły konkurować na rynkach zagranicznych.

W okresie międzywojennym w Europie zaprzestano poboru ceł tranzytowych, a podstawę prawną stanowiły postanowienia Konwencji i Statutu o wolności tranzytu z dnia 20 kwietnia 1921 r.¹⁸, które Polska ratyfikowała w 1922 r. Zaprzestanie poboru ceł tranzytowych spowodowało rozwój transportu międzynarodowego, w tym środków przewozowych oraz rozbudowę infrastruktury drogowej¹⁹.

Kolejny etap unifikacji to wprowadzenie z dniem 31 lipca 1924 r. ustawy w zakresie uregulowania stosunków celnych²⁰. Na jej mocy po raz pierwszy do polskiego ustawodawstwa wprowadzone zostały cła wywozowe. Podkreślenia wymaga fakt, że w Polsce do 1924 r. nie były pobierane cła wywozowe, które miały wyłącznie charakter „organizacyjny”, a nie fiskalny. Stosowanie ceł wywozowych chroniło konsumenta krajowego przez wprowadzenie ograniczeń ilościowych eksportu części towarów²¹.

W ramach spójności prowadzonego wywodu należy poczynić kilka uwag wprowadzających do zagadnienia wojny celnej pomiędzy Polską a Niemcami (1925—1934). Początkowo wojna celna przyniosła wzrost reglamentacji obrotów handlowych z zagranicą, dopiero w okresie kryzysu gospodarczego wprowadzone zostały maksymalne cła odwetowe. Postępujący spadek wartości złotego spowodował, iż przeprowadzono „waloryzację” ceł. Polegała ona na tym, że stawki celne, na podstawie których pobierano cło, dostosowane zostały do nowego parytetu złotego — wynoszącego średnio w stosunku 1:1,30. W roku 1928 nastąpił dalszy wzrost protekcjonizmu na zagraniczne towary rolne. Początkowo wprowadzono cło przywozowe na żyto i pszenicę, potem na inne artykuły rolne. Wyraźny rozwój ceł przyniósł wielki kryzys gospodarczy²². Począwszy od 1928 r., zadaniem ceł wywozowych było zmonopolizowanie eksportu w kontrolowanych przez państwo organizacjach oraz standaryzowanie towarów eksportowanych. Zastosowanie wysokich prohibicyjnych stawek

¹⁶ Cło pobierane było według podanych w taryfie celnej podstaw wymiaru.

¹⁷ E. Taylor: *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*. Poznań 1929, s. 319.

¹⁸ Dz.U. 1925, nr 34, poz. 236.

¹⁹ Szerzej zob. S. Waschko: *Systemy celne*. Warszawa 1971, s. 87—88.

²⁰ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych (Dz.U. 1924, nr 80, poz. 777).

²¹ I. Weinfeld: *Daniny. Podatki...*, s. 179.

²² S.F. Królikowski: *Wolny handel regulowany cłami*. „Przemysł i Handel” 1921, z. 13, s. 173—174.

celnych uniemożliwiało swobodny wywóz towarów poza polski obszar celny. Mimo stosowania wysokich stawek celnych polski ustawodawca przewidział także zwolnienia od cła lub zezwolenia na zastosowanie niższej stawki celnej, pod warunkiem przedłożenia właściwym władzom celnym zaświadczenia odpowiednich instytucji zawodowych²³.

Na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. ustanowiona została nowa taryfa celna przywózowa²⁴. Miała ona charakter protekcyjny, a stawki celne w niej zawarte były bardzo zróżnicowane. Umożliwiła ona stosowanie racjonalnej ochrony produkcji krajowej. Taryfa ta wprowadziła po raz pierwszy do „systemu celnego” cła minimalne i maksymalne. Kolejną nowością było ustanowienie morskich ceł preferencyjnych popierających przywóz do Polski drogą morską m.in. owoców południowych, surowców włókienniczych, towarów kolonialnych oraz śledzi²⁵.

O złożoności sytuacji ekonomicznej Polski w okresie kryzysu gospodarczego lat trzydziestych ubiegłego stulecia świadczą dane na temat eksportu i importu w latach 1925—1938 w mln złotych wartości bieżącej.

| Lata | Eksport | Import | Saldo |
|------|---------|--------|-------|
| 1922 | 1127 | 1454 | -327 |
| 1923 | 2056 | 1920 | 136 |
| 1924 | 2177 | 2542 | -365 |
| 1925 | 2188 | 2755 | -567 |
| 1926 | 2246 | 1539 | 707 |
| 1927 | 2515 | 2892 | -377 |
| 1928 | 2508 | 3362 | -854 |
| 1929 | 2813 | 3111 | -298 |
| 1930 | 2433 | 2246 | 187 |
| 1931 | 1879 | 1468 | 411 |
| 1932 | 1084 | 862 | 222 |
| 1933 | 960 | 827 | 133 |
| 1934 | 975 | 799 | 176 |
| 1935 | 925 | 861 | 64 |
| 1936 | 1026 | 1003 | 23 |
| 1937 | 1195 | 1254 | -59 |
| 1938 | 1185 | 1300 | -115 |

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny, GUS 1938.

²³ I. Weinfeld: *Daniny. Podatki...*, s. 179.

²⁴ Dz.U. 1932, nr 85, poz. 732.

²⁵ J. Tomaszewski: *Celna wojna*. W: *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*. T. 1. Warszawa 1981, s. 85—86.

Wyjście z kryzysu ekonomicznego nie było łatwe, a problem odbudowy gospodarczej trwał do II wojny światowej. Nie ulega wątpliwości, że kryzys lat trzydziestych mógł się skończyć ogólnym upadkiem systemu rynkowego. W polskim eksporcie szczególnie dużo miejsca zajmowały w tym czasie węgiel, cynk, cukier i tekstylia, a więc produkty, na które popyt zależał istotnie od bieżącej aktywności ekonomicznej. W latach 1929—1935 eksport zmalał nominalnie o 36%, jednak uwzględniając spadek cen w handlu międzynarodowym, jego wartość zmalała o 70%. Wychodzenie z wielkiego kryzysu, który okazał się okresem gwałtownego spadku obrotów handlowych wszystkich krajów, było wynikiem poprawy koniunktury na świecie oraz zmian zachodzących wewnątrz kraju. Działania rządu, mające na celu poprawę sytuacji ekonomicznej, przybrały postać zróżnicowaną. Wykorzystane zostały instrumenty polityki fiskalnej, pieniężnej i celnej, zwiększono poziom zamówień publicznych, także w przemyśle zbrojeniowym, uruchomiono również roboty publiczne. Znacząca poprawa sytuacji w całej gospodarce nastąpiła dopiero w 1936 r. Doszło wtedy do podwyżki cen artykułów rolnych na świecie, na czym w istotnym stopniu skorzystała pewna część polskiego rolnictwa, a to z kolei spowodowało wzrost wytwórczości miejskiej.

Ostatnim etapem kształtowania międzywojennego systemu celnego było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. o Prawie celnym²⁶. W ten sposób niemal po 123 latach bycia w niewoli zakończył się proces unifikacji „systemu celnego” w Rzeczypospolitej. Był on nie tylko długi i skomplikowany, ale prowadził do uzależnienia się Polski od państw zaborczych. Powołany akt prawny stanowił najistotniejszą, kompleksową i nowoczesną kodyfikację prawa celnego. Zawierał on legalną definicję należności celnych. Zgodnie z jej treścią obejmowała ona cła przywozowe i wywozowe, celne opłaty manipulacyjne, dodatkowe celne opłaty manipulacyjne (akcydencje) oraz opłaty składowe w urzędowych składach celnych²⁷. W związku z wprowadzeniem definicji należności celnych, w międzywojennym orzecznictwie sądowym pojawia się tendencja do utożsamiania należności celnych z cłem²⁸. Poglądu tego nie należy uznać za słuszny, ponieważ wykładnia językowa artykułu 17 Prawa celnego prowadzi do wniosku, że obok cel przywozowych i wywozowych pobierane były inne daniny publiczne, takie jak na przykład: opłaty celne dodatkowe czy opłaty składowe.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 Prawa celnego, od towarów przywożonych z zagranicy i wywożonych za granicę pobierano cła przywozowe i wywozowe. Podtrzymana została zasada, zgodnie z którą nie pobierano ceł od towarów przewożonych przez polski obszar celny. Wprowadzona taryfa celna określała

²⁶ Dz.U. 1933, nr 84, poz. 610 z późn. zm.

²⁷ Por. art. 17 Prawa celnego.

²⁸ I. Weinfeld: *Daniny. Podatki...*, s. 190.

dla poszczególnych towarów wysokość ceł, a określana była w toku postępowania celnego na podstawie taryfy przywózowej, za pomocą stawek celnych w niej zawartych²⁹. Cło pobierano na podstawie dwóch rodzajów stawek celnych, konwencyjnych oraz autonomicznych. Stawki konwencyjne pobierane przy przywozie towarów z tych państw, z którymi Polska zawarła i realizowała postanowienia umowy celnej. Drugim rodzajem stawek celnych były stawki autonomiczne, uiszczane za przywóz towarów z państw, z którymi Polska nie miała wprowadzonych w życie umów celnych. Cło pobierane na podstawie stawek konwencyjnych było niższe aniżeli stosowane stawki obliczenia i poboru cła autonomicznego.

Poza cłami przywózowymi i wywózowymi w drodze rozporządzenia Rada Ministrów nakładać mogła cła odwetowe na towary pochodzące z krajów, w których polskie towary i środki przewozowe traktowane są gorzej, aniżeli towary i środki przewozowe pochodzące z innych krajów. Nakładano również cła dodatkowe na towary zagraniczne pochodzące z państw o obniżonej wartości waluty oraz z państw, które przez jakiegokolwiek formy dopłat przy wywozie lub inne sposoby podtrzymywały szkodliwą konkurencję gospodarczą dla wytwórczości krajowej³⁰.

Na mocy Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 23 października 1934 r.³¹ zmieniono charakter ceł wywózowych, których podstawowym celem nie była już funkcja fiskalna, lecz gospodarcza, polegająca na ochronie produkcji krajowej przed wywozem towarów za granicę. Powyższa regulacja odnosiła się do trzech rodzajów ceł³², tj.:

1. Ceł standaryzacyjnych nakładanych z dwóch powodów. Po pierwsze, żeby wywożone towary były dobre pod względem jakościowym oraz dostosowane do zwyczajów i wymagań zagranicznych odbiorców oraz zapewniały ochronę renomy polskich produktów. Po drugie, żeby wywożone towary były lepszej jakości oraz miały wyższą wartość. Cła te były korzystne, gdyż wywożono towary w mniejszej ilości, ale za to o wyższej wartości oraz proces przetwórczy odbywał się w kraju. Jednocześnie wraz z wprowadzeniem ceł wywózowych zostały ustanowione zaświadczenia, na których podstawie polski eksporter uzyskiwał możliwość zwolnienia od cła wywózowego. Eksporter, aby uzyskać zaświadczenie, musiał poddać wywożony towar specjalnej kontroli dokonywanej przez organy izb przemysłowo-handlowych, które dopuszczały do wywozu bez cła tylko towary, które ściśle odpowiadały przepisom standaryzacyjnym.

²⁹ Ibidem, s. 178.

³⁰ Por. art. 14 Prawa celnego.

³¹ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 października 1934 r. o wyjaśnieniach uzupełniających taryfę celną wywózową (Dz.U. 1934, nr 96, poz. 873).

³² K. Włodkowski: *Historia taryf celnych w Polsce — do rozbiorów Polski*. Cz. 2. „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2011, nr 12, s. 498—499.

2. Ceł organizacyjnych, których zadaniem miało być tworzenie należytej organizacji eksportu. Za ich pomocą regulowano wielkość dostaw na zagraniczne rynki oraz utrzymywano ciągłość dostaw. Cła organizacyjne powstrzymywały zjawisko nadmiernego wywozu towarów przez eksporterów w okresach dobrej koniunktury na rynkach zagranicznych, co powodowało wzrost podaży towarów na tych rynkach oraz obniżkę cen eksportowanych towarów. Zadaniem ceł organizacyjnych było również przeciwdziałanie wywozeniu towarów tylko w okresie koniunktury, gdyż do utrzymania się na danym rynku niezbędna była ciągłość dostaw. Towary obciążone cłem organizacyjnym mogły być wtedy od niego zwolnione, gdy eksporter przedstawił władzom celnym zaświadczenie upoważnionej władzy. Władze regulowały wywóz, z jednej strony wstrzymując nadmierną podaż polskich towarów na rynkach zagranicznych, z drugiej strony — zabezpieczając ciągłość dostaw.

3. Ceł ochronnych, które powstrzymywały wywóz za granicę surowców niezbędnych do produkcji krajowej.

Analizując zagadnienie unifikacji prawa celnego w latach 1918—1939, należy również wskazać, że postępowanie celne było regulowane odrębnie od innych danin publicznych. Pierwszym aktem prawnym, który regulował postępowanie w sprawach celnych, było Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym³³, które następnie zostało zastąpione Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 14 marca 1930 r. o postępowaniu celnym³⁴. Rozporządzenie z 1930 r. było pięciokrotnie nowelizowane, a z dniem 10 listopada 1933 r. uchylone i zastąpione Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 4 października 1933 r. o postępowaniu celnym³⁵. Powołany akt prawny został uchylony przez Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie celnym z dnia 27 października 1933 r., gdzie postępowanie w sprawach celnych zostało uregulowane w części V — art. 35—116. Zgodnie z tą regulacją cło pobierane było na podstawie stawek celnych zawartych w taryfie celnej przez specjalnie do tego celu powołaną administrację celną. Mając na uwadze powyższe, należy podzielić pogląd Ignacego Weinfelda, zgodnie z którym wprowadzenie odrębności postępowań w dziedzinie podatków miało przede wszystkim na celu ustalenie obowiązku podatkowego i rozmiaru zobowiązania podatkowego dla płatnika. Ordynacja podatkowa nie miała w ten sposób zastosowania do ceł³⁶. Przywołany autor słusznie zatem zauważa, iż do ceł zastosowanie mają przepisy Prawa celnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odrębnych postępowań w sprawach celnych i podatkowych.

³³ Dz.U. 1921, nr 11, poz. 21, poz. 64.

³⁴ Dz.U. 1930, nr 33, poz. 276.

³⁵ Dz.U. 1933, nr 77, poz. 552.

³⁶ I. Weinfeld: *Daniny. Podatki...*, s. 13.

Podsumowując unifikację prawa celnego w okresie II Rzeczypospolitej, należy zauważyć, że początkowo oparte ono było na regulacjach państw zaborczych. Zachodzące zmiany w prawie celnym podkreśliły nie tylko jej funkcję fiskalną cła, ale przede wszystkim samodzielny charakter jako daniny publicznej. Funkcja fiskalna wskazuje, że stanowiło ono bardzo istotną pozycję w dochodach Skarbu Państwa. Cło obliczane i pobierane na podstawie taryfy celnej pełniło także istotną funkcję — stanowiło narzędzie ochrony rodzimej gospodarki. W badanym okresie stanowiło podstawowy element konstrukcji pojęcia należności celnych, które wprowadzało dychotomiczny podział ceł na: przywozowe oraz wywozowe. W latach dwudziestych—trzydziestych ubiegłego stulecia dochody z ceł były nierozdzielnie związane z obrotem handlu zagranicznego Polski. Regulacje prawne pochodzące z tego okresu jednoznacznie wskazują, że cło przybrało postać świadczenia przymusowego oraz powszechnego, pobieranego od wszystkich osób dokonujących wymiany międzynarodowej.

Oplaty i podatki pobierane przez administrację skarbową w międzywojennej Polsce

Jak już zauważono wcześniej, razem z cłem wymierzane i pobierane były dodatkowe świadczenia zwane potocznie dodatkami do ceł. Przykładem takich świadczeń na gruncie przedwojennego Prawa celnego były manipulacyjne opłaty celne pobierane zarówno od towarów przywozowych, jak i wywozowych. Wysokość pobieranej opłaty manipulacyjnej wynosiła 0,2% kwoty należności celnej. Z kolei rodzajem sankcji celnej była opłata celna dodatkowa pobierana w wysokości 10% od należności celnych od towarów niezadeklarowanych lub zadeklarowanych w sposób niezupełny do odprawy celnej. Pobierane były również opłaty w postaci procentów od zysku wywozowego³⁷. Za zysk wywozowy uważano różnicę pomiędzy ceną wwozową a ceną wewnętrzną³⁸.

Z kolei na mocy ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych wprowadzona została zasada, zgodnie z którą oprócz cła pobierane były przez administrację celną podczas dokonania odprawy celnej opłaty manipulacyjne od towarów przyjętych na skład urzędowy, tzw. opłaty

³⁷ A. Jędruszcak: *Oplaty manipulacyjne na gruncie przepisów Prawa celnego*. „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 12, s. 510.

³⁸ Por. art. 18 Ustawy z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą. Dz.U. 1920, nr 79, poz. 527.

składowe, manipulacyjne, opłaty za pełnienie czynności poza godzinami urzędowania lub poza obrębem placu urzędowego, a także za konwojowanie lub strzeżenie towarów³⁹ oraz odrębne opłaty celne, w wypadku stosowania w krajach zagranicznych premii jawnych lub ukrytych od towarów przywożonych do polski lub w celu przeciwdziałania dumpingowi. Opłaty uiszczane były przez wszystkie osoby dokonujące wymiany międzynarodowej w imporcie, eksporcie towarów.

Następnie na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. o Prawie celnym wprowadzone zostały niezależnie od opłat manipulacyjnych i ceł dodatkowe opłaty, tzw. opłata akcydencyjna (łac. *accidentia*). Pobierana była w momencie przedstawienia towarów podczas odprawy celnej, w przypadku gdy deklaracja celna towaru złożona na piśmie była niezupełna lub brakowało wymaganych prawem dokumentów handlowych⁴⁰. Opłatą tą obciążano wszystkie towary podlegające cłu przywozowemu i wywozowemu zgłoszone do odprawy celnej w formie pisemnej lub niezgłoszone przy przywozie do odprawy celnej w ustalonym czasie (przemyt). Opłata akcydencyjna nie miała charakteru represyjnego, lecz stanowiła opłatę za dodatkowe czynności organów celnych. Kolejną grupę opłat pobieranych przez organy celne stanowiły opłaty składowe w urzędowych składach celnych oraz specjalne opłaty za czynności wykonywane przez funkcjonariuszy celnych poza miejscem urzędowym lub poza czasem urzędowym, a także za konwojowanie i strzeżenie towarów⁴¹.

Wraz z opłatami celnymi pobierane były również kary za zwłokę⁴² oraz odsetki od kredytowania należności celnych⁴³, a ich wysokość była nieograniczona⁴⁴. Pobierano również opłaty unormowane osobnymi przepisami, a należały do nich m.in. opłaty statystyczne do celów statystyki handlu zagranicznego, za pozwolenie na wyjątkowy przewóz lub wywóz zakazanych towarów⁴⁵, opłaty za czynności Komisji Obrotu Towarowego⁴⁶ oraz za czynności związane ze standaryzacją danego towaru na rzecz izb przemysłowo-handlowych i właściwych komisji standaryzacyjnych, a wysokość tych opłat również była

³⁹ Art. 15 rozporządzenia o taryfie celnej.

⁴⁰ A. Jędruszcak: *Opłaty manipulacyjne...*, s. 510.

⁴¹ Por. art. 44 Prawa celnego.

⁴² Por. art. 117 Prawa celnego.

⁴³ Por. art. 120 Prawa celnego.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 czerwca 1937 r. w sprawie osobnych opłat za wykonywanie czynności przez funkcjonariuszy celnych poza miejscem urzędowym lub poza czasem urzędowym oraz za konwojowanie i strzeżenie towarów (Dz.U. 1937, nr 48, poz. 375).

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 29 października 1934 r. o warunkach udzielania pozwoleń na prawo przywozu towarów objętych zakazami przywozu (Dz.U. 1934, nr 97, poz. 893).

⁴⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 maja 1936 r. w sprawie kontroli obrotu towarowego z zagranicą i z Wolnym Miastem Gdańskiem (Dz.U. 1936, nr 36, poz. 279).

nieograniczona. Wszystkie dodatkowe opłaty celne, które pobierane były przez administrację celną w związku z obrotem towarowym z zagranicą, stanowiły w całości dochód budżetu państwa⁴⁷. Z punktu widzenia niniejszych rozważań warto podkreślić, że opłaty na podstawie przepisów prawa celnego przez organy administracji celnej pobierane były niezależnie od cła. Niejednokrotnie były one wyższe aniżeli cło obliczane i pobierane na podstawie taryfy celnej.

Należy również zauważyć, że w okresie międzywojennym niezależnie od ceł i opłat uregulowanych w Prawie celnym pobierano inną daninę publiczną w postaci podatku. Jako przykład należy podać Ustawę z dnia 6 lipca 1920 r. o opłacie stemplowej od kart do gry⁴⁸, Ustawę z dnia 10 maja 1921 r. w sprawie uregulowania podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1921 r. w sprawie ujednostajnienia opodatkowania wina musującego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1922 r. w sprawie podwyższenia podatku od zużycia olejów mineralnych na obszarze Rzeczypospolitej⁵¹ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1924 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego monopolu sprzedaży soli na obszarze całej Rzeczypospolitej Polskiej⁵².

Należałoby zatem wnioskować, że polska administracja celna oprócz cła wymierzanego i pobieranego na podstawie taryfy celnej pobierała różne opłaty celne. Były one związane z wykonywaniem wszelkich czynności urzędowych przez funkcjonariuszy celnych. Ponadto należy zauważyć, że w latach 1918—1939 pobierano również inne daniny publiczne, do jakich należy zaliczyć podatki stanowiące dochód budżetu państwa.

Istota i charakter cła w doktrynie okresu międzywojennego

W doktrynie prawa okresu międzywojennego podejmowano próby określenia istoty i charakteru prawnego pobieranych wówczas ceł oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy należy je utożsamiać z podatkiem lub opłatą. W latach dwudziestych ubiegłego stulecia została podjęta próba wyjaśnienia istoty

⁴⁷ I. Weinfeld: *Daniny. Podatki...*, s. 178.

⁴⁸ Dz.U. 1920, nr 101, poz. 666 z późn. zm.

⁴⁹ Dz.U. 1921, nr 41, poz. 248.

⁵⁰ Dz.U. 1921, nr 95, poz. 700 z późn. zm.

⁵¹ Dz.U. 1922, nr 116, poz. 1054.

⁵² Dz.U. 1924, nr 117, poz. 1043.

i charakteru prawnego cła. Na przykład Henryk Radziszewski, badając przedstawione zagadnienie, uważał cło za podatek, ponieważ nie ma on żadnego związku ze wzajemnym świadczeniem ze strony państwa na rzecz podmiotu zobowiązanego do jego zapłaty⁵³. Natomiast zdaniem Adama Krzyżanowskiego, dochody uzyskiwane z cła i podatku akcyzowego zaliczyć należy do dochodów podatkowych, ponieważ są podatkami szczególnymi⁵⁴. Oba świadczenia łączyć miała przymusowość i jednostronność, przy czym uiszczenie należności celnych oraz podatku akcyzowego nie miało cechy odpłatności, tj. świadczenia uiszczanego w zamian za dopuszczenie towarów na obszar celny. Fakt ten skłonił autora do stwierdzenia, że cła i podatku akcyzowego nie należy zaliczać do świadczeń dwustronnych. Ponadto, w toku analizy podjętej przez A. Krzyżanowskiego, stwierdzone zostały różne cele nakładania obu świadczeń. Główną funkcją podatków jest dostarczanie dochodów budżetowi państwa, natomiast zasadniczym celem cła jest ochrona własnej produkcji krajowej przed nadmiernym napływem tanich towarów z zagranicy. Z kolei Mieczysław Gutkowski twierdzi, że cło było formą podatku akcyzowego należącego do podatków pośrednich⁵⁵. Podobne stanowisko prezentuje Lesław Adam, który uważa, że cło w okresie międzywojennym wykazywało duże podobieństwo do podatku akcyzowego. Argumentem przemawiającym za tym jest fakt, iż początkowo akcyza była opłatą pobieraną za zezwolenie przywozu lub wywozu towarów, następnie przekształciła się w podatek od spożycia. Przywołany autor wskazuje ponadto, że cło w przedwrześniowej Polsce należało zaliczyć do podatków pobieranych od obrotu, który stanowił jedną z form podatku przemysłowego, obciążając cenę detaliczną, a w efekcie przerzucany był na ostatniego konsumenta towarów⁵⁶.

W doktrynie tego okresu wskazywano również, że podatek jest ingerencją w sferę własności. Analogicznie do wymierzania kary i naruszenia sfery wolności powinien posiadać podstawy prawne oparte w ustawie⁵⁷.

⁵³ H. Radziszewski: *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*. Warszawa 1919, s. 440.

⁵⁴ A. Krzyżanowski: *Nauka skarbowości*. Warszawa 1923, s. 106, 126.

⁵⁵ *Prace. Seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*. Red. M. Gutkowski. T. 2. Wilno 1934, s. 32—37; podobnie też *Kodeks podatkowy*. Red. J. Szkandera. Warszawa 1938, [b.n.s.].

⁵⁶ L. Adam: *Podatki i opłaty...*, s. 64—65, 127.

⁵⁷ Zasada „nie ma kary ani daniny bez ustawy” należy do niewątpliwych i tradycyjnych podstaw porządku prawnego w państwie. Podatek ma być nakładany wedle ogólnej miary, na podstawie przepisu generalnego „na podstawie przepisu prawa” (S. Rosmarin: *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*. Lwów 1939, s. 208—210). Przedstawiciele prawa podatkowego zwracają uwagę, że rzymska paremia *nullum tributum sine lege* oznacza, że nie ma podatku bez ustawy, która w „wolnym tłumaczeniu” może oznaczać, że tylko ustawa jest w stanie wprowadzić podatek. Jednakże najważniejsze wnioski z tej paremii wynikają w drodze rozumowania *a contrario*, mianowicie podatek nie może być wprowadzony żadnym

Część autorów, do których należy m.in. I. Weinfeld, stało na stanowisku, że cło nie jest podatkiem, ponieważ stanowi świadczenie pieniężne uiszczane na rzecz państwa, nakładane przez wyodrębnioną, specjalnie do tego celu powołaną administrację celną na mocy aktów ustawodawczych⁵⁸. Zdaniem A. Krzyżanowskiego, „cło jest należnością pieniężną, pobieraną przez państwo z tytułu przewiezienia towarów przez oznaczone linie zamykające pewien mniejszy lub większy obszar oraz należności ściągane *ex re* przewiezienia towarów przez ten obszar, obok opłat stanowiących wynagrodzenie za przewóz [...]”⁵⁹, i wszystkie pobierane cła przez polską administrację celną, nie wyłączając ceł ochronnych, stanowiły dochód budżetu państwa⁶⁰.

W świetle powyższego należy sformułować wniosek, że cło w okresie międzywojennym było świadczeniem pieniężnym uiszczanym na rzecz państwa, nakładanym przez wyodrębnioną, specjalnie do tego celu powołaną administrację celną na mocy aktów ustawodawczych. Miało charakter przymusowy i jednostronny.

W owym okresie obowiązujące regulacje prawne wyraźnie odróżniały daniny publiczne w postaci podatków i ceł, czego przykładem może być Ustawa o opłatach stemplowych z dnia 1 lipca 1926 r.⁶¹, która stanowiła, że przez daninę publiczną należy rozumieć m.in. cło. Wyodrębnione zostało ono z uwagi na jego odmienność od innych danin publicznych⁶². Uwzględniając to, należy wnioskować, że cła w okresie przedwojennym nie można zaliczyć do podatków, lecz należy je traktować jako odrębny typ danin publicznych. Świadczą o tym m.in. pełnione funkcje. Podatek, w przeciwieństwie do cła, pełni tylko funkcję fiskalną, a odróżnia go od cła pełniona funkcja — polegająca na tym, że towary sprowadzane z zagranicy obłożone wyższym cłem są droższe, a w konsekwencji są mniej konkurencyjne z towarami krajowymi.

Niezależnie od przyjętych poglądów w doktrynie okresu międzywojennego pojawiły się również takie, które uważały cło za „opłatę celną pobieraną w momencie przekraczania granicy celnej państwa lub unii celnej”⁶³, a także

aktem niższej rangi niż ustawa (I. Nowak, A. Nowak: *Podstawa konstytucyjna do nakładania podatków*. „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2008, nr 1—2, s. 208—209).

⁵⁸ I. Weinfeld: *Daniny. Podatki...*, s. 2.

⁵⁹ A. Krzyżanowski: *Nauka skarbowości...*, s. 126.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 3.

⁶¹ Art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych (Dz.U. 1932, nr 41, poz. 413).

⁶² L. Adam: *Podstawowe instrumenty redystrybucji*. W: *System instytucji prawno-finance-sowych PRL*. T. 1: *Instytucje ogólne*. Red. M. Werałski. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1982, s. 232.

⁶³ W. Krzywicki: *Dzieje polityki celnej. Zarys historyczny ustawodawstwa celnego ze specjalnym uwzględnieniem ceł zbożowych*. Warszawa 1925, s. 7; S.F. Królikowski: *Zarys polskiej polityki handlowej ze szczególnym uwzględnieniem polityki celnej*. Warszawa 1938, s. 109; R. Rybarski: *Nauka skarbowości*. Warszawa 1935, s. 323.

że cło należy definiować jako „opłatę, która obciąża ruch towarowy (opłaty drogowe), jak również dziedzinę obrotu towarowego (opłata targowa)”⁶⁴. Mając jednak w pamięci treść art. 17 ustawy Prawo celne, brakuje uzasadnienia dla powyższych poglądów. Jak wskazano wcześniej, regulacja ta odróżniała cła przywozowe i wywozowe od opłat celnych.

Reasumując, należy stwierdzić, że cła spełniały jedynie funkcję uzupełniającą w stosunku do dochodów kształtujących system finansowy państwa. Ich główna funkcja polegała na ochronie krajowej produkcji przed nadmiernym przywozem towarów z zagranicy. W okresie międzywojennym polski prawodawca konsekwentnie odróżniał daniny publiczne, jakimi były podatki, opłaty od ceł. Cło jako danina publiczna było nierozzerwalnie związane z wymianą towarową z zagranicą.

Wnioski

Zakończenie działań wojennych oraz widoczna stabilizacja stosunków politycznych i ekonomicznych w państwie przyniosła istotne zmiany w kwestiach celnych.

Przeprowadzona charakterystyka i analiza istoty cła pozwalają na sformułowanie wniosku, że cło stanowiło odrębną od podatków oraz opłat daninę publiczną, pobieraną przez polską administrację celną w obrocie towarowym z zagranicą, na podstawie stawek celnych zawartych w taryfie celnej od podmiotów dokonujących wymiany międzynarodowej. Obowiązek uiszczenia cła powstawał w momencie przewiezienia towaru przez granicę państwową, która była jednocześnie granicą celną. Pobierane było nie tylko w granicznych urzędach celnych, ale również w urzędach zlokalizowanych wewnątrz kraju.

Podmioty dokonujące wymiany międzynarodowej można podzielić na „podmiot czynny”, którym było państwo reprezentowane przez organ celny, który dysponuje m.in. uprawnieniami do wykonywania czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego oraz wymiaru i poboru należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów. Pod pojęciem „organ celny” należało rozumieć organ administracji celnej, uprawniony m.in. do stosowania przepisów prawa celnego (np. dyrektorzy izb celnych oraz naczelnicy urzędów celnych). Drugim uczestnikiem obrotu międzynarodowego był „podmiot bierny” — osoba fizyczna, prawna — na którym ciążył obowiązek prawny wynikający z przepisów prawa celnego.

⁶⁴ S. Weymann: *Cła i drogi handlowe w Polsce piastowskiej*. Poznań 1938, s. 1.

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza wykazała także, iż cła nie należy utożsamiać z pobieranymi w wymianie międzynarodowej opłatami celnymi. Argumentem odróżniającym obie daniny publiczne jest definicja należności celnych, która wyraźnie odróżnia cła przywozowe oraz wywozowe od opłat celnych. Ponadto należy zauważyć, że opłaty w sprawach celnych są opłatami za czynności administracyjne, podejmowane przez organy administracji celnej w celu pokrycia poniesionych wydatków przez aparat administracji publicznej. Cło nie miało cechy odpłatności, co oznacza, że podmiot, uiszczający cło, nie uzyskiwał ze strony państwa jakiegokolwiek świadczenia, a tym bardziej świadczenia odpowiadającego kwocie uiszczonego cła.

Instytucja cła w okresie międzywojennym charakteryzowała się nie tylko funkcją fiskalną, ale również protekcyjną. Świadczy o tym m.in. fakt, że wraz z cłem pobierane były cła odwetowe, od towarów pochodzących z krajów, gdzie polskie towary były dyskryminowane. Oznacza to, że cła odwetowe były formą represji wobec innego państwa wymierzane i pobierane obok ceł właściwych. Wychodzenie Polski z wielkiego kryzysu okazało się okresem gwałtownego spadku obrotów handlowych. Wykorzystane zostały różne instrumenty polityki fiskalnej, pieniężnej i celnej, zwiększono poziom z ceł, chroniąc w ten sposób bilans płatniczy, gdyż wzrost stawek celnych podniósł koszt importowanych towarów, co zmniejszyło w znacznym stopniu popyt na nie. Protekcyjność celna w okresie międzywojennym nie był jedynym środkiem ochrony rynku krajowego przed konkurencją z zewnątrz. Został on wzbogacony o wiele środków bezpośredniej kontroli importu. Wprowadzono wówczas wiele niestosowanych wcześniej form bezpośrednich ograniczeń obrotów handlu międzynarodowego, realizowanych za pomocą ilościowej kontroli importu, rządowej kontroli płatności zagranicznych czy polityki walutowej.

Adam Drozdek

Zur Zollgebühr in Polen in den Jahren 1918—1939

Zusammenfassung

Der Zoll war eine der öffentlichen Tribute, die nach der Erlangung der Unabhängigkeit von Polen den Warenumsatz mit dem Ausland regelte. Selbständiger Charakter des Tributs wurde nicht nur durch entsprechende Regelungen des Zollrechts, sondern auch durch spezialisierte Zollverwaltung hervorgehoben. Die Zollgebühr hatte eine Fiskalfunktion und war ein Instrument zum Schutz des Inlandmarktes vor dem Zustrom der billigen Waren vom Ausland.

Adam Drozdek

On Customs Duty in Poland Between 1918 and 1939

Summary

Customs duty constituted one of the public tributes regulating international trade after regaining independence by Poland in 1918. The independent character of the customs duty was emphasised not only by the character of the regulations in customs law, but also by the existence of a specialised branch of public administration devoted to its collection. Customs duty performed a fiscal function and constituted an instrument of protection against inundation of the Polish market by cheap commodities imported from abroad.