

**Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
Rzeszowska Szkoła Wyższa
w Rzeszowie**

Mgr Grzegorz Kazimierz Walkowski

Praca doktorska:

**Polskie prawo celne w latach 1918-1939,
aspekt historyczno-prawny w ujęciu dogmatyki prawa**

napisana pod kierunkiem
Promotora profesora doktora habilitowanego Wiesława Czyżowicza
Promotor pomocniczy: doktor Adam Drozdek

Rzeszów
2023

Spis treści

Wykaz najważniejszych użytych skrótów, symboli i akronimów	7
Wstęp	9
Zagadnienia ogólne	9
Źródła poznania	10
Struktura redakcyjna pracy	13
 Rozdział I	
Zagadnienia metodologiczne i epistemologiczne	17
1.1. Zadania i cele rozprawy.....	18
1.2. Teza badawcza.....	21
1.3. Metodologia.....	24
1.4. Teoria badania prawa celnego.....	29
1.5. Dogmatyka badania prawa i jej płaszczyzny.....	33
1.6. Zagadnienia definicyjne ceł w świetle dogmatyki i doktryny	39
1.6.1. Stanowienie prawa a polityka gospodarcza i celna.....	39
1.6.2. Pojęcia z zakresu celnictwa, jako elementy dogmatyki prawa	43
1.6.3. Doktrynalne klasyfikacje ceł.....	47
1.6.4. Taryfowe i pozataryfowe narzędzia polityki celnej.....	53
1.6.5. Norma prawna prawa celnego, stosunek prawno-celny.....	56
1.7. Podsumowanie i wnioski do rozdziału.....	73
 Rozdział II	
Kształtowanie obszaru celnego II RP, jego ochrona oraz administracja	75
2.1. Granice Polski po Pierwszej Wojnie Światowej i ich aspekt celny.....	76
2.2. Organy i organizacja służb ochrony granic i służb celnych.....	82
2.2.1. Organy ochrony granic II RP. Straż graniczna. Straż celna	82
2.2.2. Organy celne II RP.....	86
2.3. Relacje prawne w zakresie celnictwa pomiędzy Polską i Wolnym Miastem Gdańskim. Organy celne W.M. Gdańska i nadzór nad nimi polskiej administracji celnej.....	95
2.3.1. Podstawowe traktatowe i quasi-traktatowe uregulowania stosunków prawnych pomiędzy Polską a W.M. Gdańskim, w zakresie celnictwa.....	95

2.3.2. Organy celne W.M. Gdańska przed zawarciem umowy warszawskiej. Polski nadzór celny. Kontyngenty w obrocie towarowym.....	101
2.3.3. Postanowienia umowy polsko-gdańskiej z 24 października 1921 w sprawach celnych.....	104
2.3.4. Organizacja gdańskich organów administracji celnej po roku 1922.....	113
2.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału.....	114
 Rozdział III	
Prawo materialne i postępowanie celne w okresie międzywojnia.....	117
3.1. Podstawy prawne działania celnictwa polskiego w odradzającym się państwie.....	118
3.2. Taryfy celne. Koncesjonowanie obrotu towarowego z zagranicą.....	119
3.3. Postępowanie celne w II RP. Podstawy prawne i zagadnienia.....	132
3.3.1. Postępowanie celne w latach 1919-1929.....	132
3.3.2. Postępowanie celne w latach 1930-1933.....	164
3.3.3. Postępowanie celne w latach 1934-1939.....	166
3.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału.....	171
 Rozdział IV	
Polskie prawo celne i zagadnienia budżetowe z okresu międzywojnia.....	179
4.1. Preliminarze budżetowe i ustawy skarbowe w II RP.....	180
4.2. Prawo celne we wrześniu 1939 roku.....	186
4.3. Zagadnienia celne i prawne obejmujące terytorium II RP związane z wybuchem II Wojny Światowej, w świetle prawa narodów i krajowych porządków prawnych.....	187
4.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału.....	190
 Zakończenie	
Omówienie zawartości poszczególnych rozdziałów.....	193
Przedwojenne polskie prawo celne w okresie PRL.....	203
Podsumowanie całości.....	208
 Dodatki	
I. Bibliografia, netografia.....	211
II. Zestawienie przywołanych publikatorów źródeł prawa powszechnie obowiązującego (źródła prawa obowiązującego).....	217

III.	Przykłady międzywojennego orzecznictwa sądów polskich w sprawach celnych.....	219
IV.	Dane finansowe dotyczące ceł pochodzące z ustaw skarbowych.....	233
V.	II RP w granicach z sierpnia 1939 wraz z podziałem administracyjnym na województwa i powiaty i wskazaniem Dyrekcji Ceł.....	235

Wykaz najważniejszych użytych skrótów, symboli i akronimów¹

§	– paragraf
§§	– paragrafy
II RP	– Rzeczpospolita Polska w latach 1918/1921–1939/1944
Art.	– artykuł (dot. systematyki aktu prawnego)
Bd	– brak danych
C.k.	– cesarsko–królewski
Dot.	– dotyczy
Dz. U.	= Dz. Ust. = Dz. Pr. P.P. = Dz. U. R.P – Dziennik Ustaw = Dziennik Praw Państwa Polskiego = Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Et al.	= et alia; do prac zbiorowych o liczbie autorów większej niż pięciu
Etc	= et cetera – i tak dalej
Et c.	= et consortes – przy współudziale
GUPiW	– Główny Urząd Przywozu i Wywozu
Ibid.	= ibidem – tamże
I t.d.	= itd. – i tak dalej
LN	– Liga Narodów
M.P.	– Monitor Polski
MPiH	– Ministerstwo Przemysłu i Handlu
M. Sk.	– Minister Skarbu, Ministerstwa Skarbu
Nast.	– następny, następna, następne
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
Op. cit.	– opus citandum – dokładnie tak jak wyżej
PKP	– Polskie Koleje Państwowe S.A.
PKKP	– Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa S.A.
P. r.	= p. red. – pod redakcją
P.r.n.	– pod redakcją naukową
Pr. zb.	– praca zbiorowa
PRL	– Polska Rzeczpospolita Ludowa
Publ.	– publikowany
Red.	– redakcja
RM	– Rada Ministrów
Rozp.	– rozporządzenie
RP	– Rzeczpospolita Polska
S.	– sekcja (dot. systematyki organizacyjnej dysertacji)

¹ Wielkie litery stosowane są zamiennie z małymi, o ile to nie dotyczy nazw instytucji; wykaz nie obejmuje skrótów pochodzących z cytowanych tekstów międzywojennych; w wykazie pominięto nazwy walut krajowych.

S.A.	– spółka akcyjna
SN	– Sąd Najwyższy
Str.	– strona, strony
Ust.	– ustęp (dot. systematyki aktu prawnego)
W. tłum.	= w tłumaczeniu
W.M.	= W. M. – wolne miasto
Wg	– według
ZSRR	– Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wstęp

Zagadnienia ogólne

Praca niniejsza stanowi – poparte przepisami prawa obowiązującego w omawianym okresie historycznym – studium prawnodogmatyczne z zakresu teorii prawa, w szczególności administracyjnego, traktujące tegoż część tworzącą prawo celne, jako jego gałąź wyodrębnioną na podstawie określonych przesłanek o charakterze przedmiotowo–normatywnym.

Głównym celem dysertacji jest rozpatrzenie tej kwestii poznawczej, a następnie wykazanie na gruncie dogmatyki prawa, że w systemie prawnym obowiązującym na terytorium Polski niemal od chwili odzyskania przez naród i obywateli niepodległości, istniał na tyle przedmiotowo wyodrębniony, a także usystematyzowany zbiór przepisów prawnych, iż z punktu widzenia teorii prawa uznać należy, że przedstawiał on w zakresie szeroko rozumianego celnictwa² samodzielną gałąź prawa tworzącą – charakterystyczny dla terenu określanego jako polski obszar celny – system polskiego prawa celnego. Praca opisuje go, także w postaci normatywów³, pomiędzy latami 1918–1939, a więc do chwili rozpoczęcia obowiązywania na przedwojennym polskim obszarze celnym regulacji prawnych pochodzących od obcych organów prawodawczych (przepisy niemieckie, radzieckie i słowackie, wreszcie litewskie).

W warstwie metodycznej⁴ rozprawy prezentowane ciągi rozumowania i dowodzenia opierają się na twierdzeniu, że istnieje charakterystyczna i unikalna norma prawa celnego, na podstawie której powstają stosunki prawno–celne. Z uwagi na kompetencje ustawodawcze przynależne ustrojowym organom Państwa Polskiego, przepisy te tworzyły system polskiego prawa. W zakresie prawa celnego zbudowany w oparciu o taką normę.

Norma prawa celnego jest konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżona do normy prawnej prawa administracyjnego, a jednocześnie podobna do normy prawno–podatkowej⁵ dlatego powstały w jej wykonaniu stosunek prawny może być również nazwany celno–podatkowym. Z uwagi na zawężenie przedmiotu poznawczego niniejszej pracy do prawa celnego, zaniechana została analiza innego rodzaju norm prawnych i ustrojowo–organizacyjnych niż w zakresie ceł. Na tak zarysowanej podstawie (udowodnienia istnienia i omówienia normy prawnej prawa celnego) można wywodzić między innymi, iż stosunki prawne o nią oparte wyrażone przez odpowiednie przepisy prawa tworzyły wyodrębnioną gałąź polskiego prawa. W konsekwencji, proces konkretyzacji takiej normy gałęziowej w ramach stosunku prawnego, czyli normatyw prawa i postępowania celnego (w szczególności poprzez założoną jako paradygmat stosowania prawa przewidywaną presumpcję wyrażaną przez meta–normę), został wskazany jako element ontologii prawa, także

2 Rozważania definicyjno–językowe w poruszonym teraz zakresie przybliżone zostały poniżej – por. przypis nr 11.

3 Widzianych m.in. jako podstawowe reguły zawarte w przepisach prawa ówczesnie obowiązującego, nazwane zgodnie z założeniami dogmatycznymi meta–normami.

4 Wywody szczegółowe w zakresie metodologii prezentowane są w pierwszym rozdziale pracy.

5 Por.: K. Machalica-Drozdek, *Stosunek prawny zobowiązania celno–podatkowego w obrocie towarowym z zagranicą*, Warszawa 2015, str. 29–33.

jako instrument poznawczy, jednocześnie stanowiąc wyraz praktycznego odniesienia tej normy – czy ewentualnie, zespołu norm – do przepisów prawa celnego w przeszłości obowiązujących.

Z uwagi na omówienie szeroko pojętych przedmiotowo regulacji prawnych jakie następowały po sobie kolejno od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości, aż po chwilę zaprzestania stosowania ostatnich regulacji celnych międzywojnia (czyli już w okresie istnienia PRL), osobną sprawą jest okoliczność, że praca niniejsza posiada cechy analizy historycznej prawa polskiego i w konsekwencji, dwa wymienione wątki, a więc dogmatyczny, mogący mieć znaczenie dla prac przyszłych z zakresu teorii prawa (tudzież dla procesu jego stanowienia, także w perspektywie ewentualnego uzupełnienia rozwiązań unijnego prawa celnego przez instytucje prawne wywodzące się z rodzimego prawa polskiego) jak i wątek historyczno–prawny, są głównymi płaszczyznami poznawczymi przedsięwziętego procesu badawczego.

W toku prezentowanej analizy systemu prawa przywołane są również elementy bardziej uniwersalne niż polskie prawo krajowe, bo wynikające z prawa międzynarodowego odniesionego zarówno w sensie teoretycznym jak i konkretnym, tj. traktatowym, do polskiego prawa celnego w zakresie lat objętych niniejszym opracowaniem (choć poza Traktatem wersalskim i umową warszawską z W. M. Gdańskiem nie są omawiane poszczególne konwencje w tym zakresie). Zauważyć też trzeba, że praca przedstawia wybrane poglądy doktrynalne o charakterze nie tylko czysto historycznym, ale także mogące stanowić koncepcyjną i legislacyjną podstawę dla współczesnych analiz teoretycznych i tu upatrywać można jej znaczenie dla praktyki naukowej, do której wnosi dogmatycznie uporządkowaną wiedzę o instytucjach prawnych polskiego prawa celnego z okresu międzywojnia.

Ponadto, można twierdzić, że ukazanie zaszłości historycznych w polskim prawie celnym z okresu dwudziestolecia polskiej myśli historyczno–prawnej, stanowiąc podstawę dla późniejszych regulacji, aż tych sięgających po współczesność, dać może praktykom, czyli celnikom tudzież różnym podmiotom związanym z międzynarodowym obrotem towarowym, orientację w etiologii stosowanych przez nich aktualnie obowiązujących instrumentów prawnych. To, w sferze głębszego, uwarunkowanego historycznie oddziaływania, przełożyć się może na konkretne decyzje gospodarcze, lub uzasadnienia decyzji administracyjnych bądź wyroków sądownictwa administracyjnego.

Konkludując, stwierdzić zatem należy, że rozprawa może posiadać znaczenie zarówno dla nauki jak i praktyki stosowania prawa celnego.

Źródła poznania

Zakreślone niniejszą pracą pole badania naukowego, w obrębie źródeł poznania budują trzy zasadnicze perspektywy. Historyczna, prawna i teoretyczno–dogmatyczna. Każda z nich dopracowała się specyficznych metod badawczych, choć przecież, w najszerszym rozumieniu – w odniesieniu do analiz prawnych – wszystkie z nich mieszczą się w zakresie dogmatyki prawa⁶. Niezależnie od zagadnień etiologicznych odnośnie budowanych twierdzeń i uzasadnień, wypada teraz wska-

6 W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, str. 9-10.

zać zagadnienia podane pod analizę, ponieważ skutek poznawczy (uzasadnienie i udowodnienie wysuniętej tezy badawczej) osiągnięty został poprzez rozważania teoretyczne oparte o znane Autorowi opracowania, wskazówki promotorów oraz uwagi osób przez nich wskazanych.

W konsekwencji wydarzeń światowych skutkujących globalnym przemodelowaniem relacji i układów międzynarodowych, w zakresie teoretycznym i dogmatycznym polskich badań nad zagadnieniami celnictwa i teorii prawa wyróżnić należy dwie zasadnicze grupy prac, mianowicie (a) te z okresu międzywojennego (tu zdecydowanie pośród innych polskich opracowań szerokością wywodów i dojrzałością wyróżnia się: *Zarys polskiej polityki handlowej ze szczególnym uwzględnieniem polityki celnej*, Warszawa 1938, pióra S. Fr. Królikowskiego) oraz (b) prace powojenne. Te ostatnie – przynajmniej w okresie swobodniejszej wymiany myśli naukowej, a więc począwszy od lat 60-tych – cechuje wzrastający poziom abstrakcji poznawczej, a także przekrojowość poruszanej problematyki, w szczególności wyrażająca się podejściem interdyscyplinarnym do omówionych zagadnień. W tej kategorii należy także wskazać dzieło z zakresu dogmatyki prawa jakim jest *Teoria państwa i prawa*, ostatnie wydanie, Warszawa 1986, dzieło wspólne W. Langa, J. Wróblewskiego⁷ i S. Zawadzkiego. Współcześnie, liczącą się literaturę w zakresie teorii prawa stanowią prace J. Gilasa i J. Oniszczyka, a także innych autorów jak na przykład T. Bekrychta czy J. Leszczyńskiego.

Ważną rolę w dziele kwerendy źródeł poznania omawianych dysertacją zagadnień (nie tylko w sferze dogmatycznej, ale i historyczno-prawnej), odegrały opracowania przedmiotowe o charakterze antologii. Do takich dzieł zaliczyć wypada m.in. A. Witkowskiego *Dorobek badań nad skarbowością Polski międzywojennej*, publ. w: *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, T. VIII, Kraków 2003, str. 79-90 czy też W. Czyżowicza *Polskie cło: przewodnik bibliograficzno-rynkowy 1997–2003*, Warszawa 2003.

Odnotować również należy dzieła polskiej myśli prawniczej w sprawach dotyczących ceł z okresu powojennego, które można podzielić na prace autorów starszego pokolenia, takich jak A. Drwiłło, czy młodszego, jak A. Kuś, czy G. Mosiej, A. Drozdek; wszystkich łączy szerokie spojrzenie na zagadnienie oraz obszerny dorobek naukowy. Bibliografia do dysertacji dokładnie wskazuje wykorzystany dorobek doktryny prawa i ekonomii.

Proces poznania prawa obejmować powinien lekturę i analizę aktów prawnych prawa powszechnie obowiązującego, w przypadku dysertacji obejmujących regulacje uchwalone i akty indywidualne wydane do roku 1939 – jest to oczywista perspektywa historyczna. Realizacja takiego zadania współcześnie jest ułatwiona dzięki istnieniu prowadzonego jako agenda internetowa polskiego sejmu, Internetowego Systemu Aktów Prawnych (ISAP⁸). Na portalu ISAP udostępnione są również akty prawne organów Państwa Polskiego na uchodźctwie.

7 Zwłaszcza dorobek tego autora wywarł ogromny wpływ na polską teoretyczną myśl prawniczą, por. J. Leszczyński, *Wartości w teorii prawa Jerzego Wróblewskiego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” t. II, Poznań 2013 r., nr 2, str. 260-272.

8 Dostępność wydawnictwa sejmowego w formie elektronicznej spowodowała odejście w niniejszej pracy od osobnego zamieszczenia przywołanych w tekście głównym aktów prawnych poprzez tytuł w wykazie aktów cytowanych, i w konsekwencji podawanie ich wyłącznie poprzez wskazanie publikatora.

Z materiałów przedwojennych zawierających teksty aktów prawnych należy w poruszonym zakresie wspomnieć o publikacjach Dzienników Urzędowych Ministerstwa Skarbu, częściowo dostępnych w wersjach cyfrowych. Ta możliwość istnieje także w przypadku innych zbiorów przepisów, jak na przykład: *Zbiór przepisów celnych oraz przepisów związanych z postępowaniem celnym. T. 1*, Warszawa 1930; <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/doccontent?id=78666>.

W toku analizy przedmiotowej niniejszej pracy zostało przybliżone orzecznictwo sądowe (judykatura), obejmujące prawo celne, czy też daninowe, częściowo opracowane zarówno w okresie przedwojennym (por. materiały przywołane w *Dodatkach*) czy też bliższe współczesności, jak na przykład J. Oniszczuka *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, wykorzystane koncepcyjnie. Orzeczenia z międzywojnia zostały przywołane dla potrzeb analizy poszczególnych instytucji prawa obowiązującego, co zaznaczono przypisami.

W dysertacji wykorzystane zostały również dane statystyczne (częściowo poprzez odwołania do szeroko rozumianej literatury przedmiotu; dotyczy to okresu do roku 1924, do kiedy nie było precyzji rachunkowej ani jawności publikacyjnej odnośnie przychodów i wydatków budżetowych, i w ogólności mówić można tylko o „statystyce rozproszonej”), a także prace o profilu ekonomicznym bądź ekonomiczno–prawniczym, dostępne poprzez opracowania antologiczne⁹.

Językiem wykorzystanym przy pisaniu niniejszej rozprawy jest polski¹⁰, z niewielkimi wtrąceniami angielskimi bądź niemieckimi czy rosyjskimi, w przypadku kiedy powoływane są nazwy własne, traktaty i umowy międzynarodowe lub akty o podobnym charakterze, a także adresy domen internetowych.

Źródła poznania prawa i doktryny prawa celnego z okresu przedwojennego wprawdzie zdecydowanie ustępują objętościowo współczesnym im materiałom o charakterze czysto historycznym, ściśle administracyjnym czy też ustrojowo–politycznym, jednak ich wzrastająca dostępność przede wszystkim dzięki publikacjom w formie elektronicznej szeroko otwiera pole dla potrzeb prowadzonej analizy poznawczej.

Trzeba jeszcze wskazać, że przy pisaniu niniejszej rozprawy zostały wykorzystane ogólne zręby konstrukcyjne i koncepcyjne następujących prac doktorskich z zakresu prawa: K. Machalicy–Drozdek, *Pojęcie stosunku prawnego zobowiązania celno–podatkowego w prawie celnym*, Katowice 2013, M. P. Sadłowskiego *Geneza, ustroj i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, Warszawa 2020, Pham Duy Anh Huynh, *Non–market economy status in anti–dumping investigations and proceedings. A case study of Vietnam*, Bathurst (Australia) 2022, a także praca z zakresu metodologii dysertacji doktorskich – *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, oraz recenzje prac doktorskich¹¹.

9 Na przykład: *Bibliografia historii gospodarczej Drugiej Rzeczypospolitej* p. red. Wojciecha Morawskiego przy współpracy Barbary Marandy–Porębskiej, Warszawa 1996.

10 Istnieją wprawdzie prace angielskojęzyczne traktujące o polskim prawie celnym czy prawie celnym w ogóle, np.: W. Czyżowicza *Customs law, Methodological problems*, Warszawa 2016, jednak są to w rzeczywistości translacje poglądów „wewnątrz krajowych”. To zresztą nie może dziwić zwłaszcza przy założeniu, że norma prawna prawa celnego jest uniwersalna dla różnych krajowych porządków prawnych.

11 Recenzja R. Molskiego rozprawy A. Łysonia: *Działalność gospodarcza regulowana. Od wolności do reglamentacji* oraz recenzja B. Wojciechowskiego rozprawy K. Cienia: *Unikanie opodatkowania a planowanie podatkowe w polskim porządku prawnym*.

Struktura redakcyjna

Praca niniejsza składa się z przedmiotowo zdefiniowanych nadanym tytułem czterech rozdziałów, zbudowanych od strony redakcyjnej z śródtytułów numerowanych (zwanymi także sekcjami) i opisowych (nienumerowanych). Każdy z rozdziałów zakończony jest częścią krótko go podsumowującą, które – zwłaszcza w zakresie wskazania w rozdziale III normatywów – po części stanowią również elementy *Zakończenia*. W treści dysertacji umieszczane są przypisy z zakresu literatury lub komentujące zgodnie z zaleceniami stylistyczno-redakcyjnymi takich prawniczo zorientowanych wydawnictw jak: Wolters Kluwer i C.H. Beck, czy inne¹², z wyłączeniem wskazanych zasad w odniesieniu do języka literatury przedwojennej. Szczególną kategorię przepisów stanowią adresy publikacyjne aktów prawnych¹³.

Pracę uzupełniają *Dodatki* zawierające materiały bibliograficzne i analityczne (w tym statystyczne) w zakresie powołanych przepisów prawa oraz wybrany dorobek jurysprudencki przedwojennej.

Pierwszy rozdział: *Zagadnienia metodologiczne i epistemologiczne*, poprzedzony *Spisem treści*¹⁴, *Wykazem skrótów* oraz *Wstępem*, poświęcony jest sprawom ogólnym i wyjaśniającym. Definiuje bieżące przedsięwzięcie badawcze jako pracę o profilu historyczno-prawnym, podejmując przy tej okazji rozważania o pojęciu i zakresie systemowości polskiego prawa celnego. Rozdział zawiera także opis metodologii badań nad prawem i metodyki wykorzystanej podczas pisania dysertacji.

Rozdział drugi, tj.: *Kształtowanie obszaru celnego II RP, jego ochrona oraz administracja*, przedstawia proces formowania granic państwowych odradzającej się Polski, ogólne podejście doktryny prawa do tego polityczno-prawnego zjawiska, a bazując na powyższym, ukazuje dzieło kształtowania się polskiego obszaru celnego, nie wyłączając specyficznej sytuacji prawo-ustrojowej i celnej Wolnego Miasta Gdańska¹⁵. W konsekwencji ukazany został od strony organizacyjnej aparat celny tego miasta, a także przybliżone zostały uregulowania konwencyjne łączące go w zakresie celnym z polskimi organami administracji celnej.

W związku z opisem powstawania granic państwowych i celnych, ukazane zostały także polskie państwowe struktury organizacyjne statutowo przeznaczone do ich ochrony, a także organizacja organów zobowiązanych do wymiaru i poboru cła oraz dla kontroli prawidłowości tego procesu. Na przykładzie relacji prawnych z Rzeszą Niemiecką i W.M. Gdańskiem, przybliżona została tematyka wytyczenia w terenie dróg celnych i przejść granicznych.

W kolejnym, trzecim rozdziale: *Prawo materialne i postępowanie celne w okresie międzywojnia*, po krótkim naświetleniu zagadnień elementarnych dla kształtowania się polskiego po-

12 Dostępne w wersji cyfrowej na przykład pod adresem: <https://docplayer.pl/198048228-Zasady-zapisu-w-publicacjach-prawniczych-spis-zawartosci.html>

13 Wskazanie publikatorów aktów prawnych następować będzie nie tylko przez odwołania w przypisach, ale również poprzez osobne zestawienie numeryczne w *Dodatkach*.

14 Poszerzone o nienumerowane sekcje, szczegółowe spisy treści poprzedzają poszczególne rozdziały. Taki zabieg nie jest sprzeczny z metodologią prac prawniczych. Por.: T. Barankiewicz et al., *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, p. r. n. H. Izdebskiego i A. Łazarskiej, Warszawa 2022, str. 172.

15 Zagadnienie to nie zostało wyodrębnione jako osobny śródtytuł z uwagi na włączenie Traktatem wersalskim obszaru Gdańska i przyległych powiatów do polskiego obszaru celnego, jednak bez włączenia ich do Polski.

rzędu prawnego odrodzonego państwa, przytoczone i omówione są przepisy prawa materialnego i proceduralnego jakie tworzyły gałąź prawa – polskie prawo celne. Mowa jest o taryfach celnych jak i przepisach obejmujących wymiar i pobór cła od strony proceduralnej. Dzięki temu możliwe jest ustalenie stanu normatywnego badanej gałęzi prawa, zarówno w zakresie wskazania aktów obowiązujących jak również przybliżenie ich szczegółowej zawartości oraz wyciągnięcia wniosków na temat budowy normatywów.

Wybuch II Wojny Światowej i będąca jego skutkiem utrata przez państwo terytorium lądowego nie oznaczały całkowitego zaprzestania działania wszystkich polskich organów ustrojowych najwyższej rangi ani w ogóle zaprzestania kontynuacji bytu państwa, którego istnienie nadal wyrażało się m.in. poprzez aktywność finansową. Tym m. in. zagadnieniom poświęcony jest rozdział IV: *Polskie prawo celne i zagadnienia budżetowe z okresu międzywojnia*. Opisany w nim został byt państwa w rozumieniu i sferze prawa międzynarodowego, a także wyartykułowane zostało stanowisko, że polskie prawo budżetowe będące elementem przedwojennego prawa finansów publicznych, a więc pod względem rachunkowym obejmujące prawo celne uchwalone jeszcze w okresie międzywojennym, zapewniało po klęsce wojny obronnej 1939 r. bieżące funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej i jej organów najpierw we Francji, potem w Zjednoczonym Królestwie. Tym samym, w oparciu o zasady prawa międzynarodowego publicznego i wojenną rzeczywistość funkcjonowania najwyższych organów władzy państwowej na emigracji, dysertacją udowodniona jest w sferze formalnej oraz praktycznej ustrojowa ciągłość trwania Rzeczypospolitej, a tym samym ciągłość trwania jej porządku prawnego, mimo nie obowiązywania niektórych przepisów (w tym z zakresu prawa celnego).

Zmiana ustroju jaka dokonała się w wyniku wkroczenia na przedwojenne ziemie II RP wojsk radzieckich i pozostających z nimi w sojuszu sił polskich sformowanych na terytorium ZSRR, a także będąca wynikiem porozumień traktatowych związanych z zakończeniem wojny, formalnie rzecz ujmując, nie wpłynęła na zaprzestanie stosowania przedwojennego prawa celnego w okresie PRL. Te zagadnienia kończą merytoryczną zawartość rozprawy, choć umieszczone są już w *Zakończeniu* gdzie, omówione zostały wyniki poznawcze zarówno dotyczące poszczególnych rozdziałów jak i całej pracy.

Kończące dysertację *Dodatki* zawierają informacje pomocnicze dla głównego wywodu, tradycyjnie umieszczane w końcowych partiach prac naukowych i popularno–naukowych (bibliografia, netografia, dane dotyczące publikatorów przywołanych w treści aktów prawnych), a jednocześnie, które uznane zostały za wartościowe narzędzie uzupełniające przedsięwzięty wysiłek badawczy. Ukazanie dorobku judykatury daje wgląd w linię orzeczniczą w sprawach celnych. Prezentacja danych statystycznych, choćby przez zestawienie ich z innymi danymi zawartymi w pracy ukazuje z kolei skalę i ekonomiczne znaczenie ceł w finansowaniu państwa.

Rozprawa, przywołuje charakterystyczne dla przedmiotowo zakreślonego zakresu i okresu prace naukowe polskich badaczy. Pośród starszych, nawet jeśli posługują się słownictwem

naukowym, które już częściowo wyszło z użycia, dokonane zostało wyselekcjonowanie poglądów, które także współcześnie potrafią samoistnie stanowić doktrynę prawną, a na pewno są obrazem świadomości prawnej ludzi ówczesnych.

Dysertację uznać można za programowo leżącą na pograniczu dogmatyki prawa, a więc analizy norm i ich wykładni, a także badań *stricte* historycznych prawa poświęconych. Przeprowadzone rozważania dotyczą więc zarówno doktryny i teorii prawa jak również odnoszą się do prawa obowiązującego w przeszłości. Rozprawa jest systemowym ujęciem zagadnień celnych i prawa celnego z zakresu prawoznawstwa. W części merytorycznej składa się z (nie wyodrębnionych redakcyjnie) dwóch części. Teoretycznej (rozdział I) oraz analitycznej (rozdziały II-IV). Przybliża zasady i reguły poszczególnych wcześniejszych regulacji prawnych, a także ich treść (poszerzoną, tak jak przepisy o postępowaniu celnym z roku 1920, bądź syntetyczną, jak te, dotyczące postępowania celnego z roku 1933/1934) w pewnym, choć jedynie doktrynalnym sensie także współcześnie obowiązujących – nawet jako wspólnotowe prawo celne.

Zgodnie z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych analiz dogmatycznych, takie ujęcie poruszanych dysertacją tematów badawczych ma związek z konstrukcją normy prawnej prawa celnego, a dzięki temu z uniwersalnym znaczeniem zagadnień celnych odniesionych (w pewnym sensie implementowanych) do unormowań prawa krajowego. Należy przy tym zauważyć, że nie jest w pełni możliwe zrozumienie normatywno–legislacyjnej współczesności bez oparcia się o tradycję historyczną, doktrynę i teorię prawa, tudzież dorobek judykatury. Wszystkie te elementy zostały w niniejszej rozprawie przybliżone, z założeniem epistemologicznym, by dało odnieść się zagadnienia teoretyczne z zakresu ogólnej dogmatyki prawa do zagadnień gałęziowych systemu prawa i w dalszej kolejności do nakreślenia pojęcia dogmatyki prawa celnego, a te z kolei problematy do jeszcze bardziej zawężonego ujęcia badawczego – polskiego prawa celnego z lat 1918–1939. Zaznaczyć przy tym należy, iż czynności takiej analizy odnoszone będą do konkretnych instytucji prawnych, ale widzianych w ramach poszczególnych aktów normatywnych, a nie poprzez wybiórcze potraktowanie danych instytucji i ich badanie z punktu widzenia różnych aktów. Takie ujęcie przedmiotu badań połączyć powinno dwie zasadnicze płaszczyzny poznania prawa: dogmatyczną i historyczną, niezbędne dla prawidłowej metodologicznie analizy prawa minionego (już nie obowiązującego w ujęciu formalno-publikacyjnym).

Rozdział I

Zagadnienia metodologiczne i epistemologiczne

- 1.1. Zadania i cele rozprawy
- 1.2. Teza badawcza
- 1.3. Metodologia
- 1.4. Teoria badania prawa celnego
- 1.5. Dogmatyka badania prawa i jej płaszczyzny
- 1.6. Zagadnienia definicyjne cel w świetle dogmatyki i doktryny
 - 1.6.1. Stanowienie prawa a polityka gospodarcza i celna
 - 1.6.2. Pojęcia z zakresu celnictwa, jako elementy dogmatyki prawa
 - Zagadnienia ogólne
 - Obowiązek celny, dług celny
 - 1.6.3. Doktrynalne klasyfikacje cel.
 - Klasyfikacja cel i zagadnienia pochodne
 - Pojęcie cła w przepisach prawnych II RP
 - 1.6.4. Taryfowe i pozataryfowe narzędzia polityki celnej
 - 1.6.5. Norma prawna prawa celnego, stosunek prawno-celny
 - Zagadnienia wstępne
 - Norma prawna prawa celnego
 - Rodzaje stosunków prawnych i ich klasyfikacja. Stosunek prawno-celny
 - Normatyw prawa i postępowania w sprawach celnych
- 1.7. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

1.1. Zadania i cele rozprawy

Zadania jakie stawiane są przed poszczególnymi konkretnymi przedsięwzięciami badawczymi z zakresu prawa, wynikają z kryteriów na jakich została oparta dogmatyka¹⁶ prawa, a więc pośrednio zależą od cech reprezentowanych przez dany typ państwa¹⁷. Przy tym punkcie wyjścia osobną kwestią jest, że nie tylko w państwie typu autokratycznego, lecz w każdym, zasadą będzie takie ukształtowanie dogmatyki, by przedmioty, dziedziny ją tworzące, sprzyjały umocnieniu państwa i obowiązującego w nim prawa¹⁸. W państwie reprezentującym „demokratyczne” i swobodniejsze (bardziej otwarte w sferze doktrynalnej) podejście do istoty bytu państwowego (z reguły wyznacznikiem takich poglądów jest daleko idąca akceptacja zasady trójpodziału władz), dogmatyka mniej będzie się skupiać na sprawach ustroju państwa i utrzymania danego modelu tworzenia i stosowania prawa, a bardziej na realizacji praw podmiotów to państwo tworzących¹⁹. Pozostając między tymi dwoma biegunami (umocnienie państwa – poszanowanie „praw podmiotowych”), nauka prawa wypracowuje, a proces ten jest ciągły, konkretny model, czy też schemat dogmatyki, w którym poszczególne działy (gałęzie) prawa powiązane zostają z typem państwa. Zrozumiałe tym samym być musi, że dogmatyka wyznacza sobie zadania badania prawa (w tym np. mieszczą się rozważania o „systemowości” i strukturze gałęziowej prawa obowiązującego), pośrednio zależne od typu państwa²⁰.

Tradycja teorii dotyczących funkcjonowania państwa i prawa sprawiła, że systemowe bloki norm prawnych, takie jak prawo cywilne w sferze stosunków prywatnych i – w większej mierze – prawo administracyjne, czy – z innego zakresu – historiografia prawa, w zasadzie są (powinny być) neutralne wobec typu państwa. Patrząc w tym kontekście, gałąź prawa jaką jest prawo celne, nie posiada pełnej neutralności wobec typu państwa, ponieważ jest pochodną polityki uprawianej przez jedno państwo względem innych państw tudzież związków (unii) celnych tworzonych przez poszczególne państwa (i organizacje typu państwowego)²¹. Twierdzić można, że prawo celne państw narodowych było wyłącznie prawem krajowym (w sensie stanowienia konkretnych przepisów), wykorzystującym instrumenty prawne powstałe przede wszystkim na gruncie (a) krajowego prawa administracyjnego (struktura organów, procedury), jak również (b) prawa krajowego zewnątrzpaństwowego (definiującego relacje prawa krajowego z prawem międzynarodowym).

16 Dogmatyka w istocie jest dla prawa przede wszystkim tym, czym dla wszystkich nauk jest metodyka rozumiana jako pojęcie ogólne, czyli – co można przedstawić w sposób uproszczony – jako „teoria nauczania jakiegoś przedmiotu, także zespołem zasad, sposobów, metod wykonania jakiejś pracy, badań nad jakimś zagadnieniem”; to, wg: *Nowy słownik języka polskiego*, pr. zb., p.r. E. Sobol, Warszawa 2003, str. 449.

17 Chodzi o typ państwa jako pojęcie idealne stanowiące „rezultat metodologicznej idealizacji określonej rzeczywistości empirycznej (...) oznacza określony kompleks cech, który państwom występującym rzeczywistości tylko częściowo (...), orzeczenie o przynależności... państwa do określonego typu zależeć będzie od... „ustalenia, jakie minimum cech powinno posiadać dane państwo...”. W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 88.

18 Dotyczy to również prawa administracyjnego i nie tylko w polskiej literaturze, por.: E. Schmidt-Assmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, w tł. M. Bochwic-Ivanovskiej, Warszawa 2022, str. 136-137.

19 Jest to dekoncentracja władzy w państwie mająca konsekwencje ideologiczne, w tym dla polityki prawa, W. Lang et c., *Teoria...*, str. 114, 143.

20 Por.: S. Bożyk (r. n.) et al. *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, str. 21-22.

21 O tych zagadnieniach szerzej w dalszej treści dysertacji, traktującej o polityce celnej.

wym i innymi prawnymi systemami krajowymi) oraz (c) prawa międzynarodowego publicznego (uwzględniającego istnienie granic) i (d) międzynarodowego prawa prywatnego (zawieranie umów między podmiotami państwowymi i niepaństwowymi podlegającymi różnym reżimom prawnym). Ponadto, w sferze wykonawczej (stosowania prawa) prawo celne posiada swoją specyfikę, która – tymczasem nie przesądzając, czy, zwłaszcza w kontekście związków z prawem międzynarodowym, jest to szczególnie zupełnie samoistny system prawny czy gałąź istniejącego systemu prawnego – wpływa wprawdzie na klasyfikacje dogmatyczne, jednak poprzez zastosowanie instrumentarium (narzędzia stosowania prawa) pochodzącego z innych dziedzin (prawo administracyjne, prawo egzekucyjne). Tym samym, uwzględniając przed momentem wskazane przesłanki, uznać należy prawo celne za (e) zdefiniowaną przedmiotowo (cła), nie w pełni neutralną (wpływ wskazanych czynników a i b) dla danego typu państwa część krajowego systemu prawnego lub ponadpaństwowego (w przypadku unii celnych). Podkreślić trzeba, że chodzi w tej wypowiedzi o typ państwa a nie o jego politykę prawa, czy też politykę gospodarczą.

Zawartość późniejszych partii niniejszej pracy, wywody o pryncypiach (paradygmatach) dogmatyki²² oraz innych cechach wpływających na stosunkowo wysoką neutralność prawa celnego względem typu państwa, a także doprecyzowanie tytułu: *Polskie prawo celne w latach 1918-1939, aspekt historyczno-prawny w ujęciu dogmatyki prawa* powodują, że rozprawa daje się zdefiniować w ścisłych kategoriach poznawczych. Odnosi się do: polskiego prawa celnego (prawa obowiązującego w Polsce na wyznaczonym politycznie obszarze państwa) i to w wyraźnie zaznaczonym kontekście prawno-historycznym (badane są przepisy obowiązujące na terytorium Państwa Polskiego, niezależnie od doktrynalnego określenia typu tego państwa) oraz czasu na dystansie kilkudziesięciu lat (w istocie analizowany bowiem jest okres pomiędzy rokiem 1918 a 1961, kiedy zaprzestano stosowania przepisów przedwojennych). To ujęcie wpływa na określenie zadań jakie zostają postawione przed dysertacją.

Opierając się na powyższej podstawie ogólnej, zakreślić można szeroko rozumiane zadania niniejszej rozprawy. Są to:

- przybliżenie zagadnień teoretycznych towarzyszących prawu celnemu, przy fundamentalnym założeniu, że zasadnicza część normy prawa celnego o charakterze materialno-prawnym w istocie jest jednoznacznie trwale historycznie ukształtowana i uniwersalna dla wielu porządków prawnych,

- określenie miejsca prawa celnego w systemie polskiego prawa,

- przedstawienie rozwoju polskiego prawa celnego i organów celnych w świetle historycznym i normatywnym (jako w określonym zakresie ewoluującego zbioru przepisów), wraz z zbudowaniem normatywu polskiego postępowania i prawa celnego,

- uwzględnienie w procesie poznania powszechnie akceptowanych w nauce prawa definicji, poprzez ich sklasyfikowanie w oparciu o przesłanki doktrynalne, ustrojowe i normatywne dotyczące zagadnień polskiego prawa celnego²³,

22 Rozumianych jako pojęcia definicyjne i mające uzasadnienie normatywne a nie wartościujące.

23 To dla celów pogłębienia procesu badania i nauczania polskiego prawa celnego, na bazie prezentacji zawartej w tej rozprawie.

– syntetyczne omówienie dorobku polskiej doktryny prawa w przedmiocie skarbowości i prawa daninowego, w zakresie których pojawia się (lub którego dotyczy) szczególne określenie: celnictwo²⁴ oraz

– prezentacja głównych poglądów funkcjonujących w naukach ekonomicznych odnośnie polityki celnej jako zjawiska wywierającego wpływ na stanowienie i stosowanie polskiego prawa celnego uregulowanego przepisami z okresu międzywojnia.

Oprócz powyższych, przedstawionych właśnie zadań natury ogólniejszej, dysertacja ma również wyznaczone cele bardziej szczegółowe w zakresie postrzegania prawa jako szczególnego systemu normatywnego i tego stanu konekwencji. W tym zakresie, należą do nich:

– przeprowadzenie badania zjawiska prawnego istnienia normy prawnej prawa materialnego kształtującej stosunek prawno-celny, bądź prawno-daninowy, względnie podatkowo-celny, jako rodzaj stosunku prawno-publicznego lub prawno-administracyjnego,

– wykazanie, że istniał (w sensie możliwości jego teoretycznego wyznaczenia, a nie jako ustalonej i nazwanej wprost w przepisach instytucji prawnej) normatyw (meta-norma) polskiego prawa i postępowania celnego w zakresie prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego, oparty o obowiązujące regulacje prawa celnego oraz o istnienie (posiadających określoną strukturę) organów państwowych upoważnionych do prowadzenia postępowania w celu ustalenia wysokości cła tudzież jego poboru.

Powyższe zadania i cele, każdy widziany z osobna, stanowić mogłyby zupełny przedmiot badań dogmatyki prawa na poziomie ogólnym (systemowym, „wyższym”) lub szczególnym (danej normy, przepisu, instytucji prawnej, a więc poziomie „niższym”), aczkolwiek w pracy niniejszej podjęta zostanie próba ich połączenia. W tym sensie, bieżąca rozprawa przybliży okres kształtowania się polskiego prawa celnego po odzyskaniu niepodległości, kiedy posiadało ono wysoką „dynamikę ustawodawczą”, próbując ująć to w ramy dogmatyczne.

24 Należy zastrzec, że rzeczownik „celnictwo” jest stosunkowo niedawno stworzonym neologizmem językowym. Nie zna go ani *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, pr. zb. p.r. A. Markowskiego, Warszawa 2002, ani *Nowy słownik...*, pr. zb. p.r. E. Sobol, nie wymienia go również *Słownik języka polskiego*, W. Polański, T. Nowaka i M. Szopy, Katowice 2005. Słowo to nie zostało użyte w pracach naukowych traktujących o cłach, aż do przełomu XX i XXI stulecia – np. przez A. Drwiłłę, *Prawo celne*, Gdańsk 2001. Pojawia się ono jednak już w pracach bliższych współczesności, choć kryjące się pod nim pojęcie nie zostaje w nich zdefiniowane – np. w pracy W. Czyżowicza i M. Woźniczki, *Cło i celnicy w historii; Struktury i mechanizmy działania*, Warszawa 2012. W ogólności, wobec braku definicji normatywnej omawianego pojęcia, należy uznać, że otwarta jest droga do jego zdefiniowania w języku prawniczym. Należy przy tym trzymać się ogólnych parametrów stylu języka prawnego i prawniczego, jakimi są: „Użycie w języku prawnym określonych form, głównie morfologicznych, składniowych, leksykalnych i semantycznych, służy kreowaniu wizji świata, którą stanowią przestrzeń administracyjno-prawna, osoby i instytucje, a także rozmaite zależności, jakie łączą poszczególnych członków funkcjonujących w omawianej przestrzeni. Rekonstrukcja fragmentu rzeczywistości, polegająca na rozpoznaniu wartości semantycznej form, prowadzi tym samym do wychwycenia i nazwania właściwych dla opisywanego języka kategorii semantycznych.” Cyt. za: R. Łapa, *Język prawny w świetle analizy językoznawczej: Wybrane zagadnienia składniowe*, Poznań 2015, str. 12-13. Mając na uwadze powyższe uwagi o charakterze stylu języka, acz przede wszystkim ogólną wiedzę o zagadnieniach teoretycznych i praktycznych w zakresie prawa międzynarodowego, administracyjnego i daninowego, wstępnie można twierdzić, iż „celnictwo” oznacza ogół stanów prawnych oraz czynności związanych z ustrojem organów administracji celnej i ich praktycznym działaniem tudzież odnosi się do ogółu relacji społeczno-gospodarczych w międzynarodowym obrocie towarowym, nie należy go jednak wprost stosować do prawa materialnego i procesowego w przedmiocie cel.

Z metodycznego punktu widzenia zadania i cele zostaną rozpoznane jako ciąg zagadnień (pytań problemowych: (a) czy można mówić o istnieniu polskiej doktryny prawa dotyczącej dogmatyki, (b) czy istnieje system, polskiego prawa celnego, (c) czy można mówić o oddziaływaniu normy prawnej na istnienie systemu prawnego. (d) czy można mówić o istnieniu normatywu polskiego prawa celnego, materialnego i powszechnego.

1.2. Teza badawcza

Przy uwzględnieniu wyżej wskazanych założeń, niezbędnym jest konkretne określenie zadania (twierdzenia) głównego niniejszej pracy, poprzez sformułowanie tezy badawczej adekwatnej do podanych zadań i celów.

Szczegółowa teza badawcza jest następująca.

Polskie prawo regulujące zagadnienia celne, z uwagi na ilość i jakość poniższych cech:

(a) wypełnienie przesłanek teoretycznych (dorobek doktryny prawa w zakresie analiz badawczych tematyki celnej, w tym m.in. określenia przedmiotu badań oraz sposobów wykładni istniejących przepisów – w tej konkretnej dysertacji – już formalnie nie obowiązujących),

(b) istnienie wyodrębnionych przesłanek normatywnych widzianych z dwóch perspektyw: (b1) teorii prawa w zakresie istnienia w polskim prawie normy charakterystycznej dla prawa daninowego (normy podatkowo-celnej lub wyłącznie normy celnej) oraz (b2) dedykowanego przedmiotowo zasobu (zbioru) aktów prawnych zawierających przepisy o ciele (czyli źródeł prawa celnego), a także z uwagi na

(c) istnienie wyodrębnionego dla spraw celnych dwuinstancyjnego – w ramach względnej dewolucyjności²⁵ – pionu administracji państwowej, co pozwalało na wszczęcie i prowadzenie postępowania zażaleniowego w przedmiocie regulacji (i konkretnych rozstrzygnięć) oraz,

(d) dorobek judykatury w zakresie rozstrzygania w postępowaniu sędow-administracyjnym indywidualnych spraw z zakresu prawa celnego, a także

(e) wyprofilowanego przedmiotowo procesu dydaktycznego²⁶

– w latach od 1918 do 1939 (i później, aż po zakończenie stanu obowiązywania przepisów przedwojennych) oparte o autonomiczne, krajowe regulacje prawne tworzyło osobną gałąź prawa, mogącą zostać uznana za odrębny od innych szczególnie zorganizowanych przedmiotowo zbiorów norm prawa krajowego, system normatywny mogący być dogmatycznie zdefiniowany jako system polskiego prawa celnego.

Teza ta, od strony legislacyjnej (prawodawczej) konkretyzowana jest poprzez rozpoznanie regulacji polskiego prawa pozytywnego w odniesieniu do cel. Regulacje te omówione są w rozdziale III rozprawy, obszaru celnego państwa (rozdział II), organizacji organów celnych (rozdział II) oraz prawa budżetowego (rozdział IV).

25 Czyli z możliwością rozpoznania środków zaskarżenia przez obie instancje postępowania.

26 Współcześnie nie ma wątpliwości, że prawo celne jest osobno wykładanym działem prawa.

Oprócz powyższego, dysertacja niniejsza proponuje wprowadzenie nowego narzędzia metodycznego – normatywu prawa i postępowania celnego²⁷.

Z uwagi na tytuł i zawartość bieżącego rozdziału traktującego o metodologii badań prawa, o sformułowaniu tezy badawczej (twierdzenia głównego) dysertacji należy powiedzieć jeszcze, że jest ona uzasadniona z punktu widzenia metodyki logik. Twierdzenia będące elementem rachunku predykatów (rachunku twierdzeń) można układać w dowolne ciągi, o ile zachowane zostaną zasady inferencyjne (w szczególności zasady operowania na zbiorach). Istnieje jednak metodologiczno-metodyczny²⁸ zwornik pomiędzy normatywną budową systemu prawa a twierdzeniami budowanymi „w dół”, czyli od ogólniejszego do bardziej szczegółowego. Takim jest w zakresie prawodawstwa kategoria pojęciowa hierarchii źródeł prawa. Rozpoczyna ją konstytucja, na której opierają się ustawy i akty prawne coraz niższego rzędu²⁹. Zjawisko wykorzystania metodyki logik widać na podstawie zaprezentowanej właśnie tezy badawczej. Jest ona wieloskładnikowa i składa się z ciągu twierdzeń, w większości opartych o inne twierdzenia. Wyjątkiem jest element oznaczony powyżej jako „b1”, gdyż opiera się on na domniemaniu istnienia normy (ale faktycznie na twierdzeniu: „istnieje norma”). Wskazanie (logiczna kreacja) jakiegokolwiek normy samo w sobie, również jest twierdzeniem, bazującym na logiczno-językowej metodzie analizy przepisów prawa w kierunku jej poszukiwania (normy prawno-celnej lub podobnej³⁰). Poszukiwanie normy prawnej we współczesnym prawodawstwie wspiera się m.in. o logikę formalną (z punktu widzenia rachunku predykatów określaną jako dwuwartościowy rachunek zdań, a więc nie twierdzeń³¹). To ujęcie (logika formalna) jest jednak bardziej elementem konstrukcyjnym przepisów (składnikiem techniki legislacyjnej), nie posiada więc waloru zupełnego twierdzenia zgodnego z zasadami rachunku twierdzeń (rachunku predykatów). Daje to możliwość trafnego jej zidentyfikowania i tworzy podstawy pod zupełny rachunek twierdzeń z finałem mogącym przekonać o istnieniu systemu polskiego prawa celnego w latach 1918-

27 Kwestiom tym poświęcone są poszczególne fragmenty rozdziału III.

28 Metodologiczny z uwagi na dowolność rachunku twierdzeń, metodyczny – z uwagi na konieczność zachowania wspomnianych reguł.

29 Tu pojęcie źródeł prawa rozumiane jest w ujęciu normodawczym i walidacyjnym, W. Lang et c. *Teoria...*, str. 413-415

30 Korzystając z czysto językowego oprzyrządowania teoretycznego prace budują reguły oddziaływania norm sprzężonych na zachowania na podstawie analizy tekstów aktów prawnych, przy czym budowane są i wprowadzane do słownictwa nauki o języku pojęcia w sumie obce dogmatyce prawa, przynajmniej rozumianej w szerokim zakresie. Przykładem jest tzw. modalność. Z uwagi na podnoszoną przez językoznawstwo trudność interpretacyjną i spory definicyjne, zagadnienia te zostaną w rozprawie niniejszej zmarginalizowane. W związku z tym wypada jednak wskazać dylematy językoznawstwa w poruszonym zakresie. „Dla językoznawstwa obfitującego w szereg dyskusyjnych kwestii i kontrowersyjnych rozwiązań dotyczących modalności charakterystyczne są dwa typy definicji. Pierwszy stanowią starsze ujęcia; modalność jest w nich rozumiana jako stosunek treści wypowiedzenia do rzeczywistości. Drugi typ definicji to ujęcia powszechniejsze, znamienne dla współczesnych dociekań badawczych. Kategorię modalną opisuje się w nich najogólniej jako stosunek nadawcy do treści komunikatu.” R. Łapa, *Język prawny...*, str. 59. Innymi słowy: wskazanie tezy badawczej niniejszej rozprawy nie opiera się wyłącznie o analizy językowe istniejących przepisów prawa, ale o przyjęcie na gruncie logiki nieformalnej poprawności rachunku twierdzeń dotyczących istnienia normy prawnej prawa celnego.

31 A. M. Kisielewicz, www.math.uni.wroc.pl/~kisiel/sill_part.pdf; str. 5,9 (dostęp 18 czerwca 2023 r., godz. 12).

1939³². Poglądowi takiemu podporządkowana jest omówiona już wcześniej struktura pracy. Rozważania teoretyczne (rozdział I) poprzedzają analizę zagadnienia obszaru stosowania prawa krajowego (granice państwa, granice celne), z uwzględnieniem struktury organów te granice ochraniających i stosujących wewnątrz nich (rozdział II) prawo celne materialne i proceduralne (rozdział III), by wreszcie opisać trwałość tego procesu (przybliżonego w rozdziałach II i III) mimo utraty lądowego obszaru dla stosowania norm prawnych, a to poprzez wykazanie, że istniał mechanizm działania państwa (przepisy budżetowe), co przełożyło się na obowiązywanie przepisów polskiego prawa celnego także po II Wojnie Światowej w państwie odmiennym od przedwojennego terytorialnie i ustrojowo (rozdział IV oraz *Zakończenie*).

Kończąc omawianie zadań stawianych przed niniejszą pracą, celów i wysuniętej tezy (twierdzenia głównego), należy wskazać, że proces jej dowodzenia wykorzystuje swoistą „logikę nieformalną”. Do tego typu logik należy zaliczyć także teorie dowodowe (stanowiące element dogmatyki, a więc metodyki prawniczej). Uznać można, iż w polskim prawoznawstwie istnieje niewiele (lub nie ma wcale) abstrakcyjnych teorii dowodowych (a więc w sposób jednoznacznie poprawny logicznie³³ i ściśle teoretycznie wykluczających dowolne uznanie materiału dowodowego³⁴). Jedną z nich jest ta opierająca się m.in. na stopniu sformalizowania przeprowadzonego dowodu³⁵, co ostatecznie przekłada się na uznanie swobodne, powszechnie akceptowane przez doktrynę i judykaturę w procesie stosowania prawa³⁶. Z punktu widzenia wskazanej właśnie teorii, sformułowana jako teza główna rozprawy na tym etapie rozważań (o charakterze metodologicznym) nie jest *stricte* tezą, a hipotezą (dowodową). Tę należy bowiem udowodnić za pomocą dowodów (środków dowodowych), by można ją było uwzględnić jako element procesu poznania – w tym przypadku – polskiego prawa celnego. Metodologia badania prawa jako wytwór nauk o prawie w sferze metodyki nie jest niczym innym niż sformalizowaniem dowodów służących przekształceniu hipotez w tezy³⁷. W konsekwencji, sformułowanie tezy badawczej w oparciu

32 Zaniechane zostało symboliczne udowodnienie tego twierdzenia na podstawie logicznego zapisu rachunku predykatów z uwagi na okoliczność, że praca bieżąca ma charakter prawniczy a nie matematyczno-logiczny i posługuje się właściwymi dla tego działu metodami badawczymi.

33 Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2000, str. 217-224.

34 Nawet jedna z najbardziej spójnych teorii dowodowych autorstwa J. Wróblewskiego nie jest wolna od zarzutów metodologicznych i funkcjonalnych. Por.: J. Leszczyński, *Wartości...*, str. 270.

35 Por. G. K. Walkowski, *System polskiego prawa podatkowego w praktyce*, t. I, cz. 2, Bydgoszcz 2012, str. 208-213. Nie jest to jednak „legalna teoria dowodów” sensu *stricte*, gdyż nie wykorzystuje dyrektywy wykładni: „jeżeli istnieje fakt A to istnieje fakt B”. Por.: W. Lang et c. *Teoria...*, str. 469.

36 W potocznym języku polskim, jednak bazującym na dorobku nauki o języku, metodologia oznacza: „naukę o metodach badań naukowych i wykładu naukowego”, *Nowy słownik...*, pr. zb., p.r. E. Sobol, str. 449, przy czym, w języku literackim, metodą jest (ibid.) określany „sposób naukowego badania rzeczy, zjawisk i przedstawiania wyników tych badań.” Nie są to więc pojęcia z zakresu prawa i języka potocznego tożsame, gdyż metodologia prawnicza jest pojęciem węższym od metodologii powszechnej, z uwagi na szczególne metody dociekań i prowadzenia wywodu. Mowa teraz o „systemie swobodnej oceny dowodów”. W nim: „»ocena dowodów« w każdej dziedzinie pozaprawnej, o ile normy prawne nie narzucają własnych dyrektyw dowodowych.” W. Lang et c. *Teoria...*, str. 468

37 Hipotezę można traktować jako zmianę formy pytania problemowego, *Metoda dysertacji...*, str. 153.

o elementy rachunku twierdzeń, uznać należy za działanie poprawne metodologicznie w świetle dogmatyki prawa. W szerokim zakresie mieszczące się w tematyce wykładni prawa i spełniające warunki do rozumianego prawniczo procesu dowodzenia.

1 3. Metodologia

Z uwagi na przenikanie się zagadnień metodologicznych z metodycznymi w stosowanym przez naukowców najpowszechniejszym narzędziu badania prawa jakim jest jego wykładnia, z której praca korzysta w procesie analizy przepisów prawa pozytywnego, niezbędnym wydaje się zaprezentowanie różnic w interpretacji pojęcia wykładni, a następnie wskazać jej rodzaje i odnieść do treści (zagadnień) poruszonych w dysertacji. Poprawne stosowanie wykładni daje gwarancję poprawności metodycznej w odniesieniu do przedmiotu badań.

W znajdującym się w dalszej części rozprawy śródtytułe prezentującym (ściśłą) metodologię badań prawa opisane zostały metody i narzędzia oraz płaszczyzny poznania widziane z punktu teorii prawa. Jest to zabieg niezbędny dla prawidłowego zakreszenia wykorzystanej siatki metodologicznej i narzędzi metodycznych właściwych dla dogmatyki prawa oraz dla uchwycenia wątków teoretycznych na tych podstawach budujących strukturę pracy. Takie podejście, zawiera również ujęcie doktrynalne (więc leżące w zasadzie poza wykładnią prawa), ale dla prowadzenia wielu ciągów rozumowania dotyczących zagadnień bardziej konkretnych, wykorzystuje się w pracy naukowej metody logiczno-językowe upraszczając procesy właściwe dla ścisłej dogmatyki. Dotyczy to także różnego rodzaju – szeroko rozumianych – sposobów wykładni, obecnej w wielu opracowaniach naukowych jako podstawowe narzędzia poznania, co stanowi wprawdzie ominięcie dorobku ścisłej dogmatyki prawa, potraktować jednak można takie zjawisko za niemal powszechnie wykorzystywany proces dostosowania narzędzi metodycznych procesu badania prawa do typowego w danym obszarze gałęziowym nazewnictwa używanego w rozważaniach nad prawem (tudzież do procesu stosowania prawa, z reguły jeszcze bardziej osłabiającego wymogi formalno-definicyjne opisane przez dogmatykę). Trzeba zauważyć, że mimo uproszczeń nomenklaturowych, bardziej potocznie traktowana i nazywana wykładnią prawa, i tak zawsze jest badaniem dogmatycznym, aczkolwiek w zasadzie będąc ujęciem wystarczającym dla prac mniej teoretycznych (a więc koncentrujących się na stosowaniu prawa i dla dzieł historyczno-prawnych, a w pewnym zakresie, wystarczającym także dla niniejszego przedsięwzięcia, przede wszystkim tam, gdzie mowa jest o konkretnych przepisach). Z punktu widzenia teorii prawa, tego typu uproszczona wykładnia określana jest zespołem normatywnych teorii wykładni, które zawierają na tyle szeroki zbiór dyrektyw interpretacyjnych o różnej strukturze i pochodzeniu, że w praktycznym stosowaniu dają odpowiedź na dowolne zagadnienie interpretacyjne, ale z zastrzeżeniem, iż taka odpowiedź uwarunkowana jest stworzonymi „nieobiektywnymi” dyrektywami³⁸. Na te z kolei wpływ mają ogólne założenia metodologiczne, o których była już mowa wcześniej, w tym m.in. typ państwa.

38 W. Lang, et c. *Teoria...*, str. 449-451.

Normatywne teorie wykładni z powyżej wskazanych powodów jako określenia z zakresu metodologii (teorie wykładni to pojęcie z zakresu metodologii, wykładnia i jej rodzaj, to pojęcia z zakresu metodyki) mylone są w użyciu (czy też stosowane zamiennie) z przypadkami koniecznej wykładni, kiedy w okolicznościach „jasności” (zrozumienia sytuacji i treści przepisu) prawa mówi się o wykładni nie jako o sposobie usunięcia „niejasności” przepisu jaki ma być zastosowany (a więc nie o wykładni rozumianej jako część ścisłej metodyki prawniczej), a odnosi się pojęcie wykładni do opisu całego systemu i doktryny prawa. Takiego rodzaju rozumienie wykładni ma za cel zdefiniować normę, a nie ustalić znaczenie przepisu³⁹. W ten sposób wykładnia zmienia zakres, i z procesu odtwórczego (wyjaśnienie treści przepisu; teoria wykładni klaryfikacyjnej) zmienia się w proces twórczy (konstruktywny), w którym poszukuje się sensu przepisu⁴⁰. Wskutek tego, dochodzi do badania systemowego (wykładni systemowej, której jedną z dyrektyw interpretacyjnych jest odwołanie się do zasad tworzących gałąź systemu prawa). Dyrektywy same w sobie mogą być uznane za normy (jest to tzw. poziom dyrektywny wykładni). Badanie szerszego znaczenia normy i jej powiązań w systemie prawa nazywane jest również teorią derywacyjną wykładni (jej zasadniczym celem jest wskazanie, rekonstrukcja normy przy użyciu metod o wysokim stopniu zwartości i trudnych do zakwestionowania). Oba rodzaje wykładni są dogmatycznymi pochodnymi poglądów na istotę i konstrukcję normy prawnej, w polskiej doktrynie prawa pozostającej pod wpływem koncepcji J. Wróblewskiego o normach prawnych bezpośrednio i pośrednio regulujących stosunki społeczne⁴¹.

Szczególne koncepcja – istnienia normy nielingwistycznej – w zasadzie nie wyklucza poprawności metodologicznej stosowania metod wykładni normatywnej, ponieważ język, którym zapisywana jest dana zasada stanowiąca przedmiot regulacji, to najbardziej rozpowszechniony sposób komunikowania się ludzi, zatem sposoby ustalania znaczenia zwrotów językowych, stanowią wspólną metodę ustalania stanu istnienia lub nieistnienia normy prawnej⁴².

Mimo podnoszonych zastrzeżeń formalnych, normatywne systemy wykładni znalazły najszersze zastosowanie w pracach prawoznawczych badających prawo. Na przykład w postaci takiej wypowiedzi, odniesionej wprawdzie do prawa administracyjnego, aczkolwiek z uwagi na wspólnotę pochodzenia od normy typu władczego⁴³, aktualną także w odniesieniu do prawa celnego: „... nauka o prawie administracyjnym różniłaby się od pozostałych dyscyplin wiedzy o administracji tym, że podstawową metodą badawczą byłaby egzegeza tekstu prawnego (metoda dogmatyczna czy analityczno-prawna)...”⁴⁴. Wyraźnie widać, że mianem „metody dogmatycznej” określono

39 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, str. 15.

40 Ibid., str. 18.

41 W. Lang et c., *Teoria...*, str. 344.

42 Por.: O. Bogucki, *Nielingwistyczna koncepcja normy a zagadnienia wykładni prawa*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 2007/3, str. 109.

43 Tworzącej stosunek prawny typu władczego, będący przeciwieństwem stosunku prawnego typu zobowiązwanego, W. Lang et c., *Teoria...*, str. 377

44 Zamieszczonej w pracy: *Zarys prawa administracyjnego*, p.r. Z. Leońskiego, Warszawa 1985, str. 10.

w przywołaniu wykładnię w sensie ścisłym. Trzeba jednak zaznaczyć, że w dalszej części cytowanej właśnie pracy odnotowano także: „... nauka administracji badałaby administrację państwa z punktu widzenia politycznego, socjologicznego czy racjonalnego działania (... z wyłączeniem metody dogmatycznej)...”. W tym drugim przypadku jest to zatem stanowisko zbieżne z ścisłej rozumianą dogmatyką prawa, zawężającą wykładnię do badania (egzegezy) tekstu prawnego. Jest więc w powyższych poglądach administratywistycznych dostrzegalna niekonsekwencja używania pojęcia dogmatyki, co potwierdza zaprezentowane właśnie stanowisko, że rozumienie i wykorzystanie wykładni, w ramach badań nad prawem przybiera dwie formy – jedną ściślejszą, inną, bardziej ogólną, a w tej drugiej umieszcza się zagadnienia pośrednio jedynie mieszczące się w uściślonym wzorcu teoretycznym pojęcia wykładni.

Słowo „wykładnia” i stojące za tym rozumienie metodyczne w bardziej potocznym (aczkolwiek ciągle prawniczym) znaczeniu zostanie wykorzystane także na kartach niniejszej rozprawy, kiedy obok metody wykładni systemowej zmierzającej do wykazania i istnienia systemu polskiego prawa celnego w okresie II RP, pojawią się propozycje różnych normatywnych systemów wykładni mające uzasadniać odrębność gałęzi prawa celnego pozwalające na poparcie tezy o jego systemowości rozumianej formalnie na poziomie doktryny prawa jak i „czystej” teorii.

Podstawowe dla teorii prawa rodzaje (praktycznej) wykładni operacyjnej to: (a) wykładnia językowa, (b) funkcjonalna i (c) systemowa⁴⁵. Okoliczność, że przy ich tworzeniu oparto się o pewne grupy przesłanek określanych dyrektywami interpretacyjnymi (pierwszego stopnia) jest wynikiem uznania metody logiczno-językowej za najwłaściwszą dla zrozumienia zakresu pojęciowego (sensu) normy prawnej. Dyrektywy interpretacyjne nie stanowią zamkniętego zbioru ocen czy (szczególnych) norm-zasad warunkujących właściwą metodologię stosowania wykładni, czyli nakazujących dokonywać wyłącznie danego rodzaju (powyższe punkty a-c) wykładnię, dlatego dopuszczalne są inne metody badania norm i tekstów prawnych, przy czym to ostatnie wskazanie (mieszczące się w szeroko rozumianym pojęciu wykładni), może być odniesione zarówno do stosowania prawa jak i do dogmatyki⁴⁶.

Na podstawie powyższych wywodów można sformułować pogląd o metodach opisowej „wykładni” prawa o mieszanych podstawach dyrektyw interpretacyjnych. Tak jak można założyć, że nieograniczony zbiór takich dyrektyw, tak samo można przypuszczać, że istnieje nieograniczony zbiór sposobów wykładni, które mimo metodologicznej nieprzejrzystości klasyfikacyjnej, z punktu widzenia teorii prawa, o ile nie mieszczą się w wykładniach „tradycyjnych”, zaliczyć należy do normatywnych systemów wykładni⁴⁷. Tworzenie różnych sposobów szeroko

45 L. Morawski, *Wykładnia...*, str. 115-226.

46 Umożliwiają to tzw. dyrektywy drugiego stopnia, w szczególności tzw. dyrektywy preferencji, które pozwalają na „wybór między znaczeniami przypisywanymi interpretowanemu przepisowi”, m. in. w oparciu o „systemowość prawa”. W. Lang et c., *Teoria...*, str. 438. Zjawisko powyższe – wykorzystywania wykładni w dogmatyce – pozwala na „zapełnienie” treścią „systemową” oraz logiczno-językową tych przestrzeni definicyjnych, których w danym stanie prawnym brak. Dotyczy to na przykład odnoszenia pojęcia cła do polskiego prawodawstwa celnego z okresu międzywojnia, które w zasadzie nie wypracowało definicji cła.

47 Zwłaszcza w zakresie dynamicznych teorii wykładni – Por. W. Lang et c., *Teoria...*, str. 449.

rozumianej wykładni jest procesem ciągłym⁴⁸, zadaniem teorii prawa jest przede wszystkim te zjawiska systematyzować, a nie negować. Uporządkowanie przesłanek takiego rozumowania jest osobną kwestią doktrynalną.

Powyżej zaprezentowane stanowisko metodologiczne otwiera drogę do szukania i konstruowania nowych sposobów badania prawa mieszczących się w pojęciu wykładni. Zaproponowaną w dysertacji nową metodą (sposobem) badania prawa jest opracowanie normatywu prawa i postępowania celnego. Pośrednim – bo wynikającym z „systemowości” prawa – warunkiem jego sformułowania jest wykazanie istnienia gałęzi prawa tj. prawa celnego.

Dzięki opisanym zabiegom wykazane zostaje metodologiczne umocowanie pytań (zagadnień) problemowych, które zostały postawione jako sens badawczy dysertacji. Zaproponowane nowe narzędzie badawcze (normatyw) jest dopuszczalną, przez teorię prawa formą odpowiedzi na postawione pytania problemowe. Zdefiniowanie nowej metody badania prawa pośrednio wpływa na strukturę redakcyjną rozprawy. Najpierw, z doktrynalnego punktu widzenia badane jest zagadnienie systemowości prawa celnego, dla którego to poglądu punktem wyjścia jest istnienie charakterystycznej dla danego rodzaju stosunków społecznych (związanych z przekroczeniem granicy celnej) normy prawnej, określającej stosunki prawne prawa celnego (stosunki prawno-celne). Na tej m.in. podstawie wysunięty jest pogląd o dogmatycznej dopuszczalności twierdzenia o istnieniu systemu prawa celnego. Jego badanie następuje na podstawie wykładni prawa zarówno w zakresie teoretycznym jak i poprzez analizę poszczególnych przepisów prawa obowiązującego w okresie pomiędzy dwoma wojnami światowymi na terytorium Polski określonym granicami politycznymi (obszar celny jest zatem pochodną istnienia obszaru wyznaczonego granicami politycznymi). Poszczególne okresy obowiązywania prawa celnego w II RP zostają w dysertacji opisane jako szczegółowo regulującą zmieniającą się normę krajowego polskiego prawa celnego. Ta większa, dynamicznie zmieniająca się norma, to w istocie zespół regulacji tworzących meta-normę polskiego prawa celnego. Normatyw nie jest więc apriorycznie określoną metodą badania prawa, ale wynikiem zastosowania metod uznanych za poprawne od strony metodologicznej.

Jak już zostało wspomniane, klasyfikacja metod wykładni służących badaniu prawa, pozostaje zagadnieniem otwartym.

Metody nie mieszczące się w ściśle teoretycznym modelu dogmatyki prawa, ale będące sposobami wykładni prawa mogą przybrać następującą postać:

– metoda dogmatyczno-prawna, czyli badanie przepisów i norm z wykorzystaniem i ewentualnym uwzględnieniem poglądów prezentowanych w doktrynie (o jej zastosowaniu w niniejszej pracy można mówić w rozdziałach II i III),

– metoda historyczno-prawna, będąca odmianą metody dogmatyczno-prawnej, lecz skupiająca się na analizie zasłużości historycznych mających wpływ na obowiązujące w przeszłości prawo⁴⁹ (ta metoda stosowana jest w całej pracy),

48 „... teorie wykładni różnią się przyjmowanymi dyrektywami interpretacyjnymi. Dobór tych dyrektyw zależy bowiem od tego jakim wartościom mają służyć. Szczególnie silne różnice występują w dyrektywach interpretacyjnych drugiego stopnia.” W. Lang et c., *Teoria...*, str. 450.

49 Szeroko o metodach badania prawa: T. Barankiewicz et al, *Metodologia...* str. 113-125.

– metoda porównawcza (komparatystyczna), postulowana w badaniach nad prawem. Narodziła się jako sposób porównania różnych systemów praw krajowych, lecz można też mówić o jej zastosowaniu w ramach jednego porządku prawa krajowego, na przykład poprzez analizę rozwiązań prawnych obecnych w różnych dziedzinach prawa krajowego lub w różnych gałęziach, czy wreszcie jako porównanie ogólnie bądź szczegółowo pojmowanych instytucji prawnych funkcjonujących w trakcie obowiązywania zmieniającego się prawa krajowego. Tę metodę zastosowano w rozdziale III poprzez zdefiniowanie, a następnie porównywanie normatywów prawa i postępowania celnego w danych, zmieniających się przepisach prawnych⁵⁰. Normatyw wykorzystuje więc wszystkie powyżej sklasyfikowane metody wykładni. Można na tej podstawie twierdzić, że jest metodą wykładni.

Normatyw jako metoda badań oddziałuje na teorię prawa w zakresie dogmatyki i powinien zostać zdefiniowany w ramach pojęcia wykładni. „Poznanie problemów metodologicznych jest... kluczowe dla zrozumienia procesów, które determinują kierunek przemian prawnostwa”⁵¹. Zaprezentowanie normatywu jako metody badawczej spełnia oczekiwania części dogmatyków prawa jak i głosów środowisk naukowych postulujących wprowadzenie funkcjonalnej metody badania prawa⁵². Uznać można, co zostało ustalone na podstawie recenzji ponad 600 rozpraw doktorskich z lat 2011-2017⁵³, że polska nauka o prawie stosuje następujące metody badawcze usystematyzowane według kryterium częstości wykorzystania: dogmatyczną, komparatystyczną, historyczną⁵⁴, empiryczną, statystyczną, socjologiczną, analityczną, ekonomicznej analizy prawa, teoretycznoprawną, opisową, analizę orzecznictwa, analizę piśmiennictwa, funkcjonalną, aksjologiczną⁵⁵. Wprowadzenie normatywu jako metody badania polskiego prawa celnego rozumianego jako gałąź systemu polskiego prawa, niezależnie od wskazania okresu, mieści się w pojmowaniu metody dogmatycznej, ponieważ opiera się o badanie tegoż systemu narzędziami dogmatycznymi. Ponadto, spełnia warunki metody komparatystycznej, ponieważ na podstawie określonych przesłanek porównuje stan obowiązywania meta-normy prawnej prawa celnego w różnych stanach regulacji (utworzonych na podstawie odrębnie uchwalanych przepisów), a także mieści się w ramach metody historycznej, nie tylko dlatego, że bada prawo minione (formalnie już nie obowiązujące), ale również z tego względu, że analizuje zmieniające się z upływem czasu stany prawne. Marginalnie jedynie można zaznaczyć, że w pracy niniejszej nie zastosowano szerzej niż jednost-

50 J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, str., 693-694. Tu warto wtrącić odniesienie do zagadnienia hermeneutyki, którą jako metodę należy co do zasady skrytykować i odrzucić. W niniejszej pracy nie znalazła ona żadnego zastosowania, ponieważ jest zbyt jednostronnym narzędziem poznania prawa. Hermeneutyka bowiem w „wykładni i stosowaniu prawa... opowiada się za zapewnieniem zgodności prawa i życia, co oznacza, że uznaje sens wykładni dynamicznej...” Do takich mogą należeć przedrozumienie i koło hermeneutyczne, czyli wiedza wstępna i poznanie bieżące prawa od strony metodologicznej jego wykładni, reguły semantyczne stawiając na drugim miejscu, przed interpretacją aprioryczną.

51 D. V. Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 3/2018, Kraków 2018, str. 4.

52 Op. cit.

53 D. V Kędzierski, *Metodologia...*, str. 9.

54 Te metody są dominujące, ibid., str. 13.

55 Ibid., str. 11, 12.

kowe odwołania metody empiryczno-prawnej, polegającej na badaniu dorobku orzecznictwa sądowego (judykatury), które przywołano wybiórczo w *Dodatkach*, będących ostatnią zawierającą elementy merytoryczne częścią dysertacji.

W konsekwencji, metody badania prawa wykorzystane w bieżącej pracy mieszczą się w szeroko rozumianym zagadnieniu wykładni prawa. Zastosowane do poszczególnych problematów różne dyrektywy interpretacyjne przybierające formę określonych wyrażen i w ten sposób kierujące proces poznania, pozwoliły na przeprowadzenie kilkupłaszczyznowej analizy zagadnienia systemu polskiego prawa celnego z szczególnym uwzględnieniem historyczno-prawnego rozpoznania polskiego prawa celnego⁵⁶ obowiązującego w okresie lat 1918-1939.

Zachowana została w ten sposób metodologiczna zgodność metod wykorzystanych w dysertacji z ściśle rozumianą teorią prawa w zakresie prowadzenia badań prawa.

1.4. Teoria badania prawa celnego

Każda praca badawcza w zakresie istnienia i funkcjonowania takiej sfery stosunków społecznych i międzynarodowych jaką jest prawo, będące jedną z najważniejszych nauk humanistycznych⁵⁷, powinna przyczyniać się do opisu porządku prawno-politycznego (zadanie deskryptywne, epistemologiczne), tudzież do postępu wiedzy (czynnik funkcjonalny). Zasadniczą podstawą procesu poznania w nauce o prawie, powinno być samo prawo rozumiane jako jeden z systemów normatywnych, prawo obowiązujące lub to, które obowiązywało (to w sensie znajomości norm w okresach wcześniejszych, w znaczeniu ściślejszym – „promulgacyjnym”, czyli dotyczące przepisów obowiązujących – w czasach nowożytnych, szczególnie w Europie kontynentalnej w okresie po Kongresie wiedeńskim). Wynik prowadzonych w tym zakresie badań może wywrzeć wpływ na już istniejący porządek prawny (na przykład poprzez procesy wykładni wykorzystywane w procesie stosowania prawa) lub przyszyły (na przykład poprzez oddziaływanie na czynności legislacyjne), może mieć wreszcie aspekt analityczno-historyczny, ale i takie ujęcie, choć pośrednio, oddziaływać może na prawo bieżące i przyszłe (na przykład poprzez dydaktykę)⁵⁸. Wymienione właśnie perspektywy badania prawa mają charakter epistemologiczny, a więc opisowy. Taki właśnie przymiot posiada bieżąca dysertacja, przy czym ma charakter nie tylko teoretyczny ale również historyczno-prawny odniesiony do przedmiotu badań, jakim jest prawo celne w latach 1918-1939.

Z przyczyn zaszłości historycznych (rozbiory), ziemie polskie przez cały wiek XIX podlegały trzem różniącym się od siebie reżimom prawnym, co po odzyskaniu niepodległości powodowało istnienie różnych koncepcji światopoglądowych w szczególności dotyczących praw Polski, w tym podstawowych zasad porządku prawnego oraz treści poszczególnych aktów prawnych, co w dalszej kolejności przekładało się na doktryny prawne. Rozbieżności te, w dy-

56 Tj. dogmatyczne i syntetyczne w zakresie przedstawienia przedwojennego stanu prawnego i infrastruktury.

57 W ujęciu formalnym, czyli z punktu widzenia prawa obowiązującego, tj. Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. z 2022 r. poz 2202, nauki prawne są dziedziną nauk społecznych.

58 Por.: W. Lang et c., *Teoria...*, str. 16.

sertacji jedynie sygnalizowane, wywarły wpływ na koncepcje ustawodawcze. Ujęcie to dotyczyło także prawa celnego, które jednak, przynajmniej w zakresie zdefiniowania obszaru celnego, bazowało na postanowieniach traktatowych, a także na postzaborczej doktrynie politycznej zmierzającej do odbudowy terytorium państwowego w kształcie zbliżonym do obszarów przedzaborowych. Rozprawa niniejsza przede wszystkim poświęca uwagę sprawom dotyczącym dynamicznemu od strony legislacyjnej okresowi międzywojnia, sygnalizując istniejące wówczas koncepcje teoretyczne. Ponadto opisuje wybrane zjawiska z zakresu stosunków międzynarodowych (rozdział II), w tym zagadnienie obowiązywania polskiego prawa celnego po II Wojnie Światowej⁵⁹. Prawo celne zajmujące się „ukrajowieniem towaru”, czyli szczególnym rodzajem konsekwencji międzynarodowej wymiany handlowej przez granice celne, z tego punktu widzenia powinno obejmować regulacje prawa krajowego i międzynarodowego. Jest to element teorii badania prawa celnego. Zawarte w rozdziale II i III dysertacji opisy poprzedzone są (doktrynalną) częścią teoretyczną (rozdział I), dającą asumpt dla rozważań szczegółowych z zakresu polskiego celnictwa.

Z punktu widzenia wykształconego w polskiej doktrynie prawniczej osobnego działu nauk o prawie, tj. teorii prawa, operującej na płaszczyznach ontologicznej (społeczny lub abstrakcyjny byt prawa), epistemologicznej (opis prawa) i metodologicznej (opis metod badania prawa), koncepcyjnie praca niniejsza widzi prawo (w tym celne) jako trwający w czasie systemowo zorganizowany, a więc z punktu widzenia państwa mający zostać uregulowany fakt społeczny (zbiór takich faktów). Jest on określony poprzez zespoły norm mających za zadanie opisać powtarzalne sytuacje faktyczne i w tym sensie przyjęte *implicite* oraz *explicite* założenia badawcze zbliżają się do oceny systemu prawa w kategoriach teorii samoreprodukujących się systemów. Te charakteryzują się różnym stopniem złożoności (obejmując podsystemy i relacje między nimi) i kilkoma płaszczyznami stosowania (organizacyjnej, funkcjonalnej, technicznej) wszystkich podmiotów działających w interakcjach społecznych (w tym wyznaczonych przez prawo) w ramach społeczeństwa postindustrialnego. Takie ujęcie może być uznane za atrakcyjne poznawczo, ponieważ w używanej argumentacji balansuje pomiędzy naturalnym (prawa natury) czy nawet ponadnaturalnym widzeniem prawa a pozytywistycznym (ściśle prawniczym w ujęciu prezentowanym przez H. Kelsena, a więc reprezentatywnym dla pierwszej połowy XX w.), z odmianami⁶⁰. Jednak, w przeciwieństwie do zwolenników wywołanej teorii systemów autopojetycznych, niniejsza dysertacja ani nie wskazuje wartości nadrzędnych w stosunkach międzyludzkich ani ich nie szuka, a koncentruje się na ścisłym ujęciu prawno-normatywnym, tzn. takim, które traktuje prawo jako rezultat funkcjonalnego wyszczególnienia w istniejących społecznych systemach normatywnych (systemach

59 Całkowicie pominięte zostały w procesie analizy objętej dysertacją przepisy obowiązujące na terenach przedwojennej Polski wprowadzone przez władze okupacyjne, gdyż nie można ich żadną miarą traktować jako prawodawstwa polskiego..

60 Takie m.in. kierunki badania stawia współczesna filozofia prawa – por. J. Oniszczyk, *Filozofia...*, str. 933-934.

kontroli społecznej⁶¹). Zbliża się zatem to ujęcie do cybernetyki, przy czym nie wyklucza włączenia do określonej jako powinność transmisji informacji mogących być uznanymi za wartości (typu aksjomatów) przez inne uwzględnione systemy normatywne, zwłaszcza w zakresie prakseologii (stosunków społecznych i międzynarodowych zasad komunikowania się⁶²). To (badanie wartości stojących za normatywnie wyrażoną powinnością) także są elementy teorii badania prawa celnego pozostającego na styku prawa krajowego i międzynarodowego.

Rozprawa – co do zasady – pomija relacje prawa z innymi normatywnymi systemami kontroli społecznej (zwyczaje, moralność, polityka, reguły działania organizacji wewnątrzpaństwowych itd.), poprzestając – wskutek konieczności uwzględnienia w poddanym zasadniczemu badaniu prawie krajowym (polskim prawie celnym) regulacji traktatowych – jedynie na przybliżeniu wybranych zagadnień prawa budżetowego i międzynarodowego. W ten sposób, z konieczności deskryptywnej, niniejsze przedsięwzięcie poznawcze powinno uwzględniać międzynarodowe reguły prakseologiczne (wielopłaszczyznowe reguły sprawnego działania) i tzw. zewnątrzpaństwowy system normatywny (tworzony przez prawo krajowe za pomocą różnego typu „zewnątrznych” dla niego aktów prawnych o charakterze norm merytorycznych (wprowadzających regulacje międzynarodowe do prawa krajowego), jurysdykcyjnych (wskazywanie sądów bądź arbitraży międzynarodowych) i kolizyjnych (wskazujących system prawa właściwego dla danej sytuacji)⁶³. Ta płaszczyzna badawcza zawężona została do zapisów polskich konstytucji.

Niezależnie od określenia stawianych przed nią zadań, uwzględniających także elementy statystyczno-budżetowe, niniejsza rozprawa jest przedsięwzięciem z zakresu prawoznawstwa. Wskazane jest, by prace z tego zakresu, uwzględniały elementy historyczno-doktrynalne danego przedmiotu poznania oraz – o ile to potrzebne dla jasności i ugruntowania wyводу – prezentowały ideologię leżącą u podstaw tworzenia systemu prawa, tudzież zawierały poglądy wyprowadzone na bazie teorii prawa, schemat wykładni (zwłaszcza z uwzględnieniem judykatury) oraz wskazywały ogólniejszy model stosowania norm prawnych (normatyw prawa i postępowania), wreszcie, by prezentowały ściśle (w sensie legislacyjnym) stan prawny (obecny lub miniony). Opracowania z zakresu prawoznawstwa, mogą również zawierać postulaty *de lege ferenda*, ale – w tym konkretnym przedsięwzięciu – z uwagi na status historycznoprawny⁶⁴, takich wprost zdefiniowanych propozycji brak, podobnie jak postulatów *de lege lata*. Nie przeszkadza to jednak temu, by przeprowadzonych analiz nie wykorzystać w przyszłości w tych właśnie celach.

61 Tu chodzi o rozumienie omawianego pojęcia nie w sensie teorii „amerykańskich”, ale o ujęcie „europejskie”, zbliżone do dogmatycznego ujęcia społecznych systemów normatywnych. Por.: T. Burdzik, *Prawo jako narzędzie kontroli społecznej* [w] E. Moczuk i B. Sagan (red.) III Forum Socjologów Prawa „Prawo i Ład Społeczny” (str. 66) Rzeszów, 10.684/nr 9.figshare.1291032 (dostęp: 20.06.2023 godz. 20.30). Przede wszystkim zaś o normatywnych systemach kontroli społecznej w W. Lang et c. *Teoria...*, str. 276-281.

62 Por.: W. Lang et c., *Teoria...*, str. 280-281.

63 J. Gilas, *Systemy normatywne w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa – Poznań – Toruń 1981, str. 13-29 oraz 64-65.

64 Formuła wypowiedzi *de lege ferenda* („jeśli ktoś chce wpłynąć na zachowanie adresatów norm w warunkach $W_1...$, to powinien ustanowić normy $N_1...$ ” lub: „powinno się skłonić adresatów norm... do zachowania...”) wyklucza tego typu postulaty powstałe na bazie dogmatycznej analizy prawa obowiązującego w przeszłości. Por. W. Lang et c., *Teoria...*, str. 12.

Teoria prawa wypracowała swoje, a nadto wykorzystuje uniwersalne (stworzone poza prawem) sposoby (metody) na określenie i zbadanie rozmaitych problemów poznawczych. To jest istotne wskazanie metodologiczne pozwalające do badań prawa wprowadzać dorobek innych nauk. Inne czynniki, powodują, że prawo (zarówno obowiązujące jak i to, które obowiązywało) z różnych powodów powinno zostać opisane, czym jest, lub czym było, zarówno w sensie ściśle normodawczym jak i w ramach polityki prawa. Takie ujęcie, to płaszczyzna epistemologiczna, która pozwala na bardziej szczegółowe (ontologiczne) rozpoznanie kwestii poznawalności. Konkretnie metody badawcze służące wyżej wymienionym płaszczyznom naukowego (teoretycznego) rozpoznawania bytu społeczno-normatywnego jakim jest prawo, określane są jako metodologia badania prawa⁶⁵. W pewnym więc sensie, ten rodzaj dociekań klasyfikowany jest odmiennie od form właściwych polskiemu językowi literackiemu⁶⁶. Zagadnienia te należą do teorii badania każdej gałęzi prawa, a więc również prawa celnego.

Osobną sprawą jest, że uwzględniając interdyscyplinarność współczesnego spojrzenia na naukę należy – w kilku choćby zdaniach – uzasadnić poznawczo dopuszczalną możliwość stosowania do badań prawa metod pochodzących spoza nauki prawa, a w drugiej kolejności, wymienić je i choćby najogólniej opisać, w szczególności jednych i drugich przydatność (i ewentualne zastosowanie) do badawczych poczynąń bieżących. Nie każde bowiem badanie prawa musi korzystać z metod „narodowej” dogmatyki prawa⁶⁷. Do podstawowych dyscyplin wiedzy, które oprócz dogmatyki prawa mogą być wykorzystane do badania prawa celnego, należą ekonomia i nauki o zarządzaniu oraz teoria systemów. Ekonomia zbiera i wykorzystuje dane o poszczególnych rynkach i działach gospodarki oraz relacjach między nimi. To, z perspektywy ilościowo-wartościowej. Prawo natomiast postrzega jako ściśle normatywnie wyrażony element polityki gospodarczej. Nauka o systemach, w tym o zarządzaniu, zajmuje się odnalezieniem sposobu (metody) osiągnięcia najbardziej efektywnego (najmniej energo- i kapitałochłonnego) sposobu wykorzystania różnych danych i powiązań tworzących konkretny system (w ogólnym sensie normatywny, a takim jest prawo) do osiągnięcia zamierzonych rezultatów, w tym, w sferze stosunków społecznych danego rodzaju. Ponieważ norma prawna prawa celnego ma uregulować stosunki społeczne związane z przemieszczeniem towaru przez granicę celną, co powoduje zmiany ilościowo-wartościowe na rynkach po obu jej stronach, w ogólnym znaczeniu będącymi odrębnymi systemami organizacyjno-prawnymi, zarówno ekonomia i nauki o zarządzaniu jak i teoria systemów, powinny być uznane za posiadające swoje metody do badania tych stosunków, a więc w konsekwencji za należące do zbioru teorii badania prawa celnego. Z punktu widzenia teorii prawa, metodą wpływu innych nauk na stosunki prawno-celne są narzędzia oddziaływania taryfowego⁶⁸ i pozataryfowego. Inne niż prawo nauki mogące być uznane za należące do teorii badania prawa celnego w dysertacji zostały potraktowane wyłącznie w tych właśnie kategoriach.

65 W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 37.

66 Tzw. „zdania normatywne” nie są bowiem zdaniami w znaczeniu językoznawstwa, str. 16-17.

67 Zjawisko to obecne jest w tzw. multicytrycznym systemie prawa, M. Laszuk, *Uwarunkowania kontroli celnej w multicytrycznym systemie prawa*, Warszawa 2019, str. 67-68.

68 Należy twierdzić, że teoria prawa nie jest w stanie samoistnie bez oparcia się o naukę ekonomii ustalić wysokości stawek taryfy celnej.

Z uwagi na specyficznym rozumianym (dogmatyczne i „potoczne” rozumienie pojęcia wykładni) prawniczy charakter rozprawy, prawo celne badane jest w niej z punktu widzenia teorii prawa, z minimalnym uwzględnieniem metod „pozaprawnych”. Z tego powodu, przesadzające znaczenie dla zastosowanych w dysertacji metod badawczych ma dogmatyka prawa wraz z wykorzystanymi przez nią narzędziami i zdefiniowanymi celami poznawczymi.

1.5. Dogmatyka badania prawa i jej płaszczyzny

Nauki o prawie u swych podstaw mają założenia filozoficzne (teorię bytu, poznania, wartościowania), jednak ich zasadniczy trzon, czyli szeroko rozumiane prawniczo, po współczesność dzieli się na nauki dogmatyczne, historyczne i ogólne nauki o prawie⁶⁹. Wszystkie mogą służyć poznaniu prawa jako całości, jako – różnie definiowanego – systemu, natomiast sama: „Dogmatyka prawa stanowi trzon dyscyplin prawniczych na gruncie rozwiniętych systemów prawa ustawowego. (...) Nauka o prawie obowiązującym jest praktycznie potrzebna. (...) Potrzeby praktyki prawniczej sprowadzają się do potrzeb stosowania prawa obowiązującego. Typowymi narzędziami, za pomocą których dogmatyka spełnia swą rolę służebną [wobec organów stosujących prawo] są analiza i systematyzacja prawa obowiązującego poprzez wypracowanie adekwatnego aparatu pojęciowego. Aparat ten stanowi przesłankę dokonywania zabiegów interpretacyjnych oraz ogólniej, wszelkich czynności stosowania prawa”⁷⁰.

Należy zaznaczyć, że występują dwa główne poziomy stosowania metodologii dogmatyki prawa, które w pewnym uproszczeniu można nazwać wyższym (metodologią w rozumieniu języka literackiego) i niższym (metodyką w rozumieniu języka literackiego). Oba, w podanej teraz kolejności, będą omówione poniżej już jako narzędzia opisujące teorię oraz metody badania prawa.

Cele dogmatyki prawnej, służące poznaniu prawa można odnieść do dowolnej kategorii (grupy) norm prawnych wchodzących w skład (dowolnie rozumianego systemu) prawa, a więc zarówno do obowiązujących norm wyrażonych przez przepisy, ale także do minionych i tych dopiero projektowanych, a to dzięki jej narzędziom, do których należą:

- a) wypracowanie aparatu pojęciowego (definicje i określenia),
- b) opis systemu prawa,
- c) wykładnia prawa,
- d) zasady stosowania prawa w czasie i przestrzeni, a także,
- e) wskazanie źródeł prawa⁷¹.

Dogmatyka prawa jako taka (przedmiot nauk o prawie) wypracowana została przez prawniczą szkołę pozytywistów jako sposób badania prawa obowiązującego, jednak jej metody poznania prawa poprzez badanie – podane wyżej pod literami a), b), d) i e), nadają się wprost do

69 J. Zajadło et al. *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2017, str. 178.

70 W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 10-11.

71 *Ibid.*, str. 11. Samo pojęcie dogmatyki można traktować szerzej, rozbudowując je o elementy teorii państwa. Nie ma jednak takiej potrzeby przy analizie przepisów prawa obowiązującego.

jednoczesnego zastosowania podczas badań historycznoprawnych⁷². Sama zaś wykładnia prawa (wyodrębniona powyżej w liczbie narzędzi dogmatycznych pod literą c)) istniejąca w danym momencie (w danym stanie prawnym), choć z założenia dogmatyki służyć ma badaniu prawa obowiązującego, nawet w trakcie odsuniętej w czasie praktyki stosowania prawa⁷³, także kwalifikuje się do jej uznania za uniwersalną metodę badania prawa.

Można wywodzić, że „współczesna dogmatyka prawa, wbrew tradycjom, wychodzi poza badanie prawa obowiązującego i zajmuje się zagadnieniami *de lege* i *de sententiae ferenda*... w oparciu o analizy funkcjonowania prawa oraz jego oceny”⁷⁴.

Wprawdzie niektóre nurty myślenia jakie pojawiły się w historycznym rozwoju dogmatyki były przenoszone na jej grunt z innych gałęzi wiedzy⁷⁵, to jednak wszystkie w czasie prawniczej obróbki intelektualnej podporządkowane były procesom wykładni z właściwymi dla nich dyrektywami interpretacyjnymi⁷⁶.

Dogmatyka prawa jako element prawoznawstwa, jest w ogólności wystarczająca dla uznania osiągniętych przy jej zastosowaniu wyników za posiadające walor opisowości (cecha epistemologiczna) istniejącego w danym momencie prawa jako „normatywnego bytu” regulującego danego typu stosunki społeczne. Stosowanie metodologii wynikających z rozróżnień dogmatyki (i stosowanych w wyznaczonych przez nią głównym narzędziem poznania prawa) jest *par excellence* metodologią naukową, a trzeba również zaznaczyć, iż wywierać może wpływ na proces tworzenia i stosowania prawa. Nie ma zatem formalnych (wynikających z założeń dogmatyki) przeszkód, by w kosekwencji stosować metody dogmatyki do prowadzenia badań historycznoprawnych⁷⁷. To twierdzenie jest podstawą analiz zawartych w dysertacji.

Oprócz powyższego, wskazać należy jeszcze na kolejny aspekt dorobku teorii prawa, jednak nakierowany na cel bardziej szczegółowy – badanie normy prawnej. „Ogólnie mówiąc, państwo i prawo są rozpatrywane na płaszczyźnie logiczno-językowej, gdy traktuje się je jako normę (system norm), a więc jako zwroty językowe, gdy poznaje się je poprzez rozumienie i stosuje się metody badawcze logiki i nauki o języku... prawo jest rozpatrywane na płaszczyźnie socjologicznej, gdy ujmuje się je jako fakt społeczny... prawo jest rozpatrywane na płaszczyźnie psychologicznej, gdy zalicza się je do zjawisk... świadomości [człowieka]... prawo jest rozpatrywane na płaszczyźnie aksjologicznej, gdy jest traktowane jako wartości...”⁷⁸.

Z wymienionych właściwie poziomów badania prawa, konkretnie nakierowanych na poszczególną normę prawną czy też ich zbiór (rozumiany jako zamknięty lub półotwarty system), w dysertacji stosowane są dwa narzędzia (metody): logiczno-językowe oraz wybrane elementy metod

72 W odniesieniu do prawa krajowego, por. : W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 16, str. 268.

73 Na przykład w momencie rozpoznawania spraw wszczętych pod rządami jednej regulacji, a rozstrzyganych w czasie obowiązywania innych.

74 W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 12.

75 Por.: J. Zajadło et al., *Leksykon...*, str. 38.

76 Bieg czasu i okrzepnięcie oraz rozpowszechnienie się pewnych poglądów spowodowały, że współcześnie w narzędziach poznawczych dogmatyki trudno już odnaleźć ślad owych procesów interpretacyjnych. Że takie były, jest pewne, dziś jednak wyniki tych poszukiwań widoczne są często jako poglądy doktryny i teorii prawa, jako dogmaty (stąd zresztą nazwa całego procesu analitycznego).

77 W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 13-15.

78 *Ibid.*, str. 37-38.

badawczych właściwych dla socjologicznej płaszczyzny poznania prawa⁷⁹. Pozostałe poza dwoma wymienionymi charakterystyczne narzędzia określone metodologicznie właściwe dla wskazanych płaszczyzn badania prawa są pominięte, z uwagi na charakter postawionych przed niniejszą pracą zadań skupionych na analizie normatywno-systemowej, a nie na badaniu rzeczywistego oddziaływania prawa na kształt i przebieg stosunków społecznych.

Wskazane jako narzędzie stosowanej metodologii poznania zasad (norm) badania o charakterystyce językowo-logicznej w prawoznawstwie (a więc szczególnie metoda w rozumieniu języka literackiego) „z punktu widzenia metodologii prawniczej, dzielimy... na dwie podstawowe grupy – na „logiki formalne” i „logiki nieformalne”⁸⁰. Logiki formalne, za pomocą rachunków symbolicznych, w tym rozumowań matematycznych (logiczno-matematycznych) mają za zadanie zweryfikować kwestię prawdziwości lub fałszu danego rachunku klas systemowych, relacji, a także zdań. Taką logiką jest przede wszystkim logika klasyczna, a więc wypracowana przez naukę metoda właściwa dla wykonywania poznawczych zadań pozamatematycznych⁸¹. Zadaniem tego typu logik w prawie jest wypracowanie w ramach dogmatyki rozpoznawalnego dla prawnika ciągu rozumowania, w elementach (zarysach ogólnych) rozpoznawalnego także dla osoby o wykształceniu innym niż prawnicze, czyli dla faktycznego adresata hipotezy i dyspozycji danej normy. Tak rozumiana „logika formalna” jest podstawą badania poszczególnych przepisów prawa i wypowiedzi prawnych oraz prawniczych.

„Logiki nieformalne” to w pewnym sensie upośledzone „logiki formalne”. Zadaniem tych pierwszych nie jest stworzenie obiektywnych i sprawdzalnych na gruncie logik formalnych ciągów rozumowania dających wysokie prawdopodobieństwo uzyskania powtarzalnych w powielanych tych samych ciągach rozumowania wyników w postaci „odpowiedzi” typu: prawda – fałsz, a (przede wszystkim) uzyskanie wrażenia poprawności i przekonania adresata danego rozumowania o właściwym, trafnym i poprawnym skutku pewnego ciągu argumentacyjnego. Tym samym, „logiki nieformalne” mogą włączyć w swój aparat narzędziowy wartości aksjologiczne („pozaobiektywne”). Z powyższych względów, logikę „formalną” określić można jako przynależną do nurtu rekonstruktywnego badania, te „nieformalne” logiki zaś do techniki deskryptywnej⁸². Dogmatyka prawa jest z tego powodu koncepcyjnym kompromisem pomiędzy „logiką formalną” a „logikami nieformalnymi”. Taki walor (w pewnym sensie komparatystyczny) posiada również dysertacja.

Jako przykład „logiki nieformalnej” wskazać można teorie dowodowe i to zarówno wykorzystywane w postępowaniach przed organami powołanymi do stosowania prawa (a więc również przed organami celnymi) jak i te używane w nauce o prawie⁸³.

79 Jedyne okazjonalnie wykorzystane zostały w bieżącej pracy ułamkowe dane zaczerpnięte z nauki ekonomii.

80 W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 39.

81 Innym rodzajem logiki formalnej używanej przez prawo jest na przykład logika symboli. Por.: H. Kelsen *Czysta teoria prawa*, w tłumaczeniu R. Szuberta, Warszawa 2014, str. 62.

82 W. Lang, et c., *Teoria...*, str. 40-41.

83 Jako dowód bowiem – jak stanowią przepisy polskiego prawa obowiązującego – dopuścić można wszystko, co nie jest sprzeczne z prawem, a nie wyłącznie to, co da się uzasadnić za pomocą takiej czy innej logiki formalnej.

Obie grupy logik są uznawane za rozumowania prawnicze. Obie mogą być wykorzystywane jako analityczna metoda badania prawa, a więc jako element metodologii prawoznawstwa, przy czym jest oczywiste, że obie muszą spełniać (uwzględniać) różnego rodzaju techniczno-syntaktyczne reguły językowe (deklinacji, koniugacji, ortografii, retoryki itp.)⁸⁴.

Logiczno-językowa metodologia wraz z wykształconymi metodami, to podstawowy sposób badania (dowolnej) normy wyrażonej za pomocą piśmiennictwa właściwego dla danego języka, a co za tym idzie – wyrażonych przez dany język – systemu norm uznanych za właściwych prawa, ponieważ prawo jest jednym z systemów normatywnych. Z tego powodu analizy logiczne czy to za pomocą narzędzi logiki formalnej czy nieformalnej należą do metod badania prawa.

Odnosząc te wywody do bieżącej pracy, stwierdzić należy, iż ogólna jej kompozycja jest elementem metody logiki nieformalnej obranej przez Autora, natomiast poszczególne zagadnienia z zakresu prawa obowiązującego w opisywanym okresie historycznym wykorzystywać muszą – bo tak pisane są akty prawne wykorzystujące język literacki – logikę formalną⁸⁵.

Na zakończenie omawiania zagadnień metodologicznych, trzeba jeszcze odnieść się do kilku kwestii, zwracając najpierw uwagę na trudności jakie mogą pojawić się podczas prowadzenia procesu poznawczego formalnie prawidłowego z punktu widzenia klasyfikacji dogmatycznej. Po pierwsze, dogmatyka prawa widziana z niższego (logiczno-językowego) poziomu badawczego, ale ciągle będąc elementem metodologii badania prawa, odniesiona do poszczególnej normy (czy zespołu norm zgrupowanego „bezwynikowo”, a więc na poziomie formalnej równorzędności) na pewno nie jest w stanie wyznaczyć zadań poznawczych leżących poza nią samą (czyli wskazać zadań innych niż te opisujące narzędzia metodologiczne). Co więcej, metodologia dogmatyczna, o której teraz mowa, nie jest także w stanie sama wyznaczyć nawet zakresu pierwszej normy prawnej w dowolnym n-liczbowym (wynikowym) ciągu norm (dopiero bowiem znając metodę wyznaczenia pierwszej normy, następne równorzędne i nierównorzędne, kolejne można już oznaczyć posługując się zastosowaną dowolną metodą mającą uzasadnienie metodologiczne)⁸⁶. Ten problemat poznawczy nie jest rozstrzygnięty w ramach dysertacji, ale przez nią sygnalizowany jako możliwość zdefiniowania uniwersalnej normy prawa celnego, „jedynie” wprowadzanej za pomocą techniki legislacyjnej do krajowych porządków prawnych.

Jako reakcja na tego typu problemy poznawcze i praktyczne, w nauce prawa powstały metody łączące dogmatykę wyższego i niższego rzędu, na przykład w postaci wykładni systemowej, a to poprzez wskazanie na miejsce (pozycję) danej normy: wyższe, niższe lub równorzędne w systemie prawa, albo w ramach danego aktu prawnego⁸⁷. Podobnie, wykładnia funkcjonalna, może

84 To odnosi się zarówno do języka prawnego jak również do wypowiedzi o prawie. Por. R. Łapa, *Język prawny...*, str 16 i nast.

85 Można więc mówić we wskazanym zakresie, mając jednak na uwadze słabości tej metody, jak choćby upodobnienie wykładni prawa i samego prawa do systemu logiki edukacyjnej. Por. : Ch. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, w tłumaczeniu T. Pajona, Warszawa 1984, str. 85.

86 Trudność tę dostrzegł już twórca (teorii) pozytywizmu prawniczego - por.: H. Kelsen, *Czysta teoria...* str. 295-304.

87 Jest to rozbudowane zagadnienie teoretyczne. Szerzej o tym na przykład w: A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.

być stosowana, w zasadzie obok wykładni językowej, a tej pierwszej zadaniem jest wskazanie znaczenia normy z uwagi na kontekst rzeczywistej roli danej regulacji bądź przepisów prawa w systemie kontroli społecznej⁸⁸. Dla metod użytych w bieżącej pracy, powyższe sposoby wykładni mają jednak ograniczone znaczenie, ponieważ nie zostały wykorzystane jako podstawowe.

Narzędzia poznawcze, które w powyżej przedstawionej prezentacji metodologii z swego założenia ułatwiać powinny analizy dogmatyczne, w wielu sytuacjach okazywać mogą się przeszkodą dla procesu poznania prawa. Dotyczy to każdego rodzaju logik nieformalnych i wybranych logik formalnych, zwłaszcza jeśli tym ostatnim towarzyszy przekonanie o ich wszechstronności metodologicznej⁸⁹. Utrudnienia mogą też wynikać z używanego języka literackiego lub potocznego, różnego w różnych krajach, a nawet poszczególnych regionach tego samego państwa, a dodatkowo, w obrębie danych lig czy grup językowych, gdzie te same wyrazy mogą oznaczać co innego, nie wspominając już o odmiennej liczbie przypadków, nietożsamo stosowanych rodzajnikach czy jeszcze innych zagadnieniach, czy też błędach językowych w treści samych aktów prawnych. Metody logiczno-językowe badania prawa, choć najpowszechniejsze, powinny być stosowane z ostrożnością wynikającą z ograniczeń języka i logiki. Należy zatem stwierdzić, że instrumentarium logiczno-językowe jako element metodologii dogmatyki prawa, to narzędzia możliwe do używania, lecz często warunkowo. Granicami wyznaczającymi zakres ich stosowania w odniesieniu do prawa jest przede wszystkim dogmatyka prawa widziana z poziomu ogólnego, a więc podziału nauk o prawie⁹⁰. Ta dogmatyka wyznaczana jest przez systematyzację wewnętrzną, konkretyzowaną na przykład przez program nauczania prawa, czy też przepisy traktujące o tworzeniu prawa, które podzielić można na akty najwyższej rangi (konstytucja) i na akty dotyczące techniki legislacyjnej⁹¹. U tak wskazanych podstaw klasyfikacyjnych leżą paradygmaty wyższego rzędu (niż technicznie rozumiany jakiegoś typu program), głównie pochodzące z zakresu konkretnej kultury⁹², powstałej jako wytwór procesów cywilizacyjnych (w tym czynników ekonomicznych), a przede wszystkim, w wyniku poglądów na istotę państwa. Dopiero tak rozumiana dogmatyka, a więc podział nauk prawnych odniesiony do prawa obowiązującego (również w przeszłości) w danym państwie, jest w stanie nakreślić adekwatną dla danej fazy rozwojowej prawa systematyzację wewnętrzną dogmatyki i odnieść ją do zjawisk społecznych, a na tej podstawie wskazać obszar badawczy, konkretyzowany przez poszczególne przedsięwzięcia badawcze gałęziowe lub interdyscyplinarne. Z tego punktu widzenia niezbędne jest zatem opisanie w bieżącej pracy instytucji prawnych właściwych dla teorii cel (vide: końcowe partie rozdziału I). Wybrana do poznawania i opisu gałąź prawa, jaką jest prawo celne, z uwagi na historycznie uwarunkowaną

88 W. Lang et c. *Teoria...*, str. 444-447.

89 Przykładem jest znany z logiki formalnej paradoks kłamliwego Kreteńczyka, a np. z dziedziny prawa o ruchu drogowym, choćby niemożliwość zastosowania zasady pierwszeństwa dla pojazdu nadjeżdżającego z prawej strony w przypadku jednoczesnego wjazdu kilku aut na skrzyżowanie równorzędne.

90 W. Lang et c., *Teoria...*, str. 9-11.

91 Przepisów z tej drugiej kategorii nie znało przedwojenne prawo polskie.

92 Por.: M. Zirk-Sadowski, T. Bekrycht, *Filozofia prawa a teoria wykładni prawa (wybrane zagadnienia)*, „Acta universitatis Lodzensis Folia Juridica” 78, 2017, str. 6-9.

uniwersalność regulacji dla międzynarodowego obrotu towarowego i płynącą z tego określoną trwałość i – w stosunku do innych obszarów stosunków społecznych – (domniemana), niezmiennosc normy regulującej stosunki celne, do takiego celu (wyznaczenia systematyzacji) się nadaje.

Powyższe określenie i jego wykorzystanie do analizy pojęcia dogmatyki prawa odzwierciedlają prawnohistoryczny charakter tej pracy. W znacznej bowiem mierze, traktuje ona o normatywnie widzianej historii regulacji cel i zagadnień celnych w konkretnym państwie – w Polsce, w okresie, kiedy nie uczestniczyło ono w żadnej unii celnej i które to państwo w jednoznaczny sposób w procesie tworzenia i stosowania prawa, wyrażało wartości narodowe (a więc prawo stanowione było w taki sposób aby wartości te oraz narodowy interes gospodarczy jak najlepiej, a więc, najskuteczniej wyrazić). Polityka prawa była zatem uwarunkowana „pozytywnie” rozumianym interesem państwa i narodu. Dzięki takiemu ujęciu zagadnień objętych dysertacją, udowodniona jest jedna z jej tez dowodowych, że można mówić w sposób uzasadniony o przymiocie polskości dla regulacji obowiązujących w odrodzonym państwie.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane zadania i cele dysertacji, wypada krótko podsumować zagadnienia metodologicznie dotychczas poruszone i ich związki z metodyką. W części teoretycznej rozdziału I zostały opisane narzędzia metodyczne wypracowane przez dogmatykę prawa dla jego badania na płaszczyznach innych niż psychologiczna i aksjologiczna, zadeklarowane natomiast zostało badanie prawa w ujęciu normatywnym. Będzie ono polegało na wysuwaniu twierdzeń (predykatów) następnie omawianych w toku prowadzonego ciągu opisowego opartego na sposobach bazujących na „logice nieformalnej”, czyli rozumowaniu zbudowanym na metodach dogmatyki prawa rozumianej zarówno jako nauka o prawie jak i dogmatyki traktowanej jako sposób badania normy prawnej i zbudowanego na jej podstawie stosunku prawnego. Stosunek prawny, zgodnie z popieraną na kartach tej pracy teorią norm sprzężonych (sankcjonowanej i sankcjonującej), będzie analizowany z punktu widzenia norm bezpośrednio i pośrednio regulujących stosunki społeczne⁹³. Oczywiście chodzi o stosunek prawno-celny zachodzący jako presumpcja prawa materialnego i procesowego.

Powyższe wywody na temat metodologii badania prawa służyć mają uzyskaniu zarówno szerokiego spojrzenia na teoretyczne zagadnienia ogólne metodologii, jak również na wskazanie metod badania prawa użytych w opracowanym materiale także tym obejmującym prawo pozytywne (rozdziały II i III, częściowo IV). Dzięki zachowaniu zasad dogmatyki możliwa jest poprawna metodologicznie realizacja zadań i celów szczegółowych dysertacji, w ogólnych ramach zakreślonych zdefiniowanymi zagadnieniami (pytaniami) problemowymi, w węższym i bardziej precyzyjnym zakresie – poprzez tytuły rozdziałów i ich wewnętrzną systematyzację.

Właściwa metodologia i bazująca na niej metodyka pozwala na prezentację dorobku rodzimej doktryny prawa i przedstawienie polskiego prawa celnego oraz przeprowadzenie

93 Ta część dysertacji, to analizy teoretyczne, będące wynikiem i kwintesencją procedur (metod) badawczych właściwych dla nauk społecznych, por. : W. W. Skarbek, *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski, 2013, str. 25-26. Na podstawie wskazanej właśnie pracy widać wyraźnie odmiennosc metod badania prawa (dogmatyki) od metod stosowanych w „uniwersalnych” badaniach odnoszonych do nauk społecznych.

rozważania o normatywach. Przy wykorzystaniu różnorodnej argumentacji, można bowiem wykazać (hipo)tezę badawczą, którą postawiono jako cel główny i oprzeć ją o materiał legislacyjny oraz orzecznictwo.

Z punktu widzenia systemowego, dysertacja dotyka prawnie i prawniczo rozumianych zagadnień celnych, tymczasem oprócz poziomu metodologicznego omówić należy zagadnienia bardziej konkretne, opierając się o dorobek polskiej myśli prawniczej.

Z punktu widzenia dogmatyki prawa będą to:

- przybliżenie używanego w doktrynie aparatu pojęciowego (definicje i określenia),
- opis systemu prawa (celnego) w kształcie najpierw teoretycznym, a w kolejnych rozdziałach także w postaci przepisów obowiązujących w omawianym dysertacją okresie.

1.6. Zagadnienia definicyjne cel w świetle dogmatyki i doktryny

1.6.1. Stanowienie prawa a polityka gospodarcza i celna

Jak już zostało wyżej wspomniane, jednym z zadań nauki o prawie jest wypracowanie aparatu pojęciowego (definicji i określeń). To, w pewnym sensie, uwarunkowane jest typem państwa, które poprzez swoje organy stanowi prawo, dlatego jednym z istotniejszych kroków rozpoznania prawa jest ustalenie motywów jego uchwalenia. Klasyczna dogmatyka (pomijająca istnienie norm nielingwistycznych i innych „radykalnych” teorii) zakłada badanie tekstów prawnych za pomocą wykładni, jako głównej metody poznania norm bądź zespołu norm tworzących przepis. Stosuje się w tym zakresie wykładnię językową, językowo-synaktyczną, także funkcjonalną (wyrażoną w różnych formach, „przepis ma na celu”, „zadaniem normy jest”, „funkcją regulacji ma być”, etc.). W nauce prawa, w oparciu o powyższe metody zakłada się, iż możliwe jest rozpoznanie intencji ustawodawcy, a na tej podstawie ustalenie jego zamiarów wyrażonych przez politykę (zespół zasad ogólnych kierujących prawodawcą zmierzających do uzyskania określonego rezultatu) i – w tym celu zastosowaną – technikę legislacyjną. To spostrzeżenie odnosi się do każdej gałęzi prawa, a więc i do prawa celnego. Teoria prawa wypracowała kilka modeli poznania tych intencji. Można uznać, że mają one charakter uniwersalny, tj. dotyczą każdej gałęzi prawa. Dwa modele główne o charakterze ogólnym, to większościowy i agencyjny⁹⁴. Pierwszy, rozpoczyna się od rozpoznania intencji stanowienia danego prawa i dalej następuje przez badanie nazwy aktu, preambuły, tytułów działów, rozdziałów i innych narzędzi porządkujących organizację strukturalną i zakres stosowania, czasem przy wyrażeniu zasad ogólnych, sformułowań z zakresu wykładni autentycznej, tudzież innych instrumentów techniki legislacyjnej⁹⁵. Potem następuje rozpoznanie treści konkretnych zapisów (zasad ogólnych i przepisów), a także odwołań do innych aktów prawnych, a wreszcie wyszukiwanie przemilczeń (na przykład tych w stosunku do przepisów poprzednio obowiązujących). Drugi model ogólny, to badanie całego procesu przygotowania danego aktu prawnego, począwszy od prac

94 Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, str. 238-276.

95 Ibid., str. 25-26.

jednostki organizacyjnej (publicznej lub prywatnej) go przedkładającej, poprzez proces legislacyjny w organie ustawodawczym, aż do jego uchwalenia oraz wydawania przepisów wykonawczych tudzież oficjalnych (tzw. legalnych) interpretacji. To w przypadku tzw. prawodawcy indywidualnego. W przypadku prawodawcy kolektywnego (tu przykładem służyć mogą traktaty międzynarodowe) intencje stron z reguły są literalnie zapisane. Dzięki temu zabiegowi formalnemu można próbować rozeznąć zarówno przyświecające zawarciu traktatów intencje jak i wolę takich prawodawców (stron), a więc dorozumianą planowaną i wykonywaną politykę w danym obszarze regulacji, także w zakresie cel, zatem politykę celną⁹⁶. Prezentowane poglądy na cechy procesu stanowienia prawa w większości nie są poparte jednoznacznością metodyką prawniczą bądź ekonomiczną, przeważnie stanowiąc połączenie obu, zatem nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków definicyjnych.

W szerokim zakresie znaczeniowym, politykę celną można określać jako „wspólne wszystkim przedstawionym określeniom omawianej kategorii pojęciowej [autor ma na myśli cechy systematyzacyjne]. Chodzi o to, że polityka celna:

- realizowana jest przez państwo,
- jest oparta na realizacji określonych celów i zadań postawionych jej przez ogólną politykę państwa, posługuje się konkretnym zestawem instrumentów i narzędzi⁹⁷. To określenie jest bardzo podobne do definiującego politykę administracyjną, co nie może budzić wątpliwości z uwagi na współczesną przynależność prawa celnego do gałęzi prawa administracyjnego. Jeśli więc uwzględnić okoliczność, że prawo stanowione przez suwerenne organy ustrojowe Państwa Polskiego ma charakter szczególny, odpowiadający „naturze”, tzn. ideologii reprezentowanej przez te organy, to oznacza, że proces ustawodawczy wyraża polską politykę celną. Z uwagi na wspomnianą wcześniej okoliczność, że tworzenie prawa jest postępowaniem ściśle definiowanym przez doktrynę prawa, uznać należy, że efekt stanowienia prawa, w sytuacji braku wykazania wpływów innych państwowo–narodowych systemów normatywnych, traktować należy jako narodowy polski system prawa. W odniesieniu do prawa celnego ten pogląd należy o tyle korygować, o ile milczą w tym zakresie traktaty multilateralne. Konwencje bilateralne są bowiem wyrazem woli dwóch stron umawiających się, a zatem stanowią emanację woli konwencyjnej w swym charakterze autonomicznej, wynikającej z zasady suwerenności i samostanowienia⁹⁸.

W trakcie wywodów, przywołany autor podsumowując znane mu poglądy doktryny, rozróżnia kilkanaście typów polityki celnej opartej o różnorakie przesłanki. Pośród nich wymienia:

- co do skali oddziaływania, politykę mikro, mezo i makro,
- według wartości nakładanych ciężarów: liberalną i restrykcyjną (protekcjonistyczną),
- co do przyświecających jej celów ekonomicznych: fiskalną (dochodową dla budżetu), stymulacyjną, ochronną,

96 Z. Tabor, *W poszukiwaniu...* str. 27. Doktrynalne rozważania na temat omawianego zagadnienia zawarte są w dorobku polskiej nauki o ciele, np. w pracy G. Mosieja, *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Toruń 2004.

97 G. Mosiej, *Polityka celna...*, str. 16-28.

98 Oba pojęcia różni okres powstania, łączy sens polityczno-ustrojowy.

– co do kryterium czasu oddziaływania: krótko– (doraźną) i długookresową (strategiczną),
 – nadto: ofensywną, defensywną, pasywną i aktywną, stopniową (gradualistyczną), autonomiczną i traktatową, cykliczną i antycykliczną, preferencyjną i dyskryminującą, narodową i ponadnarodową, regionalną i światową, państwową i organizacji pozarządowych, przywozową i przywozowo-wywozową⁹⁹.

W oparciu o poziom rozwoju ekonomiki danego kraju, G. Mosiej dzieli politykę celną na opartą na substytucji importu, bazującą na teorii monetaryzmu, polityce przemysłowej i ekspansji eksportowej, na funkcjonalnie służebną wobec polityki fiskalnej i zasadzającą się na reglamentacji handlu zagranicznego¹⁰⁰.

Jak na podstawie powyższej widać, typologia polityki celnej u przywołanego autora jest mieszana, bazująca na teoriach dotyczących roli pieniądza i kapitału, dominacji na danym etapie rozwoju gospodarki produkcji dóbr surowcowych i tych bardziej zaawansowanych technicznie i technologicznie, tudzież na innych koncepcjach, często kombinowanych. To wszystko sprawia, że bardziej dookreślona prawniczo, krótsza i jednoznaczna w wymowie definicja tejże polityki dana przez W. Czyżowicza, jest co do zasady prostsza do zastosowania. „Polityka celna to całokształt działalności państwa lub organizacji międzynarodowej i jego/jej organów, związany z ochroną interesów narodowych lub państw członkowskich ugrupowania integracyjnego w obrocie międzynarodowym towarami i usługami, polegający na tworzeniu regulacji prawnych autonomicznych lub na przyjmowaniu międzynarodowych standardów wynikających z umów... międzynarodowych oraz wprowadzaniu ich do własnej praktyki życia społeczno-gospodarczego”¹⁰¹. Powiedzieć zatem można w skrócie, że wg tego autora, polega ona na działaniach podmiotów mających wynikające z ustawodawstwa własnego lub traktatowego uprawnienia by wprowadzać do prawnego obiegu (obowiązywania i stosowania) krajowego lub ugrupowań integracyjnych regulacje dotyczące obrotu towarowego ponadkrajowego (międzycrajowego). Taka charakterystyka polityki celnej sugeruje jej wielopłaszczyznowe związki z procesem tworzenia prawa. W. Czyżowicz zauważa, że konkretne poczynania w zakresie tworzenia prawa krajowego następują w szeroko rozumianym (a więc m.in. ekonomicznym) interesie normodawcy¹⁰².

Inny model oddziaływania polityką celną na rynki proponuje podział na:

- „– państwa prowadzące politykę substytucji importu;
- państwa prowadzące politykę liberalną (otwartą) opartą na zaleceniach szkoły monetarystycznej;
- państwa prowadzące aktywną politykę celną, opartą na polityce przemysłowej i ekspansji eksportowej;
- państwa prowadzące politykę celną będącą funkcją polityki fiskalnej;
- państwa prowadzące politykę pełnej reglamentacji handlu zagranicznego, których polityka cel-

99 G. Mosiej, *Polityka celna...*, str. 39-44.

100 Ibid., str. 45

101 W. Czyżowicz – red. n., et al., *Prawo i postępowanie celne*, Warszawa 2001, str. 16, wcześniej w *Zeszytach naukowych WSE w Warszawie*, Warszawa 1995, nr 1, str. 50.

102 Ibid., str. 18.

na ma jedynie charakter formalny”¹⁰³. Trudno nie powiązać tego punktu widzenia na rolę państwa w kształtowaniu polityki celnej z wcześniej sygnalizowanymi związkami metodologii prawniczej z typem państwa. Historia ustroju II RP zdaje się potwierdzać takie stanowisko poznawcze, zmierzając od liberalizmu gospodarczego do ścisłej reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą i związanej z tym zjawiskiem kontroli przepływów towarowych przez polskie granice celne¹⁰⁴.

Polityka w powszechnym rozumieniu, to ciąg działań mających na celu określony efekt z danej dziedziny¹⁰⁵. Ogólne określenie polityki dotyczy więc także stosunków społecznych (społeczno-gospodarczych). To ujęcie sprawia, że politykę, a więc także politykę celną, z punktu widzenia dogmatyki prawa potraktować należy jako pojęcie oparte i zbudowane o metodę logiki nieformalnej. To podejście z kolei wpływa na zrozumienie i zdefiniowanie procesu jej powstawania. Tym samym wspomniana przed momentem metoda analityczna uchwalania danego aktu prawnego, nadaje się do jej rozpoznania i to właśnie w niej upatrywać można narzędzie poznania intencji ustawodawcy w zakresie polityki celnej. Zrozumiałym jest więc, że stosowane techniki legislacyjne odwołują się do tej sfery stosunków społecznych, próbując stworzyć najskuteczniejsze dla realizacji założonych celów instrumenty prawne (w tym z zakresu polityki celnej), poczynawszy od etapu tworzenia norm, na indywidualnym akcie stosowania prawa skończywszy. Zupełnie inną sprawą są preambuły najistotniejszych przedmiotowo aktów prawnych, bo o ile istnieją, to mają charakter deklaracji politycznych, w sumie trudno przekładających się na odczytanie zamiarów prowadzenia realnej polityki gospodarczej¹⁰⁶. To spostrzeżenie dotyczy także polityki celnej. Nie ma bowiem żadnej pewności jaki będzie skutek ekonomiczno-społeczny danej regulacji, choćby zaopatrzonej w rozbudowaną preambułę i dopracowane instrumentarium tworzące poszczególne instytucje prawne. W szczególności pogląd taki dotyczy oddziaływania ceł na poszczególne rynki, zwłaszcza w przypadku „państw małych”, czyli takich, których udział w handlu światowym nie przekracza 1% jego wartości, a do takich zaliczała się II RP¹⁰⁷. Innymi słowy, polityka celna na etapie tworzenia prawa, w zamyśle wyrażająca intencje prawodawcy, nie musi odnieść skutku jaki dla niej przewidziano.

W powyżej nakreślonych ramach doktrynalnych za pewne uznać należy twierdzenie, że polska polityka celna z okresu międzywojennego nie wywierała wpływu na ogólnoswiatowe tendencje w zakresie handlu zagranicznego. Tym samym zredukować należy jej znaczenie wyłącznie do polskiej sfery wpływów gospodarczych (ryнку krajowego).

Teoria prawa, w sensie analiz dogmatycznych i zagadnień pochodnych, w dysertacji prezentowana będzie przede wszystkim z punktu widzenia współczesnego stanu wiedzy i tak też prowadzone były dotychczasowe wywody. Jednakże rozważając zagadnienia związane bardziej z polityką gospodarczą niż z teorią prawa, należy przywołać poglądy pochodzące z badanego okresu

103 T. Bartoszewicz, *Cło w międzynarodowych stosunkach gospodarczych*, Ostrowiec Świętokrzyski 2002, str. 173.

104 Stan prawny w tym zakresie w II RP opisany jest w rozdziale III.

105 Polityka to m.in. „przemysłane działanie mające doprowadzić do osiągnięcia określonych zamierzeń.”

Nowy słownik..., pr. zb., p.r. E. Sobol, str. 706.

106 Por.: M. E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009, str. 195.

107 Por. przypis nr 416 i treść objętego nim zdania.

historycznego ponieważ realia gospodarcze z danego momentu mocniej niż doktryna prawna bądź polityczna, wpływają na zagadnienia finansowania (budżetowania) państwa. Za reprezentatywne dla myśli naukowej okresu międzywojnia, zarówno z uwagi na dorobek naukowy i pedagogiczny autora jak i z uwagi na okres powstania jego sztandarowego dzieła (1938 r.) posłużyć mogą wypowiedzi S. F. Królikowskiego zawarte w pracy: *Zarys polskiej polityki handlowej ze szczególnym uwzględnieniem polityki celnej*. Nie daje on wprawdzie jednoznacznej definicji pojęcia polityki celnej, ale wywodzi jak poniżej: „Politykę gospodarczą z punktu widzenia jej przedmiotu, czyli w zależności od dziedziny życia gospodarczego, na którą państwo wpływa, możemy podzielić jak następuje: ... polityka handlowa, w tem polityka handlu zagranicznego (...) polityka handlu zagranicznego dotyczy oddziaływania państwa na organizację handlu zagranicznego”¹⁰⁸. Polityka celna natomiast według niego, to „środki celne (polityka celna)”, jako pochodna „systemu podziału środków w zależności od typu środka polityki handlowej”¹⁰⁹.

W świetle przedstawionych poglądów, za uzasadnione uznać należy twierdzenie, iż najszerszej rozumiana polityka celna jest częścią polityki gospodarczej realizowanej metodami administracyjnymi przez organy danego państwa. Takie jej określenie, niezależnie od rozbudowanych, zaprezentowanych przed momentem typologii, pozwala na wysunięcie kolejnego twierdzenia, że polityka celna jest m. in. zbiorem instrumentów prawnych, uchwalonych (bądź wydanych) w zakresie spełniania większościowego lub agencyjnego¹¹⁰ modelu oddziaływania ustawodawcy na realia życia społeczno-ekonomiczne danego kraju w jego relacjach z innymi krajami, oddzielonymi odeń granicą celną. W tym sensie jest elementem systemu prawa.

Polityka celna jest zatem realizowana zarówno przez władzę ustawodawczą jak i wykonawczą. W świetle przedstawionych wywodów, nie ma żadnych przeszkód formalnych by nie twierdzić, że w Polsce w latach 1918-1939, choćby przez uchwalenie przepisów o taryfie¹¹¹, prowadzona był polityka celna.

1.6.2. Pojęcia z zakresu celnictwa, jako elementy dogmatyki prawa

Zagadnienia ogólne

Określenia i definicje dogmatyczne mają sens porządkujący zarówno wiedzę, jak i konkretne regulacje i instytucje prawne. Z tego powodu jako wykorzystane w dalszych partiach rozprawy (rozdziały II i III) wymagają przybliżenia.

Najogólniej można przyjąć co wykazano powyżej, że – w ujęciu materialnym – polityka celna jest elementem polityki gospodarczej, w formalnym zaś – polityka celna to całokształt

¹⁰⁸ S. Fr. Królikowski, *Zarys polskiej polityki handlowej ze szczególnym uwzględnieniem polityki celnej*, Warszawa 1938, str. 3.

¹⁰⁹ Ibid., str. 93.

¹¹⁰ Nie każdy rząd musi posiadać większość parlamentarną by prowadzić politykę gospodarczą. Prawdziwość tego twierdzenia dowiodły rządy gabinetu W. Grabskiego, nie posiadającego większości parlamentarnej.

¹¹¹ Odnotować należy obecny w literaturze pogląd, że „polityka celna utożsamiana jest w większości opracowań z kategorią ceł...” G. Mosiej, *Pojęciowo–definicyjne zagadnienia polityki celnej w teorii i praktyce*, „Ekonomia”, Warszawa 2004 r., z. 15, str. 138.

legalnych (prawidłowo uchwalonych, bądź wydanych i ogłoszonych) według prawa krajowego i zawartych traktatów działań państwa o charakterze prawnym, a także organizacji międzynarodowych, związanych z ochroną interesów danego rynku krajowego bądź celnego ugrupowania integracyjnego w międzynarodowym obrocie towarowym.

Analizując typologię i sprawy związku polityki celnej z polityką gospodarczą, stwierdzić należy, że polityka celna ma dwie podstawowe definiujące ją sfery pojęciowe oparte o rodzaj narzędzi i zadań przewidzianych do jej realizacji. Rozpatrywać można pod jej pojęciem wątek ekonomiczny ceł, a więc uzyskanie wpływu gospodarczego (gospodarczo-budżetowego) na zdarzenia dziejące się na danym rynku za pomocą: (a) mechanizmów typologicznych pozwalających na jego wyodrębnienie od rynków pozostałych, dzięki zastosowaniu narzędzi metodologicznych zbudowanych w oparciu o ceny obowiązujące na odmiennych rynkach (*terms of trade*) lub im podobnych i (b) poprzez stosowanie instrumentów finansowych zmierzających do zmian stosunków towarowo-pięniężnych, czy w szczególności, warunków parytetu wymiany dóbr na konkretnym obszarze poddanym danej regulacji prawnej mieszczącej się w ramach wskazanego przez nie rynku¹¹². W takim ujęciu, polityka celna byłaby elementem polityki handlowej prowadzonej przez dane państwo lub organizację typu integracyjnego. To rozumienie wykracza poza obszar analizy nakreślonej niniejszą dysertacją. Zostanie pominięte.

Polityka celna, w ściślejszym zakresie jej rozumienia sprowadza się do zagadnień organizacyjno-technicznych dotyczących sposobu urządzenia (uregulowania i wymiaru) oraz poboru cła. Zagadnienia uchwalenia (bądź ustalenia) wysokości (określonego w taryfach) i poboru cła, stanowią tym samym konkretnie dający się zdefiniować obszar legislacyjny oraz element polityki celnej. Można wprawdzie poprzestać na takim określeniu¹¹³, mając jednak na uwadze, że polityka celna stanowi część składową ogólnej polityki towarowo-pięniężnej organizmu z prawno-ustrojowego kontrolującego dany obszar celny (w przypadku II RP – konkretnego państwa nie będącego członkiem organizacji międzynarodowej tworzącej unię celną), mającej na celu zapewnienie środków realizacyjnych związanych z prawem do uczestniczenia w rynku tworzącym dany obszar celny (polityka celna w znaczeniu makro).

Pewne też jest, że polityka celna w każdym z podanych znaczeń ma wpływ na sposób określenia taryf celnych¹¹⁴.

Polityka celna wiąże się zatem z polityką dotyczącą finansów publicznych w wymiarze budżetowym, poprzez prawo finansów publicznych, w szczególności przez prawo budżetowe z jego odmianami, tj. prawem daninowym i jego skonkretyzowaną odmianą – prawem celnym¹¹⁵.

W okresie międzywojennym środki polityki celnej widziane były jasno i rozumiano je następująco: „(1) cła i taryfy celne przywozowe, (2) korekturę (uelastycznienie) obciążenia celnego

112 G..K. Walkowski, *System polskiego prawa podatkowego w praktyce*, t. VII, cz.4, Bydgoszcz 2013, str. 447-448.

113 Por. *Prawo celne międzynarodowe wspólnotowe polskie*, p. r. K. Lasińskiego-Suleckiego, Warszawa 2009, str. 81, gdzie oprócz odniesienia do taryf przewiduje się także nieco szersze znaczenie polityki celnej obejmując tym pojęciem „sferę procedur celnych czy funkcjonowania administracji celnej”.

114 Op. cit, a także str. 81-82.

115 „Cło jest rodzajem daniny publicznej.” J. Głuchowski, *Prawo polskie. Próba syntezy*, Warszawa 2009, str 759.

przywozu... towarów w drodze ulg celnych autonomicznych, (3) korekturę (...) obciążenia celnego... (obrót czasowy, w tym i uszlachetniający), (4) korekturę ujemnego wpływu ceł przywozowych na handel pośredniczący (wolne obszary celne i składy celne...), (5) korekturę ujemnego wpływu ceł przywozowych na eksport (zwrot cła), (6) taryfy celne wywozowe¹¹⁶. Poglądy tego typu obecne są również we współczesnej doktrynie nauki o ciele. Według nich, polityka celna da się odnieść (czy też stara się wskazać swój sens) do problematyki stawek taryfowych¹¹⁷.

Zamykając omówione zagadnienia polityki celnej, zgodnie z zaproponowaną kolejnością badania dogmatycznego zagadnienia polskiego prawa celnego (definiowanie pojęć, opis systemu, etc.), przejść należy do omówienia zagadnień traktujących cło rozumiane jako wynikający z normy prawnej szczególnie stosunek prawny, widziany po równi opisowo jak i dogmatycznie.

W starszej nomenklaturze, bezpośrednio poniżej omówione zagadnienia nazywane były wymiarem i poborem cła¹¹⁸, przy czym odnoszone były także do innych należności (wymiar) i zobowiązań (pobór) – podatkowych. Te uproszczenia zachowały swoją atrakcyjność legislacyjno-metodologiczną po współczesność, choć przez doktrynę prawa celnego przedstawione były w szerszy sposób, gdyż zostały rozbudowane o większą ilość elementów składowych¹¹⁹. Te kwestie zostaną bliżej omówione jako elementy metody analizy prawa stanowionego (rozdziały II i III dysertacji).

Poniżej, po zakończeniu omawiania pojęć z zakresu celnictwa, jako osobna kategoria poznawcza zostanie omówiona klasyfikacja ceł, w dalszej kolejności inne zagadnienia dotyczące normy prawa celnego i stosunku prawno-celnego.

Obowiązek celny, dług celny

Obowiązek celny, to – w ogólności – stosunek prawny wynikający z normy prawnej, a także szczególna procedura prowadząca do powstania należności z tytułu istnienia określonego zobowiązania o charakterze pieniężnym, mogącego być zakwalifikowanym jako cło, zobowiązania w postaci długu celnego istniejącego aż do jego wygaśnięcia. Obowiązek celny może być definiowany z teoretycznego jak i z praktycznego punktu widzenia według przesłanek (a) normatywnych (występowanie w jego zakresie określonych i obowiązujących w czasie jego istnienia przepisów prawa i powszechnie uznanych zwyczajów, przede wszystkim międzynarodowych), (b) ekonomicznych (te oceniają obowiązek w ramach jego znaczenia finansowo-gospodarczego) oraz (c) pozostałych (trudnych do jednoznacznego zdefiniowania, lub ukrytych podstaw jego istnienia i wykonania). Konkuruje ze sobą w omawianym zakresie dwa podstawowe ujęcia zagadnienia długu celnego. Pierwsze, iż jest on częścią stosunku prawno-daninowego, drugi, że stanowi on jedynie formę jego wypełnienia¹²⁰.

116 S. Fr. Królikowski, *Zarys...* Warszawa 1938, str. 95.

117 *Prawo celne...*, p.r. K. Lasińskiego-Suleckiego, Warszawa 2009, str. 81-82.

118 Miało to oparcie w ustawodawstwie. Na przykład art. 2 Rozporządzenia Ministra SKarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej z dnia 11 czerwca 1920r. (Dz. U. z 1920 r. Nr 51, poz. 314) stanowił: Do wymiaru i poboru ceł oraz do wszystkich czynności przy odprawie celnej towarów powołuje się urzędy celne.

119 G. Mosiej, *Pojęcie cła. Analiza doktrynalna i dogmatyczna w Polsce*, „Państwo i prawo”, rok LIX, z. 4 (698), Warszawa 2004, str. 58.

120 Pośrednio wiąże się to z teoriami dotyczącymi jego rzeczywistego i normatywnego powstania i spełnienia.

Dług celny jest jedną z podstawowych instytucji prawa celnego obecną także w przepisach obowiązujących w II RP. Przepisy prawa celnego nakładają określone obowiązki na osoby dokonujące przywozu bądź wywozu towarów. Jednym z nich może być obowiązek zapłacenia cła i opłat celnych. Stosunek prawno-daninowy, w szczególności stosunek prawno-celny, jaki powstaje z mocy prawa w wypadku przewozu towarów przez granicę celną, rodzi obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych lub wywozowych¹²¹. Występowanie długu celnego wiązać się może z żądaniem złożenia zabezpieczenia¹²² jego spłaty, co biorąc pod uwagę „pieniężny” charakter cła, stanowi jedną z podstawowych przesłanek uznania sprawy długu celnego, za cechę definiującą pojęcie cła. Opierając się na właściwościach określających dług celny wyprowadzić należy twierdzenie, że jego charakterystyka prawna zbliżona jest, a nawet tożsama z właściwościami długu, o których traktuje teoria prawa zobowiązań¹²³. Zabezpieczeń może być kilka lub jedno, a podmiotem je składającym może być osoba zobowiązania do dokonania zgłoszenia celnego lub osoba dla tego obowiązku trzecia (nie uczestnicząca w samym stosunku prawno-celnym). Zabezpieczenia można podzielić na obligatoryjne, czyli takie, których organ celny jest zobowiązany żądać, i fakultatywne, czyli takie, których może się domagać. Ponadto mogą wystąpić zabezpieczenia pojedyncze, generalne i ryczałtowe¹²⁴. Wskazanie formy zabezpieczenia należy do osoby zobowiązanej do jego złożenia, jednak organ celny może odmówić przyjęcia zabezpieczenia, które zostało zaproponowane przez osobę zobowiązaną. Jako przesłankę odmowy przyjęcia określonej formy zabezpieczenia uznaje się okoliczność (uzasadnione przypuszczenie), iż dług nie zostanie uregulowany w terminie bądź że w ogóle nie zostanie uregulowany. Do podstawowych form zabezpieczenia długu celnego należy zaliczyć depozyt w gotówce i gwarancje bankowe. Ponadto zabezpieczeniem spłaty długu celnego może być każdy inny dokument mający wartość płatniczą, jeżeli zostanie zaakceptowany przez organ celny. Wysokość kwoty wynikająca z długu celnego ustalana jest na podstawie elementów kalkulacyjnych odpowiadających wartości towaru w momencie przyjęcia zgłoszenia celnego (czyli jednego z formalnych etapów powstania obowiązku celnego¹²⁵) lub według innej metody kalkulacyjnej. Dłużnikiem jest osoba zgłaszająca towar do odprawy celnej lub uznana przez organ celny za zobowiązaną do takiego zgłoszenia, lub wreszcie zobowiązana do powyższego na mocy innych przepisów prawa. W przypadku braku zgłaszającego lub odbierającego dany towar na innym obszarze celnym, dług celny zostaje zabezpieczony poprzez ustanowienie zastawu¹²⁶ na towarze.

Do kwestii związanych z określeniem długu celnego zaliczyć należy moment i miejsce jego powstania. Moment (data) powstania długu celnego ma znaczenie dla wielu okoliczności związanych z jego wypełnieniem, na przykład dla wskazania początku biegu terminu powiadomienia dłużnika o istniejącym długu celnym. Miejsce powstania długu celnego przesądza natomiast o zastosowaniu przepisów krajowych dotyczących długu celnego, a także o właściwości miejscowej

121 *System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, pr. zb. p.r. L. Etela, Warszawa 2010, str. 878.

122 O istocie i formie zabezpieczeń zapłaty długu celnego – A. Kuś, *Prawo celne*, Bydgoszcz – Lublin, str. 328-331.

123 W szczególności dotyczy to koncepcji cywilistycznie rozumianych praw podmiotowych, czyli uprawnień przysługujących konkretnemu podmiotowi prawa względem innego (zobowiązanego) podmiotu. Por.

A Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, str. 133-136.

124 Por.: A. Kuś, *Prawo...*, str. 329.

125 *System...*, t. III, pr. zb. p.r. L. Etela, str. 879-880.

126 Przedwojenne przepisy w tym zakresie stanowiły wprost o konflikcie na przykład §§ 33 Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. Nr 11, poz. 64.

organów celnych. Dług celny powstaje w miejscu, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące jego powstanie¹²⁷. Dług celny powstaje więc w określonym miejscu i czasie. Osobną kwestią jest wymagalność takiego długu. Podstawową formą wypełnienia świadczenia zwanego długiem celnym jest jego zapłata w terminie wynikającym z przepisów prawa lub wyznaczonym przez organ w porozumieniu z dłużnikiem. Zapłata długu celnego, tak jak zobowiązań podatkowych, następuje wyłącznie za pomocą środków pieniężnych. Dług celny przestaje być wymagalny w przypadku jego przedawnienia, zaniechania poboru lub umorzenia (w tym ostatnim przypadku dług przestaje istnieć, w poprzednich dwóch sytuacjach nie zamienia się w tzw. świadczenie naturalne, bo to pochodzi z zakresu prawa prywatnego i nie ma zastosowania do prawa publicznego¹²⁸).

1.6.3. Doktrynalne klasyfikacje cel

Klasyfikacja cel i zagadnienia pochodne

Poruszane teraz zagadnienie, również – od strony teoretycznej – należące do kwestii metodologicznych, pojawiające się wprost w aktach prawnych, jest rozmaicie przedstawiane w doktrynie. Pomijając różnice definicyjne podobnych pojęć występujące między nauką o prawie a nauką ekonomiczną, cło wyodrębnia się w obu jako specyficzną należność¹²⁹. Klasyfikacje cła mogą być oparte o rozmaite czynniki, niejednorodne przedmiotowo. Na przykład (I.) o: (a.) podstawę wymiaru cła, (b.) źródło jego określenia, (c.) kraj pochodzenia towaru, (d.) kierunek obrotu, (e.) techniki stosowania, (f.) przedmiot, (g.) cel zastosowania¹³⁰.

Bazując na powyższej podstawie przedmiotowej nauki o ciele, można zbudować różne koncepcje podziału cel. Z punktu widzenia podstawy wymiaru (ad a.), cła można dzielić na specyficzne, określane według (od) jednostki miary, od wartości, bądź według kryterium mieszanego. W zależności od podstawy prawnej i typu organu ustanawiającego (ad b.) na suwerenne i konwencyjne. W oparciu o pochodzenie krajowe towaru (ad c.), cło można dzielić na: autonomiczne, konwencyjne, preferencyjne, odwetowe, antydumpingowe i wyrównawcze, i podwyższone. W zależności od kierunku ruchu (przemieszczenia) towaru (ad d.) na: przywózowe (importowe), wywózowe (eksportowe) i tranzytowe (przewozowe). Kryterium techniki zastosowania (ad e.) pozwala na wyodrębnienie cel automatycznych i warunkowych. Z uwagi na klasyfikacje towarowe (ad f.), cła podzielić można na przemysłowe i rolne. Według kryterium celu wprowadzenia (ad g.), na: fiskalne, ekonomiczne i preferencyjne¹³¹. Celem cel fiskalnych jest uzyskanie maksymalnego dochodu finansowego dla/u podmiotu je nakładającego. Cła ekonomiczne dzielą się na: negocjacyjne (w istocie są to cła nierealne, lecz mające odegrać rolę w rozmowach handlowych

127 *System...*, t. III, pr. zb. p.r. L. Etela, str. 879-880.

128 Prawo nie zna bowiem żadnych normatywnie określonych metod do przymuszenia dłużnika do spełnienia świadczenia naturalnego.

129 Poglądy w tym zakresie mieszczą się w spektrum: opłata – podatek – niepodatkowe źródło dochodów budżetowych – danina – quasi-podatek, por.: G. Mosiej, *Pojęcie cła...*, str. 58-63.

130 K. Włodkowski, *Zasada powszechności cła i jej ograniczenia w Polsce, Unii Europejskiej oraz wybranych krajach Europy Wschodniej*, Toruń 2009, str. 38.

131 *Ibid.*, str. 38-39.

jako środek wpływu na ich wynik), protekcjonistyczne agresywne (ekspansywne), protekcjonistyczne ochronne (wobec produkcji krajowej). Cła ekspansywne mają ułatwić opanowanie rynku zewnętrznego wobec rynku krajowego, natomiast funkcją ceł protekcjonistycznych ochronnych może być: (a) prohibicja, czyli zaporowe ustanowienie ceł w przywozie poprzez celowo zawyżoną stawkę i trudne warunki wymiaru i poboru, (b) edukacja i promocja dla rozwijanych na rynku krajowym gałęzi przemysłu czy poszczególnych produktów, (c) zachowawczość, rozumiana jako nie pogarszanie warunków ekonomicznych dla danego sektora gospodarki, (d) utrzymanie ekwiwalencji cenowej pomiędzy produktami krajowymi a zagranicznymi¹³².

W doktrynie ekonomii zostało wprowadzone pojęcie (II.) mechanizmu (1.) oddziaływania cła na kraje duże, czyli takie, w których popyt jest na tyle istotny wartościowo, że może mieć wpływ na ceny światowe i (2.) oddziaływania cła na kraje małe, które nie wykazują popytu mającego wpływ na ceny światowe. Zaobserwowano przy tym zjawiska, mogące zostać wyrażonymi poprzez stosowne funkcje algebraiczne. W pierwszym przypadku z wyróżnionych, wprowadzenie ceł powoduje incydencję ceł, zwaną także efektem *terms of trade* ceł, czyli nie znanego krajom małym wpływu ceł na gospodarkę światową. Dla sytuacji dużego kraju poszukiwać można tzw. cła optymalnego dla produkcji krajowej. W przypadku kraju małego, nie mówi się o cło optymalnym jako elemencie ekonomicznego oddziaływania cła¹³³.

W nauce o handlu zagranicznym (III.) używa się jeszcze innego, niż powyżej wymienione, sposobu klasyfikacji. Jako zasadę przyjmuje się, że cło należy do środków polityki handlowej o charakterze taryfowym. Cło przypisuje się funkcje, spośród których najważniejszymi są: ochronna dla rynku, fiskalna i ochrony bilansu płatniczego. Dwie spośród właśnie wymienionych były opisane wcześniej (g., II.). Pozostaje zatem do wyjaśnienia funkcja trzecia. „Cła chronią bilans płatniczy, oddziałując na rozmiary importu. Wzrost stawek celnych podnosi koszt importowanych dóbr, zmniejszając na nie popyt. Importerzy płacą więc za sprowadzane towary według obowiązującego kursu powiększonego o stawkę celną. Jeżeli średnia ważona stawka celna wynosi c , to: $f r i = f r (1+c)$, gdzie: $f r i$ oznacza rzeczywisty kurs walutowy w imporcie, a $f r$ – kurs walutowy w eksporcie. Stosowanie ceł prowadzi więc do różnicowania kursu walutowego w zależności od kierunków handlu, przy czym zarówno eksporterzy, jak i importerzy odbierają politykę kursową jako niekorzystną”¹³⁴.

Jak na podstawie zaprezentowanych klasyfikacji widać, wielorakość stosowanych dla tego celu kryteriów nie sprzyja jednorodnym podziałom typologicznym. Nie ma zatem metodologicznych przeszkód by wyodrębnić (IV.) główne rodzaje ceł według kryteriów kombinowanych:

1. cła wywozowo-przywozowe i tranzytowe (wg kierunku trwałego lub czasowego przekroczenia granicy celnej),
2. cła ochronne, protekcyjne i retorsyjne (są to cła nie mające charakteru fiskalnego i nie mające wprost wpływać na bilans płatniczy gospodarki danego państwa, a kryterium ich

132 R. Włodkowski, *Zasada powszechności...*, str. 40-41.

133 A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2009, str. 171-180.

134 J. Rymarczyk et c., *Handel zagraniczny; Organizacja i technika*, Warszawa 2005, str. 88-89.

wprowadzenia jest polityka gospodarcza; do ostatnich spośród wymienionych zaliczyć można cła antydumpingowe, stanowiące element ceł wyrównawczych¹³⁵,

3. cła wartościowe i cła ilościowe (wg kryterium przyjętej podstawy obliczenia cła),
4. cła realne i ukryte (według faktycznego wpływu na określony wartościowo parytet wymiany dóbr podlegających obowiązkowi celnemu),
5. cło klasyfikować można także według innych przesłanek, na przykład według grup towarowych, tak jak czynią to poprzez układ taryfy celne; można też grupować je w ogólniejszych ramach taryfowych, na przykład cło na towary konsumpcyjne, cło na towary inwestycyjne, cło na dzieła rzemiosła, można wreszcie cła oceniać z punktu widzenia celu ich wprowadzenia i stosowania w ramach polityki gospodarczej lub pieniężnej, na przykład cła fiskalne, cła ekonomiczne, itd.

Inne typologie stanowią rozwinięcie lub skrócenie podziałów wyżej proponowanych. Przy tej okazji wypada zastanowić się nad sporadycznie proponowaną możliwością klasyfikacji ceł według (V.) kategorii formy płatności, co dla zagadnienia cła wydaje się być nieprawidłowe, ponieważ nie jest ono kluczowe ani samoistne, a jedynie pochodne, mieszczące się w ramach wypełnienia obowiązku (długu) celnego. Poruszony temat jest jednak dyskutowany w doktrynie jako element szerszego zagadnienia klasyfikowania ceł i zasad celnych z punktu widzenia zwolnienia (uwolnienia) od cła¹³⁶. Tym samym, w poruszonym właśnie zakresie przyznać jedynie wypada rację pogładowi, iż unormowania obejmujące uprzywilejowanie niektórych operacji celnych, względnie procedur gospodarczych (uszlachetnianie, etc.), wreszcie same zwolnienia celne, mieszczą się w kategorii zwolnień od płatności z obliczonej kwoty długu celnego¹³⁷. Zapatrywanie takie, opiera się na poglądzie, że „wszystkie towary przywożone w celu prowadzenia działalności gospodarczej związane są z koniecznością wyliczenia cła i obliczenia długu na nich ciążącego”¹³⁸. Obliczenie czyni więc czynnikiem istotnym dla klasyfikacji.

Można wprawdzie utrzymywać, że istnieje szczególna norma prawna uwalniająca od obowiązku w zakresie cła (teoria ta wywodzi się z dorobku doktryny prawa podatkowego), jednak całą koncepcję normy uwalniającej należy marginalizować jako zasadniczo błędną, gdyż element uwolnienia od obowiązku stawia „przesłankę deklaratoryjną”, niekonieczną, ponad „przesłankę konstytucyjną” normatywnie określającą okoliczności powstania zobowiązania.

Pojęcie cła w przepisach prawnych II RP

Mając na uwadze nakreślone zagadnienia definicyjne, w szczególności biorąc pod uwagę pogląd, że „polityka celna... to kategoria ceł”, poddać należy analizie znajdujące się w przepisach obowiązujących w II RP definicje cła i inne związane z cłem określenia wynikające z przemieszczenia towarów do, i z, polskiego obszaru celnego.

135 Por. J. Łopuski, *Zarys prawa handlu międzynarodowego*, Toruń 1981, str. 53.

136 Por.: K. Włodkowski, *Zasada powszechności...*, str. 139-142.

137 W. Czyżowicz, (red.) *Prawo i postępowanie...*, str. 22.

138 Ibid., str. 27.

Pierwszym aktem prawnym mogącym zostać wykorzystanym do rozważenia pojęcia cła jest Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej (omówione poniżej), pięciokrotnie zmieniane, spośród których nowelizacji jedynie Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej z 11 czerwca 1920 roku¹³⁹ objęło dwoma przepisami kwestie definicyjne (art. 1, „Każdy towar wprowadzony do obszaru celnego... podlega opłacie celnej (...) Towary przewożone przez obszar celny... lub wywożone z niego podlegają opłacie celnej” oraz w art. 2: „Do wymiaru i poboru ceł... powołuje się urzędy celne.”). Późniejsze przepisy, oparte o bardziej skonkretyzowane podstawy prawne, do zagadnień definicyjnych odnosiły się szczegółowiej, by jednoznacznie uporządkowane od strony techniczno-legislacyjnej zawrzeć w ustawie z roku 1933 o prawie celnym.

Art. 5 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 23 sierpnia 1932 r. o ustanowieniu taryfy celnej przywózowej¹⁴⁰ stanowił, że (1) cło wymierza się według podanych w taryfie celnej podstaw wymiaru, Podstawą obliczenia była waga lub wartość towaru. Wymiar następował przy uwzględnieniu stawek zawartych w taryfie (art. 2 i 3). Delegacja prawna (art. 44 Konstytucji) na podstawie której wydano omawiane rozporządzenie była ściśle formalna i nie zawierała definicji cła. Rozporządzenie z 23 sierpnia 1932 r. uchylało dotychczasowe przepisy o taryfie celnej, tj. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 czerwca 1924 r. w sprawie taryfy celnej¹⁴¹. I w tym przepisie nie znalazła się definicja prawna pojęcia cła. Tej nie zawierała również regulacja będąca podstawą prawną wydania rozporządzenia z 26 czerwca 1924 r., czyli Ustawa z 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej¹⁴². Przywołana ustawa powoływała jedynie uprawnienie Prezydenta RP, do wydawania rozporządzeń na podstawie uchwał Rady Ministrów, w tym, do wprowadzania zmian stawek celnych stosownie do koniunktur gospodarczych – art. 1, ust. 2¹⁴³. Ani akty wykonawcze do rozporządzenia z 26 czerwca 1924 r. ani przepisy wykonawcze do ustawy z 11 stycznia 1924 r. nie zawierały definicji cła. Uchylony rozporządzeniem z 26 czerwca 1924 r. wcześniejszy akt prawny regulujący sprawę taryfy celnej, czyli Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej¹⁴⁴ zawierał określenie należności wymierzanej i pobieranej od każdego towaru wprowadzonego do obszaru celnego Państwa Polskiego, za wyjątkiem towarów, które były przez ten obszar (wyłącznie) przewożone lub wywożone, jako opłaty celnej. To zapisane zostało w art. 1, lecz w następnym artykule przepis stanowił o cłach („...do wymiaru i poboru ceł...”). W dalszej części omawianego aktu prawnego dominuje używanie rzeczownika cło w liczbie pojedynczej. Mowa o art. od 6 do 15. Natomiast w art. 5 mowa jest

139 Dz. U. z 1920 r. Nr 51 poz. 314.

140 Dz. U. z 1932 r. Nr 85, poz. 732.

141 Dz. U. z 1924 r. Nr 54, poz. 540.

142 Dz. U. z 1924 r. Nr 4, poz. 28; zawartość dalszego w kolejności aktu prawnego z zakresu reform Grabskiego, będącego podstawą prawną przepisów o taryfie celnej, tj. ustawa w przedmiocie uregulowania stosunków celnych, omówiona będzie w dalszej kolejności.

143 Byłyby to zatem cła autonomiczne, mające charakter ekonomiczny.

144 Dz. U. z 1919 r. Nr 95, poz. 510.

o cłach odwetowych, które można nałożyć w szczególnych przypadkach (w stosunku do towarów z krajów dyskryminujących polskie towary lub flotę handlową). Ponieważ przepis art. 1 odróżniał opłaty wewnętrzne od cła przywozowego pobieranego według (stawek) taryfy, nie należy sądzić, by opłata celna określona przepisem art. 1 zawierała w sobie wskazane opłaty wewnętrzne (w istocie chodziło o należności monopolowe). Tę konstrukcję pojęciową przejęto - z rozszerzeniem na towary przewożone i wywożone - w przywołanym już rozporządzeniu ministrów z dnia 11 czerwca 1920 r. Tym samym, stanąć należy na stanowisku, że pierwsza w chronologii konstrukcja prawna jaką przewidywały polskie przepisy o taryfie (czyli te z 4 listopada 1919) tworzyła następującą siatkę definicyjną:

- opłaty celne są innego rodzaju należnościami niż opłaty wewnętrzne, czyli nie są tożsame z należnościami nie związanymi z wprowadzeniem danego towaru do polskiego obszaru celnego,
- opłatę celną stanowi wyłącznie cło przywozowe, które oblicza się na podstawie (stawek) taryfy celnej,
- cłami nazwane zostały natomiast przyszłe, tymczasem abstrakcyjne należności nie ujęte w obowiązującej taryfie celnej.

Przykładając do tego stanu prawnego narzędzia współczesnej dogmatyki, stwierdzić należy, że pojęcie: opłata celna, było użyte jako ogólne określenie należności jeszcze nie zaistniałej w ramach (przyszłego i konkretnego) stosunku prawno-celnego, który powstaje (może powstać) dopiero poprzez wskazanie wysokości stawki taryfowej w odniesieniu do danego, konkretnego towaru. Wówczas, konkretyzuje się jako cło, a więc należność istniejącą wyrażoną wartościowo (dług celny). Natomiast pojęcie: „cła odwetowe” nie ma charakteru normatywnego w sensie obowiązywania, a jest jedynie ogólną deklaracją o charakterze narzędzia polityczno-ekonomicznego, która może dopiero przybrać formę aktu prawnego wyrażającego normę tworzącą jeszcze nie zdefiniowany w szczegółach w dacie uchwalania przepisów o taryfie stosunek prawno-celny. Tym bardziej stanowisko powyższe uznać należy za zasadne, że taryfa z roku 1919 była jednokolumnowa i w ramach ówczesnej techniki legislacyjnej w odniesieniu do konstrukcji taryfy nie znano innego instrumentu prawnego niż stworzenie osobnej, jednokolumnowej taryfy celnej o charakterze odwetowym¹⁴⁵.

Późniejsze niż pochodzące z roku 1919 – omówione wyżej - akty prawne ustanawiające taryfę, nadal nie definiowały pojęcia cła traktując je jako należność wynikającą wprost z zastosowania stawek taryfy celnej. Nastąpiło jednak przeniesienie definicyjne z przepisów o taryfie do innego aktu prawnego – Ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych¹⁴⁶. Pozostawiono wprawdzie w tym akcie pojęcie opłaty celnej, jednak teraz używając

145 Lub preferencyjnym. Do takich można zaliczyć „ulgowe cło” przewidziane Rozporządzeniem Ministra Skarbu w przedmiocie stosowania Taryfy Celnej do zagranicznych wód mineralnych naturalnych, Dz. U. z 1920 r. Nr 43, poz. 259. Z wskazanego powodu z zakresu techniki legislacyjnej, podwyższenia lub obniżenia cła wprowadzano odrębnymi, jednostkowymi przepisami.

146 Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777.

jej w liczbie mnogiej (art. 5, art. 7, lit. g) i rozszerzając o należności traktowane jako przeciwdziałające praktykom godzącym w stabilność polskiego rynku towarowo-pięniężnego (pod którym to pojęciem rozumiano zewnętrzne dopłaty do towarów wwożonych do Polski lub inne formy celowego zaniżania cen – dumpingu). W kategorii opłat celnych umieszczono także opłatę wywozową (art. 7, lit. h), różniącą się od opłat manipulacyjnych stanowiących zryczałtowany koszt każdego rodzaju odpraw celnych. Pojęcie „cło” nadal zastrzeżone było dla opłat związanych z przywozem towarów (art. 7, lit. b i d). Cła natomiast nadal stanowiły kategorię deklaracji polityczno-ekonomicznych w odniesieniu do przyszłych stosunków prawnych. Omawianą ustawą wprowadzono nowe pojęcie prawne: należności celne, pod którym – co wynika z zapisu art. 7, lit. c – rozumiano wszystkie należne obciążenia związane z stosunkami celnymi. Pojęcie należności celnych było węższe niż pojęcie opłat celnych i dotyczyło wyłącznie należności już obliczonych i należnych, gdy pojęcie opłat celnych obejmowało zarówno należności potencjalne (wynikające z istnienia obowiązku celnego – to pojęcie z czasów współczesnych) jak i długu celnego (również to określenie jest narzędziem współczesnej dogmatyki prawa celnego).

Przepisy ustawy z 31 lipca 1924 r. zostały uchylone Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 o prawie celnym¹⁴⁷. Ten akt porządkował wcześniejsze definicje, precyzując je. Zachowano pojęcie należności celnych (art. 3 ust. 2), pod którymi w ogólności (art. 17) rozumiano cła przywozowe i wywozowe, a także opłaty celne (w tym dodatkowe) oraz opłaty składowe, a także pojęcie ceł (art. 3 ust. 5), przy czym rozróżniono je na cła przywozowe i wywozowe (art. 13 ust.1), tym samym cło było przywozowe lub wywozowe. Kryterium takiego wyodrębnienia był kierunek przemieszczenia przez granicę celną Polski (traktowaną jako jedność z obszarem W. M. Gdańska (art. 2). Przywołaną ustawą wyodrębniono także cła odwetowe i dodatkowe. Te, w myśl proponowanych wcześniej klasyfikacji – określane według kryterium kraju pochodzenia – określić należy jako cła odwetowe i wyrównawcze¹⁴⁸. Z uwagi na okoliczność, że ostatnie z wymienionych ceł były cłami przywozowymi, nie było potrzeby ich osobnego wskazania pośród należności celnych (art. 17). Z uwagi na treść zapisów art. 13 ust. 2 i 3 odwołujących się w zakresie zwolnień od cła (przywozowego albo wywozowego) i wysokości (wartości) cła od poszczególnych towarów do zapisów taryfy celnej („Taryfa celna określa wysokość ceł dla poszczególnych towarów”), stwierdzić należy, że w myśl omawianego aktu prawnego cło było należnością celną wskazaną i opisaną w taryfie celnej. Wykorzystano zatem dla potrzeb normatywnego określenia pojęcia cła sylogizm logiczny, który można sformułować następująco: jeżeli każde określenie wartości cła znajduje się w taryfie celnej zawierającej wszystkie cła, to każde cło jest określeniem wartości. Regułę tę można rozbudowywać poprzez dodawanie następnych elementów (na przykład przez wskazanie przymiotu towaru jako takiego, który przekroczył granicę celną, itd.), ale zasadą jest odniesienie pojęcia cła do wartościowego wyliczenia jakie przewiduje taryfa.

147 Dz. U. z 1933 Nr 84, poz. 610.

148 W omawianym akcie prawnym wprowadzono mechanizm określania krajowości – art. 19.

Takie jak opisano powyżej normatywne rozumienie pojęcia cło, cła, przewidywały polskie przepisy z okresu międzywojnia, a przedmiotowy stan prawny wyrażony przepisami ustawy o prawie celnym z roku 1933 nie uległ zmianie aż do powojennego momentu uchylecia ustawy.

W konkluzji, twierdzić można, że klasyfikacje ceł jakie znane są współczesnej doktrynie prawa i ekonomii, w ograniczonym zakresie wykorzystywane były w przedwojennym procesie legislacyjnym.

1.6.4. Taryfowe i pozataryfowe narzędzia polityki celnej

Zaprezentowane doktrynalne podziały ceł budowane są w oparciu m. in. o zapisy znajdujące się w taryfach celnych, „czyli klasyfikacjach towarów i odpowiadających im stawek [które] mogą być... podawane także jako stawki maksymalne i minimalne...”¹⁴⁹. Taryfy wskutek uwzględnienia powyższych kryteriów dzieli się zasadniczo na taryfy jednokolumnowe i taryfy wielokolumnowe (według stopnia uwzględnienia wymienionych kryteriów oraz według przyjętych klasyfikacji międzynarodowych). „Gdy dany kraj traktuje przywożone towary jednakowo, bez względu na kraj ich pochodzenia, wówczas jego taryfa celna jest zapisana w jednej kolumnie (tzw. taryfa jednokolumnowa). (...) państwo... stosuje do towarów pochodzących z niektórych krajów lub ich grup stawki niższe niż stosowane wobec towarów pochodzących z pozostałych krajów... udziela niektórym krajom preferencji celnych. (...) Konsekwencją wprowadzania preferencji celnych jest także format taryfy celnej większości krajów. Prawie zawsze są to taryfy wielokolumnowe. Każda z kolumn zawiera stawki celne odnoszące się do towarów pochodzących z określonej grupy krajów. (...) Tego typu zróżnicowanie stawek celnych przewidywała... polska taryfa celna [przed wejściem Polski do Unii Europejskiej]”¹⁵⁰. Doktryna prawa celnego zna także formy pochodne takiej klasyfikacji: system jednokolumnowy, dwukolumnowy, trzykolumnowy, częściowo dwukolumnowy; ten ostatni „to właściwie system jednokolumnowy, lecz z tym, [uzupełnieniem] że w tekście prawa towarzyszącego taryfie celnej jest przepis o ustanowieniu opancerzonych stawek dla pewnych towarów, t.j. stawek, poniżej których dane państwo nie może zejść w swoich traktatach handlowych”¹⁵¹.

Na podstawie zawartości taryf wielokolumnowych ustalić można średnią stawkę celną, która różnicuje się na (a) nieważoną średnią stawkę celną oraz (b) ważoną średnią stawkę celną. Tę pierwszą uzyskuje się sumując wszystkie stawki na wszystkie towary, następnie dzieląc jedną wartość przez drugą. Ważoną średnią stawkę celną zaś dzieląc wielkość wpływów z ceł przez wielkość wydatków na import. Te wielkości stanowią punkt wyjścia do ustalenia nominalnej i efektywnej stopy protekcji¹⁵².

Stawki mają znaczenie dla rozważań teoretycznych, są bowiem elementami konstrukcyjnymi cła podobnymi do elementów konstrukcyjnych podatku, aczkolwiek na pewno są składnikami konkretyzującymi ramy stosunku prawno-daninowego, dokładnie zaś, prawno-celnego. Pozwa-

149 A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki...*, str. 169.

150 Op. cit.

151 S. Fr. Królikowski, *Zarys...*, str. 107.

152 Ibid., str. 181-186.

lają na wyrażenie liczbowo-wartościowe (ilość pozycji w deklaracji celnej i określenie ich wartości), tym samym, na konkretyzację długu celnego. Stawki celne występują w taryfie celnej mogącej mieć charakter eksportowo-importowy lub tranzytowy, na którą składa się (a) ogół towarów usystematyzowanych według różnych kryteriów (nomenklatura towarowa zwana scaloną, jeśli w całej taryfie opiera się o tę samą systematyzację krajową lub międzynarodową, na przykład, Klasyfikację Towarów i Usług), (b) określenie podstawy wymiaru cła i (c) stawki celne, a także (d) wyjaśnienia dotyczące zakresu stosowania stawek celnych¹⁵³. Składnikiem niekoniecznym są (e) inne objaśnienia, na przykład – stawki dla towarów nie występujących w taryfach, lecz do takich podobne, odwołania do innych nomenklatur, przepisów, czy wreszcie ogólne reguły interpretacyjne lub taryfikatory *agio* (na przykład w sytuacji gdy taryfa obowiązująca na danym obszarze celnym jest wartościowa, a na graniczącym z nią lub tranzytowym obszarze celnym, obowiązuje taryfa ilościowo-wagowa). Taryfy celne nie muszą zawierać przepisów postępowania w sprawach celnych ani przepisów materialnego prawa celnego, na przykład dotyczących tzw. linii celnej (legislacyjnie lub zwyczajowo wyznaczonego miejsca, niekoniecznie fizycznie istniejącej linii), której przekroczenie powoduje obowiązek uiszczenia cła. (Linia celna nie jest przedmiotowo powiązana z istnieniem wolnych obszarów celnych¹⁵⁴.)

Zawsze jednak, podstawowym elementem taryfy celnej jest wykaz towarów występujących w obrocie międzynarodowym, których regulacją obrotu zainteresowany jest organ reprezentujący dany obszar celny. Ogólnoświatowe akty tego typu pojawiły się jeszcze przed I wojną światową¹⁵⁵, lecz przede wszystkim w wyniku prac Komitetu Ekspertów Statystycznych Ligi Narodów, w postaci pochodzącej z 31 lipca 1935 r. nomenklatury pod ogólną nazwą: Międzynarodowa Klasyfikacja Towarów¹⁵⁶.

Konstrukcja taryfy celnej jest wynikiem określonych założeń realizowanej w danym państwie czy ugrupowaniu integracyjnym polityki celnej, aczkolwiek, dopuszcza się w analizie ogólnych zagadnień celnych także zagadnienia spoza klasycznie rozumianej polityki celnej (punkty IV., 1-4 poprzedniego śródtytułu), takie jak np. kredytowanie cła (w ogólności jako pojęcie mieszczące się w kategorii długu celnego, ale stosowane w większej skali może być narzędziem finansowego wpływu na politykę gospodarczą). Poruszone teraz zagadnienie należy do zakresu instrumentów (szczególnych narzędzi) polityki celnej. Ogólnie, wypada przypisać je sprawom bieżącej polityki pieniężnej danego kraju (tak jak w przypadku II RP) lub ugrupowania integracyjnego.

153 A. Drwiłło, *Prawo celne*, Gdańsk 2001, str. 41-44.

154 Por.: art. 3, ust. 5-8 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym, Dz. U. z 1933 r., Nr 84, poz. 610.

155 Pierwszą dosyć koherentną propozycję ujednoczonych taryf opracowano w roku 1913 pod nazwą Nomenklatura Brukselska, o historii jej powstania np.: K. Budzowski, *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego*, Kraków 2008, str. 156.

156 W wyniku dalszych prac w roku 1937 stworzono tzw. Nomenklaturę Genewską, opartą o rozbudowany system oznaczania towarów, które zgrupowano w 21 sekcji, 86 rozdziałów. Dla porównania, Nomenklatura Brukselska zawierała pięć zasadniczych grup: I. zwierzęta żywe; II. żywność i napoje; III. surowce i materiały wstępnie przetworzone; IV. produkty przemysłowe; V. złoto i srebro. Op. cit.

Każda z powyżej zaprezentowanych klasyfikacji pozwala na wpisanie zjawisk dotyczących cła w skonkretyzowany układ systematyzacyjny. Na przykład, w układzie oznaczonym jako IV., dopłata do cła przywozowo-wywozowego, nie będąca dumpingiem stanowi cło wywozowe, ochronne, wartościowe lub ilościowe i realne. Dopłata do cła przywozowo-wywozowego, będąca dumpingiem jest cłem wywozowym, protekcyjnym, wartościowym lub ilościowym realnym lub ukrytym, itd.

Na tak zbudowanym podziale technicznym oprócz można ogólną siatkę pojęciową dla zrozumienia i sklasyfikowania każdego cła wyrażonego w taryfie celnej¹⁵⁷.

Do instrumentów oddziaływania taryfowego zalicza się obok powyższych, także taryfowe: kontyngent i plafon. Ten pierwszy środek konkretyzuje się przez uprzednie określenie ilości towaru możliwego do wprowadzenia na dany obszar celny przy zastosowaniu (często specjalnie w takim celu obniżonych) stawek (rozwiązanie tego typu stosowane były w relacjach II RP z W. M. Gdańskiem), plafon natomiast, to ilość towaru nie określona wartościowo-ilościowo z góry, a uzależniona od arbitralnej (bieżącej) decyzji organu celnego, mieszczącej się w aktualnie realizowanej polityce celnej. Oba wspomniane teraz środki zdefiniować można ogólniej jako instytucję zawieszenia poboru cła¹⁵⁸.

Środki oddziaływania taryfowego należą do przepisów prawa pozytywnego i to w zakresie stosunku prawno-celnego wynikającego z prawa stanowionego (prawidłowo ogłoszonego) jak i z aktów stosowania prawa (decyzje indywidualne).

Oprócz taryf celnych, tzw. operatorzy i dysponenci obszarów celnych mogą stosować „ukryte” taryfy celne, a więc takie regulacje danego systemu prawnego, które będąc narzędziem polityki celnej, formalnie starają się pozostać indyferentnymi dla tej polityki. Teoria prawa w toku analizy zagadnień związanych z cłem, nie może się uchylić od zauważenia ukrytego oddziaływania instrumentów przypisanych zagadnieniu stosunku prawno-celnego w ujęciu nauki ekonomii, mowa teraz o ogólnym zagadnieniu dyskryminacji zasad wolnego handlu. Jest to temat rozległy teoretycznie. Obejmuje pojęcia definicyjne, klasyfikacyjne, przedmiotowe (wskazujące rodzaje ograniczeń pozataryfowych), teoretyczno-doktrynalne, pomiarowe i przewencyjne¹⁵⁹. W ramach takich poglądów można wskazać¹⁶⁰ podstawowe cechy i cele środków pozataryfowych jako narzędzi polityki handlowej państwa. Są to: zapewnienie ochrony krajowym producentom, pobudzenie eksportu, polepszenie warunków wymiany, poprawa bilansu płatniczego, redystrybucja dochodów na korzyść krajowych gałęzi gospodarki konkurujących z importem.

Klasyfikacja narzędzi pozataryfowych nie jest jednolita w doktrynie ekonomii czy – jeszcze mniej je rozpoznającej w aspekcie legislacyjnym – doktrynie prawa, lecz jako takie można wskazać: dobrowolne lub przymusowe ograniczenia ilościowe w handlu międzynarodowym, normy techniczne i sanitarne, ochrony środowiska, regulacje prawa, zamówień publicznych, wymóg składnika krajowego w produkcji, reguły pochodzenia, subsydiowanie i inne¹⁶¹.

157 G.K. Walkowski, *System polskiego...*, t. VII, cz. 4, str. 448.

158 *Prawo celne...*, p. r. K. Lasińskiego-Suleckiego, str. 100, 101.

159 R. Ławniczak, *Ograniczenia pozataryfowe w handlu międzynarodowym*, Warszawa 1987/1988, str. 11-117.

160 *Ibid.*, str. 66.

161 A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki ...*, str. 190-208.

Szczególną pozycję w dyskryminowaniu wolnego handlu i to zarówno przez państwa jak i ponadnarodowe organizacje gospodarcze (koncerny, korporacje, konsorcja) odgrywa tzw. dumping. Jest on w pewnym sensie ułomnym definicyjnie środkiem oddziaływania pozataryfowego na handel międzynarodowy, ponieważ odbywa się również bez udziału państwa (choć i państwo może go uprawiać). „Dumping, to sprzedaż dobra za granicą po cenie niższej od... uzyskanej za to samo dobro na rynku krajowym”¹⁶². Wyróżnia się trzy jego rodzaje: sporadyczny, łupieżczy i stały. Kryterium jest stawiany przed nim cel gospodarczy i okres podejmowanych działań. Prawo samo w sobie, tj. bez uwzględnienia pomiarowego instrumentarium ekonomicznego, nie jest w stanie odpowiedzieć na pytanie, co jest dumpingiem, a co nim nie jest.

Kończąc omawianie poruszonych zagadnień metodologiczno-klasyfikacyjnych w odniesieniu do cel, zauważyć wypada, że nieco inaczej niż ekonomia, do tematów narzędzi taryfowych i pozataryfowych podchodzi doktryna prawa, która dzieli środki oddziaływania polityki celnej w powyższym zakresie na (a) ustawodawstwo celne, do którego zalicza przepisy prawa ściśle odwołujące się do cła i spraw celnych i o nim jest rozprawiane w rozdziałach II i III dysertacji, i odróżnia je od (b) ustawodawstwa pozacelnego, wprowadzie również, choć nieco enigmatycznie (na podstawie niejednoznacznych przesłanek) łączonego poprzez określenie definicyjne z celnictwem, ale jednak tylko pośrednio (okazjonalnie) z nim związane. (Z ekonomicznego punktu widzenia, są to właśnie środki pozataryfowej polityki celnej.) Do tej drugiej kategorii przepisów należy zaliczyć pełne lub ograniczone zakazy i nakazy w zakresie obrotu towarowego z zagranicą (tj. regulacje stale obecne w ustawodawstwie II RP), w szczególności dotyczące zdrowia, opieki zdrowotnej i sanitarnej, obyczajności i dóbr publicznych, spraw religijnych Kościołów i związków wyznaniowych, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, ochrony zwierząt i roślin, dóbr kultury i własności intelektualnej, handlowej i przemysłowej, środowiska naturalnego i jego zasobów, standardów metrycznych i podobnych (szeroko rozumianych certyfikacji), tudzież innych wynikających z prawa krajowego bądź międzynarodowego reguł zakazujących posiadania określonych dóbr (towarów i usług) lub obrotu nimi¹⁶³.

1.6.5. Norma prawna prawa celnego, stosunek prawno-celny

Zagadnienia wstępne

Uznając prawo celne za przedmiotowo i funkcjonalnie wywodzące się z prawa administracyjnego, a w myśl współczesnej doktryny prawa, za jego specyficzny element, stwierdzić należy, iż dopuszczalne są teoretyczne klasyfikacje prawa celnego, podobne do tych, dotyczących szeroko rozumianego prawa administracyjnego, czy w ogóle administracji, a więc dzielące je na: prawo celne ustrojowe, materialne i procesowe¹⁶⁴, czy też na część ogólną prawa celnego (teoria, doktryna) i na część

¹⁶² A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki...*, str. 209.

¹⁶³ R. Molski, *Administracyjnoprawna regulacja obrotu towarowego z zagranicą*, Szczecin 2001, str. 69-79.

¹⁶⁴ Por.: przypisy nr 556 i 557.

szczegółową (szczególną) tegoż (obejmując poszczególne regulacje prawne i zawarte w nich instytucje prawa). Publiczny charakter norm prawa celnego, z uwagi na występowanie państwa (czyli podmiotu publiczno-prawnego) w relacjach z wszelkimi innymi podmiotami, nie budzi wątpliwości. W konsekwencji, prawo celne, można również klasyfikować jako prawo o charakterze publicznym, prawo publiczne. Dlatego można wywodzić, że wykazuje się ono podobieństwem konstrukcyjnym budowy norm prawnych do tych, jakie są charakterystyczne dla prawa administracyjnego, a więc także dla prawa daninowego¹⁶⁵. Za tym idzie dalsze stwierdzenie, że powstały na bazie (szczególnej) normy stosunek prawny ma co do zasady taki sam przedmiotowo określony charakter jak ta norma. Zatem, jeśli istnieje norma prawna prawa celnego, istnieje również stosunek prawno-celny.

Biorąc pod uwagę dorobek doktryny prawa daninowego, nie budzi wątpliwości, że norma prawa celnego z uwagi na przynależność do prawa publicznego o charakterze daninowym, zbliżona być powinna swą funkcją i budową do normy prawnej prawa podatkowego¹⁶⁶, tak więc przedmiotem bieżącego badania może być wskazanie normy prawa podatkowego (zagadnienia szeroko omawianego w prawoznawstwie), a potem, szukając podobieństw, celnego. Pomocne w tym przedsięwzięciu poznawczym będzie wskazanie ogólnych cech podatku i cła, jako kategorii pojęciowych z zakresu dogmatyki, podobnych co do charakteru prawnego – daniny na rzecz finansowania państwa. Rozważania o prawnym charakterze cła w oparciu o właściwości konstrukcyjne podatku jest metodologicznie uzasadnione cechami przedmiotowymi obu świadczeń¹⁶⁷.

Można proponować różne określenia istoty podatku, na przykład poniższe: bezzwrotność i nieekwiwalentność (jednostronność) wynikania podatku opłacanego w pieniądzu na rzecz beneficjentów będących związkami publicznoprawnymi, na podstawie obowiązujących w czasie i przestrzeni norm prawnych o charakterze generalnym, a także zagrożenie przymusem jego realizacji¹⁶⁸. Na gruncie polskiego prawa, dla zdefiniowania powinności podatkowej używane są dwa podstawowe pojęcia, które wydają się pomocne dla semantycznego przynajmniej określenia normy prawnej prawa podatkowego. Są to: obowiązek podatkowy (OP) i zobowiązanie podatkowe (ZP). Istnieją różne grupy poglądów czym są OP i ZP. Utrzymywać bowiem można, że są to dwie osobne normy prawne, bądź że jest to jedna dwuelementowa norma prawna, wreszcie, że są to pojęcia zamienne. Dyskusje na te tematy toczą się od wielu lat¹⁶⁹. Dodatkowo, po współczesność,

165 Trzeba jednak zauważyć, że w początkach odrodzonej państwowości pojęcie daniny odnoszone było wyłącznie do kategorii określanej współcześnie obowiązkiem podatkowym – por. ustawa z dnia 16 grudnia 1922 r. o poborze nadzwyczajnej daniny państwowej (Dz. U. z 1922 r., Nr 1, poz. 1). Nie ma w niej mowy o cłach.

166 W istocie analizuje się częściowe funkcje i zasady (A. Kuś, *Prawo...*, str. 92-93) prawa celnego wykazujące ich podobieństwo do prawa podatkowego, ale uderza zasadnicza zgodność podstaw opodatkowania cła z podatkami pośrednimi (A. Kuś, *Prawo...*, str. 97-98). Zauważyć również trzeba, że analiza judykatury opartej o poglądy doktryny prawa, także międzynarodowej, pozwala na popieranie twierdzenia o podobieństwie norm, por.: W. Morawski, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, Warszawa 2012, str. 57-58.

167 Por. G. Mosiej, *Pojęcie cła...*, str. 58-62.

168 H. Dzwonkowski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2011, str. 2-3.

169 Co do ostatniego poglądu – por. np. A. Rosenkranz, *Ordynacja podatkowa, opracowanie systematyczne*, Warszawa 1937, s. 13-14, gdzie autor wywodzi, że terminy „(z)obowiązanie podatkowe” i „obowiązek podatkowy” są synonimami.

przeplatane są wątkiem, czy norma prawa podatkowego jest zmienna czy stała, czy bezpośrednio, czy pośrednio zależna od obowiązującego stanu prawnego, itp.¹⁷⁰. Wnioski wyciągane z rozróżnienia mogą być wprawdzie różne, przybliżają jednak do zrozumienia pojęcia i konstrukcji normy prawnej „typu daninowego”, gdyż obowiązek (podatkowy) zdaje się być elementem ogólniejszym normy, która konkretyzuje się przez wystąpienie zobowiązania na rzecz państwa.

Odnotać trzeba również pogląd negujący w ogólności związek obowiązku podatkowego, a zwłaszcza zobowiązania podatkowego z normą prawną prawa podatkowego. Określenie zobowiązanie podatkowe nie posiada w myśl takich zapatrywań jednego, a tym bardziej jednolitego znaczenia w polskim prawie podatkowym. Używany przez polskiego prawodawcę termin ustawowy służy bowiem nie tylko do określenia stosunku prawnego, lecz również odnosi się do zobowiązania rozumianego (ściśle) jako podatek¹⁷¹. To ostatnie ujęcie jest bardzo elastyczne, zdaje się jednak odpowiadać stanowi doktryny prawa daninowego i finansów publicznych, lecz nie wskazuje ono na budowę normy prawnej prawa podatkowego. Pozostaje natomiast w ogólnie znanym nauce nurcie tzw. fakultatywnych elementów określających podatek¹⁷².

Sformułować zatem można twierdzenie, że dotychczasowe polskie prace doktrynalne w zakresie prawa podatkowego opisują ogólną strukturę (istotę) podatku, jego funkcje, badając ujęcie legalne – w sensie analizy istniejących aktów prawnych, judykatury i nauki – koncentrują się na wskazaniu istoty nawiązania stosunku prawnego w zakresie podatków, nie wglębiając się w istotę normy prawnej prawa podatkowego. Ujęcie takie jest w zasadzie wystarczające dla nauki o prawie podatkowym w zakresie praktyki jego stosowania, a nawet także jego uchwalania, nie jest jednak podejściem *stricto* dogmatycznym wynikającym z teorii prawa.

Nie musi to jednak oznaczać, że nie istnieje norma prawna prawa podatkowego, a jedynie, że dotychczasowy wysiłek poznawczy został skupiony tylko na pewnych aspektach ujęcia zagadnienia. Nie samej normy prawnej właściwej dla gałęzi, a charakterystycznego w swoich znamionach stosunku prawnego. Osobną zupełnie kwestią poznawczą jest, czy można (i czy należy) rozpoznawać gałąź prawa w oparciu o cechy charakterystyczne dla stosunku prawnego¹⁷³. *Prima facie*, jest to podejście metodologicznie ograniczone, ponieważ nie odróżnia skutku od przyczyny. Niezależnie od powyższego podejścia¹⁷⁴, wskazując na podobieństwo doktryn, można wskazać (zdefiniować) normę prawną prawa podatkowego, na zasadzie rozumowania redukcyjnego, ewentualnie dedukcyjno-redukcyjnego. Ze względu na przynależność przedmiotową (prawo daninowe) punktem wyjścia do dalszych rozważań powinno zostać uczynione prawo administracyjne, co najmniej z uwagi na jego obszerny dorobek doktrynalny mogący przysłużyć się rozważaniom o normie prawno-celnej. Następnie, rozważania powinny zostać skupione na prawie finansów publicznych, ograniczone do prawa daninowego, a w końcu do prawa podatkowego i – finalnie – celnego.

170 Por.: K. Machalica-Drozdek, *Stosunek prawny zobowiązania ...*, str. 110 i nast.

171 *Finanse publiczne...*, p.r. C. Kosikowskiego, E. Ruśkowskiego, str. 495.

172 A. Szydlik, w pracy p. r. A. Drozdka, *Publiczny system podatkowy i finansowy w Polsce*, Warszawa 2018, str. 35.

173 J. Filipek, *Prawo administracyjne*, cz.1, Kraków 2003, str. 22 i nast.

174 Stosunek prawny jest konsekwencją istnienia normy prawnej, a nie odwrotnie.

Norma prawna prawa administracyjnego (w ujęciu proponowanym przez polskiego administratywiście-teoretyka W. Dawidowicza¹⁷⁵ określa stan faktyczny lub prawny i takiego stanu najbardziej preferowane przez normodawcę konsekwencje. Wydana zostaje w interesie podmiotu niepodporządkowanego powinności wynikającej z normy, a jest nim dysponujące władztwem nad danym terytorium i ludnością państwo, które deklaruje gotowość do przymusowego wykonania normy.

Z uwagi na pieniężny charakter rozliczeń (celnych), publiczne prawo finansowe regulujące działalność finansową podmiotów publicznych, powyższy zakres podmiotowo-przedmiotowy normy prawnej prawa administracyjnego zawęża do operacji pieniężnych o charakterze wyłącznie przychodowym organu reprezentującego państwo. Powoduje to, że większość regulacji z zakresu poszczególnych działów prawa administracyjnego zostaje wyłączonych spod procesu rozumowania redukcyjnego zmierzającego do ustalenia definicji normy prawnej prawa podatkowego, a w dalszej konsekwencji, także celnego. Występowanie przychodów pieniężnych jako zasadniczej kategorii dochodów budżetowych powoduje, że prawo daninowe tylko do tej kategorii – w dalszej kolejności procesu rozumowania redukcyjnego – zawęża wskazaną jako wyjściową normę prawa administracyjnego już „zweryfikowaną” przez założenia doktrynalne prawa finansów publicznych¹⁷⁶.

Reasumując wywody powyższe, należy stwierdzić, że norma prawna prawa podatkowego tym się charakteryzuje (tak zostaje skonstruowana), iż wydana zostaje w celu uzyskania wyrażonego w pieniądzu przychodu u (dla) niepodporządkowanego normie adresata jakim jest organizacja publiczna (typu państwowego) posiadająca władztwo nad danym terytorium i ludnością, oraz [norma] ma potencjał bezpośredniej regulacji określonego zakresu stosunków społecznych, w sposób abstrakcyjny określając powinność u adresata, wskazując stan faktyczny lub/i prawny wybrany jako przedmiot regulacji i [norma] określa takiego stanu najbardziej preferowane konsekwencje¹⁷⁷. Dyskusyjne wydaje się być bezwarunkowe zaliczenie do istoty normy prawnej prawa podatkowego możliwości jej przymusowego wykonania. Stosunek prawny wynikający z prawidłowo wykonanej normy przez jej adresata może być jednak określony zastępczo przez organ administracji państwowej (tak w przypadku podatków i ceł), jego przymusowe wykonanie, z uwagi na bezpośrednie wykorzystanie instrumentów władczych jest innym już stosunkiem prawnym w którym zmieniony jest sposób wykonania normy a nie jej treść. Takie wnioski wynikają m. in. z wyodrębnienia przepisów („egzekucyjnych”) szczególnych jako takich, systemowych dla danego rodzaju prawa publicznego.

175 W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, str. 14-23; wywód rzeczonoego autora w podanym zakresie jest obszerny. Ujmując rzecz skrótowo, twierdzi on, że norma prawna prawa administracyjnego jest normą bezpośrednio regulującą stosunki społeczne leżące poza regulacjami pochodzącymi z gałęzi prawa takich jak prawo karne, prawo rodzinne, prawo pracy i prawo cywilne. Określa ona powinność adresata i sposób jej realizacji. Norma oddziałuje w sposób abstrakcyjny (nie zindywidualizowany).

176 Można twierdzić inaczej, że w ramach prawa finansowego, przychodowy charakter zachowują: prawo budżetowe, podatkowe i celne, por. *Prawo polskie. Próba syntezy*, p.r. T. Guza, J. Głuchowski, M. R. Pałubskiej, Warszawa 2009, str. 737.

177 Określenie to można dopełnić redukcyjnie poprzez wskazanie danin niepodatkowych, *System...*, t. III, pr. zb. p.r. L. Etela, str. 857-862.

Abstrakcyjny charakter normy prawnej prawa podatkowego skutkuje tym, że nie tworzy ona wprost stosunku prawnego, który zachodzi dopiero wtedy, kiedy spełniona zostaje hipoteza normy (kiedy zaistnieje stan faktyczny lub/i prawny mający wywołać preferowane konsekwencje). Można więc powiedzieć, że to zaistniały stan faktyczny lub prawny wywołuje (uruchamia) stosunek prawny wynikający z normy. Stosunek prawny „prognozowany” przez normę prawną jest elementem dyspozycji¹⁷⁸.

Do zdefiniowanego w powyższy sposób pojęcia normy prawnej prawa podatkowego dadzą się zastosować znane doktrynie prawa różne podziały klasyfikacyjne, lecz z góry należy zaznaczyć, że są one bardziej dorobkiem praktyki stosowania prawa niż teorii. Na przykład podział na prawo materialne i proceduralne nie da się wprost odnieść do podziału na normy sankcjonujące i sankcjonowane, aczkolwiek jest o tyle pomocny, że pod drugim z wymienionych pojęć rozumie normy sankcjonujące, normy kontroli przestrzegania prawa. (Jest to tzw. układ norm sprzężonych, współcześnie uznawany w polskiej nauce o prawie za trend dominujący, najlepiej odpowiadający istocie systemu norm prawnych¹⁷⁹. Obie normy składają się – w myśl tej koncepcji – jedynie z hipotezy i dyspozycji, przy czym norma sankcjonująca w swej hipotezie wskazuje państwo, konkretny jego organ, jako adresata normy prawnej¹⁸⁰.)

Inny, bardziej rozbudowany, znany z doktryny i charakterystyczny dla gałęzi prawa podział na normy materialnoprawne, procesowe (proceduralne) i ustrojowe, co do zasady zachowuje swą aktualność, jeśli odnieść te ostatnie do zagadnień kompetencyjno-organizacyjnych dotyczącej norm sankcjonujących¹⁸¹.

Tym samym, opierając się o dogmatykę prawa, w szczególności poprzez określenie (zdefiniowanie) normy prawnej prawa podatkowego, uznać należy za metodologicznie poprawnie uzasadnione twierdzenie, że to norma prawna regulująca dany zakres stosunków społecznych wywołuje stosunek prawny w ich zakresie, dopiero w okolicznościach zaistnienia przesłanek określonych w definiowanej dogmatycznie hipotezie danej normy. Wskutek powyższego, norma regulująca konkretny zakres stosunków społecznych tworzy dotyczący tych stosunków konkretnie zdefiniowany przez teorię prawa rodzaj stosunku prawnego. Dogmatyka prawa zaś uzupełnia powyższe stany pojęciowe możliwością sprecyzowania owych norm i stosunków jako tworzących gałęziowy element systemu prawa.

178 Od strony konstrukcyjnej, norma prawna prawa podatkowego nie posiada elementu zwanego w dogmatyce sankcją. Przymusowe wykonanie przez państwo (organizację publiczną typu państwowego) normy prawnej prawa podatkowego następuje przez zastępcze wykonanie danej normy prawnej poprzez odtworzenie warunków i skutków stosunku prawnego jaki rzeczywiście zaistniał, ale z określonego (nieistotnego dla wykonania normy) powodu nie wywołał preferowanych bądź jednoznacznie wskazanych przez normę konsekwencji. To są już jednak normy pośrednio regulujące wybrane stosunki społeczne, do których norma prawna prawa podatkowego nie należy.

179 Por.: L. Grzonka, *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012, str. 32 i nast.

180 Por. np.: Wstęp do nauk prawnych, A. Breczko, A. Jamróz, S. Oliwniak, *Wstęp do nauk prawnych*, Białystok 1997, str. 47-48.

181 Choćby z tego względu, że przepisy ustrojowe (o ustroju organów) nie zawierają części zwanej sankcją.

Norma prawna prawa celnego

Na podstawie przedstawionych już klasyfikacji ceł, taryfowych i pozataryfowych narzędzi prowadzenia polityki gospodarczej w odmianie polityki celnej, stwierdzić należy, że ogólna charakterystyka cła wykracza poza ujęcie prawnicze i – co do zasady – obejmuje zagadnienia: wolności lub ograniczenia obrotu handlowego z zagranicą i określonego traktowania w nim towarów, z ewentualnym uwzględnieniem miejsca pochodzenia bądź przeznaczenia, równości traktowania podmiotów dokonujących czynności tego samego rodzaju w obrocie handlowym z zagranicą oraz powszechności ceł i opłat celnych. Pod tym ostatnim pojęciem rozumie się jednolitą podmiotowo i przedmiotowo podległość obowiązkowi celnemu¹⁸². Podany opis trudno wprawdzie uznać za precyzyjną definicję doktrynalną, daje on jednak wyobrażenie o zakresie stosunków społecznych (społeczno-gospodarczych) jakie regulować ma norma prawna prawa celnego.

Ujęcie ściślejsze prawniczo można przedstawić następująco, uwzględniając istnienie unii celnych (co nie wpływa zasadniczo na przedmiot rozważań o ruchu celnym): „... [to] sugeruje co najmniej cztery elementy wyznaczające cechy cła. Po pierwsze, cło powstaje i pobierane jest w tej samej wysokości oraz na takich samych warunkach niezależnie od państwa, do którego przywiezione zostały towary lub z którego państwa towary zostały wywiezione. Po drugie, państwa członkowskie nie są uprawnione do nakładania ceł w handlu wewnątrzspółnotowym. Po trzecie, wprowadzenie lub wyprowadzenie towaru z obszaru celnego polega na fizycznym przemieszczeniu przez granicę Unii [Europejskiej] towaru. Z tym momentem wiążą się obowiązki i uprawnienia wynikające z przepisów prawa celnego. Podstawowymi obowiązkami ciążącymi na podmiotach dokonujących transakcji międzynarodowych jest przedstawienie towarów do kontroli celnej, przeprowadzanej przez organy celne, oraz obowiązek uiszczenia należnego cła. W przypadku ceł przywozowych... obowiązek ten wiąże się z wystąpieniem określonych zdarzeń, najczęściej jest to dopuszczenie towaru do swobodnego obrotu. Obowiązek uiszczenia cła powstaje także w przypadku, gdy towar jest przedmiotem zakazów lub ograniczeń wywozowych lub przywozowych, niezależnie od ich rodzaju. Po czwarte wreszcie, cło pobierane jest od przedmiotu, którym jest towar. (...) Powyższe prowadzi do wniosku, że istotnym elementem konstrukcji cła jest towar, który musi przekroczyć granicę celną związku publicznoprawnego oraz powinien zostać przedstawiony do kontroli celnej zgodnie z przepisami prawa celnego”¹⁸³.

Również powyższe określenie nie dotyczy samej normy prawnej prawa celnego, ale cech ogólnie rozumianego cła. Czynniki tego typu (przedmiotowe niesprzeczne z daninowym charakterem świadczeń publicznych) nie przeszkadzają w stworzeniu określenia normy prawnej prawa celnego w oparciu o przywołaną niewiele wcześniej ogólną definicję normy prawnej prawa podatkowego. Dyskusyjne jest traktowanie cechy (w ostatnim cytacie powołanej jako czwarta) obowiązku zgłoszenia towaru do kontroli celnej jako elementu normy prawnej ponie-

182 A. Drwiłło, *Prawo...*, str. 25-27.

183 A. Drozdek, *Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym*, „Acta iuris stetiniensis”, 3 (23), 2018.

waż jest to ogólne uprawnienie każdej organizacji typu państwowego do zastępczego stosowania norm prawnych danej gałęzi prawa¹⁸⁴. Te cechy, wymieniona jako pierwsza – to element powinności. Druga, w ogólności jest elementem – w tym przypadku rozumianego negatywnie, czyli jako nie tyle odpowiedź na zaniechanie – uprawnienia do określania (odtworzenia) normy.

Istnieją doktrynalne definicje zbliżające opis prawa celnego do opisu elementów budowy normy prawnej charakterystycznej dla tej gałęzi. Cło określa „akt prawny właściwych organów państwowych lub międzynarodowego ugrupowania integracyjnego, jeden z rodzajów świadczenia pieniężnego o charakterze daniny publicznej, zawierający warunki jego stosowania, należnego za obrót towarami przekraczającymi granicę obszaru celnego”¹⁸⁵. Należy wobec powyższego uznać, że jest jeden tylko element różniący obie normy (prawa podatkowego od normy prawa celnego), a jest nim w przypadku tej drugiej, ograniczenie stanu faktycznego i/lub prawnego podlegającego regulacji – do każdej formy wprowadzenia towaru na obszar podległy organizacji publicznej typu państwowego posiadającej władztwo nad danym terytorium i ludnością – na to terytorium¹⁸⁶.

Tak – precyzyjniej – zdefiniowana pojęciowo norma prawna prawa celnego wydaje się odpowiadać warunkom prawnym jakie mogą być tworzone przez podmioty prawa międzynarodowego, takie jak państwa, organizacje typu państwowego (unie celne międzypaństwowe), czy innego rodzaju ugrupowania integracyjne. Problemem może być odniesienie powyższego określenia do państwa federacyjnego, a jeszcze większym do istnienia kilku obszarów celnych na terenie jednego państwa¹⁸⁷. W powyższych przypadkach można rozważać dwa główne sposoby rozwiązania poruszonych kwestii. Albo poszukiwać innej niż zaproponowana definicji normy prawnej prawa celnego albo – w ramach już przeprowadzonych rozważań – stanąć na stanowisku, że (a) cła nakładane w wymienionych przypadkach mogą mieć charakter tranzytowy (cła tranzytowe, współcześnie zaniechane w wymiarze i poborze, początkowo między stronami konwencji barcelońskiej) albo (b), że chodzi o podatek graniczny, a więc taki, który – z definicji – nie różnicuje taryfy i odnoszony jest do wszystkich towarów w stałej wysokości. Oba wyjaśnienia nie przekonują, chyba żeby przyjąć, że podatek graniczny jest pierwowzorem cła. Z kolei poszukiwanie osobnej normy mogącej od strony prawnej definiować wskazane sytuacje szczególne, różnej od dotychczas zdefiniowanej normy prawnej prawa celnego, wydaje się niepotrzebne, jeśli utrzymywać, że odrębne obszary celne wewnątrz danego państwa są elementem regulacji organizacji integracyjnej, i jak się wydaje, jest to rozwiązanie właściwsze

184 Niespornym jest jednak istnienie ścisłego związku zagadnień dozoru, a więc także kontroli w sprawach związanych z międzynarodowym obrotem towarowym; por. M. Laszuk, *Uwarunkowania...*, str. 41-43.

185 W. Czyżowicz, (red.), *Prawo celne*, Warszawa 2004, str. 4 [w] M. Lux, *Prawo celne Unii Europejskiej* s. XVI.

186 Mimo, że norma prawna prawa celnego nie dotyczy wprost ludzi, czynnika ludności nie można pominąć, ponieważ jest jednym z kluczowych dla uznania danej organizacji za posiadającą cechy pozwalające ją klasyfikować jako podmiot typu państwowego, a także z tego powodu, że to właśnie wydatki ludności tworzą rynek ostatecznego konsumenta.

187 Współcześnie sytuacja taka występuje, np. w Danii; państwie, w którym odmienny status prawny ma Grenlandia.

do naukowego zaakceptowania na gruncie teorii państwa i prawa międzynarodowego publicznego¹⁸⁸. Takie ujęcie poruszonego zagadnienia nie musi ono bowiem zakładać dążenia do celu jakim jest stworzenie jednego obszaru celnego, a traktowane być powinno jako element osłabienia władztwa organizacji typu państwowego na danym terytorium (obszarze).

Reasumując stwierdzić należy, że: norma prawna prawa celnego (a) określa sposób uzyskania wyrażonego w pieniądzu przychodu u (dla) niepodporządkowanego normie adresata jakim jest organizacja publiczna (typu państwowego) posiadająca władztwo nad danym terytorium i ludnością, oraz [norma] ma (b) potencjał bezpośredniej regulacji określonego zakresu stosunków społecznych, (c) w sposób abstrakcyjny określając powinność u adresata, (d) wskazując szczególnie stan faktyczny lub/i prawny dotyczący towaru dopuszczonego do obrotu na danym obszarze, a pochodzącego spoza takiego obszaru i [norma] określa (e) takiego stanu najbardziej preferowane z punktu widzenia normodawcy konsekwencje.

Wypada do powyższego dodać, iż techniczno-legislacyjna forma budowy normy prawa celnego nie różni się od konstrukcji innych norm prawnych i na samą normę w zakresie jej budowy w zasadzie nie wpływają przepisy prawa międzynarodowego.

Wskazane definicje i określenia mające źródło w dogmatyce prawa, z uwagi na swój abstrakcyjny charakter kwalifikują się do odniesienia ich do stanu prawnego w zakresie ceł jaki istniał w II RP¹⁸⁹.

Rodzaje stosunków prawnych i ich klasyfikacja. Stosunek prawno-celny

Odwołując się do bezpośrednio powyżej prowadzonych wywodów, na wstępie kolejnych rozważań teoretycznoprawnych – w zakresie dotyczącym istoty stosunku prawnego – należy stwierdzić, że o ile o normie prawnej zawartej w przepisie, a nawet o normie wyrażonej przez akt indywidualnego stosowania prawa (wyroki sądów, decyzje administracyjne), mówić można, że obowiązuje, o tyle nie da się tego powiedzieć o stosunku prawnym. On nie obowiązuje. Norma prawna natomiast przewiduje (definiuje) jego preferowany przebieg w przypadku zaistnienia faktu prawnego.

„Elementami stosunku prawnego są podmioty stosunku prawnego, które odróżniać należy od stron stosunku, sprzężone ze sobą korelatywnie obowiązki i uprawnienia, przedmiot stosunku prawnego oraz tzw. fakty prawne”¹⁹⁰. Istnieje zatem pięć jego składników, które odnieść wypada do normy prawnej prawa celnego, co powinno dać rezultat poznawczy w postaci ustalenia czym jest stosunek prawno-celny.

188 „Istotą państwa związkowego jest podział suwerenności między całość i części składowe. Państwa złożone dzieli się na państwa związkowe, w których całość jest podmiotem prawa międzynarodowego, a części składowe mogą mieć co najwyżej ograniczoną zdolność do utrzymywania stosunków zewnętrznych, oraz związki państw, w których podmiotami prawa międzynarodowego są części składowe, a całość albo w ogóle nie ma, albo ma ograniczoną zdolność do czynności w stopniu określanym odpowiednio aktem leżącym u podstaw połączenia” R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1985, str. 130.

189 Norma prawna, ich zespoły budują „konkretny system prawa”, czyli „... zbiór norm obowiązujących w określonym państwie w określonym czasie”. W. Lang et c. *Teoria...*, str. 390. Jeśli nie ma normy prawnej, nie ma „konkretnego systemu prawa”, którego wykorzystanie w odniesieniu do prawa celnego jest jednym z fundamentów metodologicznych tezy dysertacji odniesionej do okresu międzywojennego.

190 W. Lang et c., *Teoria...*, str. 379.

Klasyfikacje dogmatyczne stosunku prawnego są rozbudowane, a jego główne koncepcje teoretyczne wielorakie. Na przykład: koncepcja obligacji generalnej, według której istnieje tylko ogólna relacja łącząca podmiot uporawniony ze wszystkimi innymi podmiotami poprzez nakazy i zakazy kierowane przez prawo przedmiotowe do adresatów¹⁹¹. Z uwagi na przedmiot bieżących analiz, wypada odnotować, że istnieją dwie zasadnicze koncepcje w zakresie jego ontologicznego charakteru. Pierwsza utrzymuje „stanowisko realistyczne, uznające, że stosunek prawny jest stosunkiem faktycznym, w szczególności społecznym (polegającym na wzajemnym oddziaływaniu podmiotów lub na trwałym stosunku społecznym) oraz [drugie] stanowisko normatywistyczne uznające stosunek prawny za... wyłącznie normatywny (pomyślany) stanowiący treść normy prawnej”¹⁹².

Ponadto, by zilustrować złożoność zagadnienia jakim jest dogmatyczne znaczenie stosunku prawnego dla systematyczności prawa, wspomnieć można, iż stosunki prawne dzielone są na proste, w których „występują dwie przeciwne strony: strona zobowiązana i strona uprawniona. (...) pojęcie strony stosunku prawnego określa wzajemną przeciwstawną sobie sytuację podmiotów tego stosunku, wynikającą z korelatywnego układu (podmiotów) uprawnień i obowiązków w stosunku prawnym”¹⁹³. Stosunek prawny złożony z kolei, to taki, w którym „po obu stronach stosunku prawnego występują uprawnienia i obowiązki...”¹⁹⁴. Stosunki prawne można dzielić na abstrakcyjne (potencjalne) i konkretne, „powstające w procesie aktualizacji stosunków abstrakcyjnych... Stosunek konkretny powstaje, gdy w związku z pewnymi zaszłościami kwalifikowanymi jako fakty prawne, sytuacja konkretnych (zindywidualizowanych) podmiotów prawa... kwalifikuje się w świetle przepisów prawa jako stosunek prawny między tymi podmiotami. Powstanie konkretnego stosunku prawnego jest następstwem zaistnienia tzw. faktów prawnych. Realizacja konkretnego stosunku prawnego (równoznaczna z jego ustaniem) stanowi finalną jednostkową realizację normy prawnej”¹⁹⁵. Wszystkie wymienione elementy wpływają na normatywnie i dogmatycznie widziany system prawa, a więc także na analizę przepisów celnych obowiązujących w II RP.

„Stosunki prawne klasyfikować można ze względu na różne niezależne od siebie kryteria, w szczególności ze względu na stopień strukturalnej złożoności, ze względu na zakres podmiotowy, oraz ze względu na pozycję prawną podmiotów i właściwości treściowe uprawnień i obowiązków”¹⁹⁶. Do pierwszej z wymienionych kategorii należy przywołany przed chwilą podział na stosunki prawne proste i złożone, do drugiej na dwustronne zindywidualizowane, jednostronnie zindywidualizowane i stosunki niezindywidualizowane, do trzeciej stosunki typu zobowiązaniowego i stosunki typu władczego (sformalizowane i niesformalizowane)¹⁹⁷.

191 A. Wolter, *Prawo cywilne...*, str. 137.

192 W. Lang et c., *Teoria...*, str. 374. Zwłaszcza w drugim z ujęć, stosunek prawny należy, traktować jako element tworzący system prawa.

193 Ibid., str. 375.

194 Ibid., str. 376.

195 Ibid., str. 374-375.

196 Ibid., str. 376.

197 Ibid., str. 376-377.

Trzeba w końcu wspomnieć o dwóch jeszcze zagadnieniach związanych z przywołanym najogólniejszym rozróżnieniem definicyjnym stosunku prawnego, tj. o fakcie prawnym i uniwersalności pojęcia stosunku prawnego. „Fakty prawne, to jest fakty, z którymi przepisy prawa wiążą powstanie, zmianę lub wygaśnięcie stosunku prawnego obejmują szereg kategorii działań niekonwencjonalnych i konwencjonalnych, dozwolonych i niedozwolonych oraz zdarzeń niezależnych od aktywności ludzkiej”¹⁹⁸. Z różnych powodów, należy odróżnić fakty powodujące powstanie stosunku prawnego od faktów powodujących aktualizację obowiązku w ramach danego stosunku prawnego. Można uznać, że „stosunek prawny jest uniwersalną kategorią nauk prawnych, mającą zastosowanie we wszystkich gałęziach prawa i we wszystkich dyscyplinach prawniczych. Abstrakcyjny stosunek prawny stanowi bowiem treść każdej normy prawnej”¹⁹⁹.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że nie ma przeszkód metodologicznych, by narzucić siatkę pojęciowo-definicyjną proponowaną przez dogmatykę prawa do stosunków prawnych gałęziowych. Tym samym, można wywodzić o stosunku prawnym wynikającym z normy prawnej prawa celnego, w skrócie o stosunku prawno-celnym.

W sferze abstrakcyjnej (teorii prawa), zawarty jest on definicyjnie w normie prawnej. W sferze stosunku prawnego konkretnego, powstaje (ziszcza się) on przez fakty prawne, a także może być przez nie (fakty „zwykłe”) aktualizowany, a w końcu wygasa. Jest stosunkiem złożonym, typu władczego (o różnym nasileniu cech władczych), omawianym (nadającym się do omówienia) w ramach koncepcji normatywistycznych, w którym występuje korelatywny zespół uprawnień i obowiązków pomiędzy podmiotami i/lub stronami, przy czym może on mieć charakter dwustronnie zindywidualizowany²⁰⁰.

Oprócz ujęcia ściśle dogmatycznego „można mówić o materialno-prawnych stosunkach prawnych, bądź o stosunkach proceduralno-prawnych, wreszcie o stosunku prawnym egzekucyjnym lub sporno-administracyjnym, przy czym trzy ostatnie rodzaje stosunków prawnych z zakresu procedur administracyjnych mają charakter niesamodzielny, ponieważ ich podstawową funkcją jest tworzenie procedur, w ramach których następuje realizacja praw i obowiązków materialno-prawnych”²⁰¹.

Poruszoną tematykę można przedstawić też, z punktu widzenia stosunków prawnych o charakterze proceduralnym, dzieląc normy, a więc i ich konsekwencje, w sferze obowiązywania i stosowania prawa na normy i stosunki mające źródło w prawie materialnym i na stosunki prawne ściśle procesowe, w tym o charakterze kompetencyjnym²⁰².

Powyższe poglądy doktrynalne da się ująć w dogmatyczne ramy. Rozdzielenie stosunków prawnych wynikających z norm prawnych prawa materialnego od stosunków prawnych tworzących procedury i wprowadzających kompetencje, to cały czas stosunek prawny, lecz prze-

198 W. Lang et c., *Teoria...*, str. 381.

199 Ibid., str. 382.

200 Takim jest stosunek prawno-celny, o ile dysponentowi towaru przysługuje choćby jedno uprawnienie wobec organu.

201 L. Bielecki, T. Ruczkowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2011, str. 134-135.

202 Por.: M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowo-administracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, str. 85 i nast.

niesiony na poziom zastępczej realizacji, ciągle noszący charakter normatywistyczny (mający za cel przewidziane prawem wypełnienie powinności). Nie można jednak na zaprezentowanych podstawach teoretycznych twierdzić, że prawo procesowe tworzy odrębny stosunek prawny (prawno-procesowy), w sensie braku związku z stosunkiem prawnym powstałym wskutek presumpcji przepisów prawa materialnego.

Istotnym wydaje się zauważyć, że doktryna prawa stara się oddzielić stosunki prawne jakie powinny być nastąpić, względnie, które nastąpiły w sposób niepełny, od procedur mających doprowadzić do ich wykonania zgodnie z normą lub uzupełnienia czy też konwalidowania (naprawy, ulepszenia, celem dostosowania do ogólnej wymowy przepisów). Ponieważ jest to zjawisko utrwalone, należy je zaakceptować i wykorzystać w procesie poznania.

Na koniec bieżących analiz typologicznych dotyczących istoty stosunku prawnego, trzeba jeszcze wspomnieć o bardziej szczegółowych, poglądach doktryny prawa administracyjnego na istnienie i charakter stosunku prawno-celnego, wprawdzie niezbyt precyzyjnych dogmatycznie, szeroko „za to” korzystających z dorobku nauki o cłach: „...występujący na gruncie prawa celnego stosunek prawny stanowi dwustronną relację, w której po jednej stronie jest podmiot uprawniony (w tym przypadku z tytułu cła i pozostałych należności celnych), a po drugiej podmiot zobowiązany. Źródłem powstania tego stosunku prawnego jest zdarzenie prawne, którym jest wprowadzenie bądź wyprowadzenie towaru z... obszaru celnego, a zatem stosunki prawne występujące w prawie celnym mają charakter zobowiązaniowy, co uzasadnia ich określenie mianem stosunków prawnych zobowiązania celnego. Treść tego stosunku wyznacza charakter prawny stosunku prawnego zobowiązania celno-podatkowego... jego treść wyznaczają elementy: obowiązek celny i zobowiązanie celne, które należy identyfikować z długiem celnym. Pierwsza faza przedmiotowego stosunku – obowiązek celny jest abstrakcyjnym zobowiązaniem do poniesienia obciążeń celnych, natomiast zobowiązanie celne powinno być traktowane jako faza konkretyzacji zindywidualizowanego obowiązku celnego i jego normatywne następstwo. Niezbędnym jest również uwzględnienie różnych znaczeń pojęcia „zobowiązania celnego”. Pod pojęciem tym należy rozumieć bowiem zarówno dług celny, a więc zobowiązanie do uiszczenia należności celnych przywozowych i wywozowych jak i jedną z faz stosunku prawnego zobowiązania celnego...”²⁰³. To o samym stosunku prawno-celnym, natomiast w odniesieniu do faktu prawnego: „...stan faktyczny powinien obejmować takie elementy jak: podmiot, przedmiot, podstawa, stawki celne, oraz inne składniki, które obejmują zakres terytorialny obowiązywania normy celnej. Istotnym jest również, że stosunek prawny zobowiązania celnego powstaje dopiero w momencie pełnego urzeczywistnienia wszystkich elementów określonych w hipotezie i dyspozycji normy prawa celnego”²⁰⁴.

Rozważania tego typu, w zasadzie obejmują niezbędne elementy definicyjne stosunku prawnego, różnie traktujące poszczególne jego składowe, mieszczą się jednak w ramach dogmatyki prawa. Można jeszcze zwrócić uwagę, że aktualizacja stosunku prawnego, w sferze bardziej

203 K. Machalica-Drozdek, *Stosunek prawny...*, str. 260.

204 Ibid., str. 255. Warto zwrócić uwagę na doktrynalne dostrzeżenie możliwości wyodrębnienia normy prawnej prawa celnego.

skonkretyzowanej określana być może jako fazy bądź stadia postępowania stron stosunku prawno-celnego. „W... prawie celnym można było wyróżnić stadia postępowania celnego. Pierwsze stadium... stanowiło dostarczenie i zgłoszenie towaru przez osoby przekraczające granicę... – strony w postępowaniu celnym... zgłoszenie... musiało nastąpić w określonych... terminach. Należności celne wymierzało się według stanu towarów w dniu zgłoszenia oraz według obowiązujących w tym dniu stawek (...) Ostatnie stadium odprawy celnej oznaczało uiszczenie należności celnej”²⁰⁵.

Można zatem twierdzić, że wynikający z normy prawnej prawa celnego stosunek prawno-celny, przebiega w konkretny sposób będący wypełnieniem (presumpcją) treści normy: (1) dostarczenie towaru do granicy celnej, (2) zgłoszenie właściwym organom, (3) dokonanie właściwego (zgodnego) z taryfąobliczenia należności celnej przez (4) stronę działającą przed (5) organem upoważnionym do zastępczego wypełnienia normy prawa celnego. Zapłata cła (6), zgodnie z wyłożonymi wcześniej poglądami, w zasadzie nie stanowi samodzielnego elementu stosunku prawno-celnego²⁰⁶, powoduje jednak jego wygaśnięcie.

Prezentowane w dysertacji analizy o charakterze historyczno-prawnym (rozdziały II i III) opisują legislacyjnie określone etapy (fazy) procedury realizacji stosunku prawno-celnego w myśl ustawodawstwa obowiązującego w II RP.

Zamykając teoretyczne dywagacje o stosunku prawnym mającym za swą podstawę normę prawną (prawa celnego), trzeba odnieść się do zagadnienia obowiązywania prawa i pochodnego dla tego zjawiska społecznego – tematu źródeł prawa. To w szczególnym świetle koncepcji norm sprzężonych, dających normatywną i dogmatyczną podstawę dla zrozumienia istoty stosunku prawnego mogącego być wykonywanym przez powołane do tego organy (państwa).

Obowiązywanie prawa to szeroka kategoria dogmatyki traktująca o dwóch zjawiskach: obowiązywaniu prawa jako systemu normatywnego oraz obowiązywaniu norm prawnych w ramach systemu. To drugie ujęcie omija szereg trudności jakie wskazuje teoria i filozofia prawa²⁰⁷ i tylko ono będzie przedmiotem omówienia.

Mając na uwadze wskazany punkt wyjścia, należy zauważyć, w pewnym uproszczeniu teoretycznym, że określenie, „norma N obowiązuje” odpowiada normie sprzężonej (normie drugiego stopnia), „należy stosować normę N.”. Czyli pojęcie: norma N obowiązuje = należy stosować normę N. Norma drugiego stopnia skierowana jest do wszystkich adresatów danego zakresu stosunków społecznych (społeczno-gospodarczych w przypadku cła), względnie/ oraz do organów stosujących normę pierwszego stopnia. Wypowiedź „należy stosować normę N” jest tzw. meta-normą, dającą się zweryfikować zdefiniowanymi przez teorię prawa dyrektywami opisowo-wartościującymi. Mówiąc skrótowo, są to dyrektywy wprowadzania norm do systemu prawa obowiązującego. Zaliczyć do nich można dwie podstawowe: ustanowienie

205 A. Kuś, *Prawo...*, str. 35-36.

206 Podobnie jak kontrola czy dozór celny, tym bardziej, że: „pojęcie kontroli celnej [w polskich przepisach do roku 1989] nie odpowiadało budowanym w doktrynie definicjom kontroli...”. M. Laszak, *Uwarunkowania...*, str. 52.

207 Można przy tej sposobności zauważyć, że współcześnie następuje zbliżenie znaczenia pojęć filozofii prawa i teorii prawa. Por.: P Kamela, *Teoria prawa i filozofii prawa*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2006, 6/4, str. 216-217.

normy w ramach kompetencji, przez podmiot (zewnętrzny dla systemu prawa lub dla niego wewnętrzny), przy zachowaniu określonej procedury „umożliwiającej przypisanie danego aktu prawotwórczego organowi stanowiącemu”, z koniecznością prawidłowego ogłoszenia. Kolejną dyrektywą jest nieuchylenie danej normy przez akt równorzędny lub nadrzędny, „w czasie późniejszym od ustanowienia normy lub od momentu początkowego jej obowiązywania”²⁰⁸. Obowiązywanie normy jest warunkiem podstawowym zaistnienia skonkretyzowanego stosunku prawnego (w tym prawno-celnego). To podejście powinno przekonać do prawidłowości twierdzenia, że norma sprzężona, to w istocie meta-norma systemu prawa, traktująca o obowiązywaniu normy N. Tak rozumiane zagadnienie poznawcze wyznacza ramy dla zaistnienia i wypełnienia stosunku prawnego, a w dalszej kolejności – do zbudowania na tej podstawie twierdzenia o istnieniu meta-normy (normatywu). Z kolei, jeśli meta-norma, byłaby elementem gałęzi systemu celnego (a więc i systemu prawa celnego), to oprócz tego, że w sposób normatywistyczny kształtuje stosunek prawny będący jej konsekwencją, zapewnić ma (stwarza powinność) jej zrealizowanie, w pierwszej kolejności przez jej bezpośredniego adresata, w drugiej (norma drugiego stopnia) przez upoważnione przez meta-normę organy²⁰⁹.

Poruszając się w powyższych ramach terminologicznych, mówić można o normatywie (powinności) postępowania dla wykonania obowiązującej normy N. Jeśli chodzi o normę prawa celnego, to w szczegółach dyskutować poznawczo należy o normatywie powstania, aktualizacji i wygaśnięcia stosunku prawno-celnego, okolicznościach wynikających z faktu prawnego zjawiskach, które powinny być udziałem pierwotnego adresata normy prawa celnego, a jeśli one nie nastąpiły, lub nastąpiły w sposób wadliwy (niepełny) – podlegać powinny działaniu organu upoważnionego do zastępczego wykonania normy N, poprzez odtworzenie przewidzianych przez normę prawną warunków jego zaistnienia wynikających z faktu prawnego, celem spowodowania jego wygaśnięcia²¹⁰.

Opierając się na przeprowadzonych analizach i wywodach dogmatycznych, biorąc pod uwagę dwa szeroko rozumiane ujęcia definicyjne systemu prawa, tj.: (a) „formalne” – wywodzące jego istnienie (w sensie ontologicznym) z okoliczności obowiązywania określonych norm w określonym czasie i w określonej przestrzeni (władztwa danego państwa) tudzież „materialne” – umożliwiające dogmatyczne rozróżnienie norm sankcjonujących od norm sankcjonowanych, a ponadto, (b) uwzględniając udowodniony dogmatycznie i logicznie „fakt” (okoliczność) istnienia gałęziowej (czyli odniesionej do szczególnego rodzaju stosunków społecznych) normy prawnej prawa celnego, twierdzić można, że na obszarze (celnym) politycznie wyodrębnionego Państwa Polskiego, w latach 1918-1939 obowiązywał (i funkcjonował) narodowy system prawa celnego. Z uwagi na wcześniej wskazane przesłanki, można i należy nazwać go systemem polskim.

208 W. Lang et c., *Teoria...*, str. 386-387.

209 Można ich określić mianem operatorów normatywnych działających na podstawie normy kompetencyjnej.

210 Fakt prawny wywołuje konieczność zastosowania normy i konkretyzacji stosunku prawnego.

Normatyw prawa i postępowania w sprawach celnych

Omawiane powyżej zagadnienia z zakresu teorii i doktryny prawa mają określoną wartość badawczą, która daje możliwość poznania poszczególnych instytucji systemu prawa w jego odmianie gałęziowej, w tym prawa celnego, a także może sprzyjać uzyskaniu przejrzystego obrazu poszczególnych stanów obowiązywania prawa i etapów realizacji stosunku prawno-celnego.

W celu pełnego zaprezentowania parametrów dogmatycznych stosunku prawnego w fazie jego skonkretyzowania, pożądane jest wprowadzenie narzędzia poznawczego, którego zastosowanie pozwoli na sformułowanie syntetycznego wzorca zespołu norm prawnych regulujących legislacyjnie wyodrębnione etapy stosowania polskiego prawa celnego. Z uwagi na to, że narzędzie to stanowi uzupełnienie istniejących już metod badania prawa, definiując je należy zauważyć i rozstrzygnąć kilka kwestii wstępnych (pytań problemowych), takich jak: (a) ewentualność istnienia obiektywnej potrzeby zbudowania nowego narzędzia, (b) określić stanowisko dogmatyki i doktryny prawa w zakresie takiej potrzeby i możliwości, (c) wskazać zakres jego stosowania oraz (d) relacje z innymi metodami badania prawa. Narzędzie to należy także nazwać. Zagadnienia te będą przedmiotem poniższego omówienia.

Odnosząc się do zagadnienia powiązania z dogmatyką, powtórzyć należy, że jednym z przedmiotów badań prawa jest definiowanie pojęć i nie jest to proces zamknięty²¹¹. Z tego punktu widzenia, określenie nowej metody i jej nazwanie jest zabiegiem dopuszczalnym przez teorię prawa. Obiektywną potrzebę jej stworzenia uzasadnić można wynikającymi z tego ułatwieniami procesu poznania i potrzebami dydaktyki.

Operowanie pojęciami normy prawnej prawa administracyjnego, daninowego czy celnego, tudzież uściślonym doktrynalnie pojęciem stosunku prawno-celnego, to instrumentarium dogmatyczne bardzo precyzyjne²¹², w pewnym jednak sensie, zarówno same pojęcia jak i towarzyszące im metody badawcze, to narzędzia zbyt dokładne dla praktyki poznania życia społeczno-gospodarczego i jego omówienia teoretycznego, ponieważ - z uwagi na drobiazgowość analityczną - dla właściwej percepcji opisywanych zagadnień mogą wywoływać odwrotne, negatywne skutki. Proces poznania i opisu prawa powinien być zjawiskiem społecznym dającym się zrozumieć w możliwie szerokim zakresie, a z tego punktu widzenia, można mówić o obiektywnej potrzebie stosowania metod badania dających powszechnie zrozumiałe efekty badawcze. Jeśli do tego uwzględnić jeszcze doktrynalny a niekoniecznie rozróżniany

211 Podobnie jak sprawa badań nad dziedzinami prawa wywodzącymi się z prawa administracyjnego, P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik prawa publicznego”, Warszawa – Toruń, rok I (2001), Nr 1, str. 18.

212 Trzeba pamiętać o poglądzie doktryny prawa na istotę normy prawnej prawa administracyjnego i w dalszej kolejności celnego, norma ta bowiem nie dotyczy ustroju organów stosujących prawo. Z tego względu normatywno odniesiony być powinien do prawa materialnego i proceduralnego. To zastrzeżenie ma swe pośrednie źródło w prawie konstytucyjnym. „Pod pojęciem prawa konstytucyjnego należy... rozumieć całokształt norm prawnych regulujących w swej treści zarówno podstawowe zasady i instytucje ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego państwa, jak też wolności i prawa jednostki.” S. Bożyk, et al., *Prawo...*, str. 17. Ustrój organów państwa, a więc także państwowych organów celnych nie reguluje bezpośrednio stosunków społecznych. Organy te stosują natomiast przepisy proceduralne mające zastępczo doprowadzić do realizacji u adresata normy, przewidzianego przez prawo materialne stosunku prawnego.

w pracach teoretycznych podział gałęziowego prawa (w tym celnego) na materialne, proceduralne i ustrojowe, bądź prowadzić rozważania na zasadzie triady administracyjnej, istotnie zyskuje się przekrojowy obraz stanu prawnego i doktrynalnego, aczkolwiek nie zawsze niezbędny przy analizie zagadnień szczegółowych i bieżących (w tym, odniesionym do badań historycznoprawnych), a te mogą nastroczać trudności teoretyczne jak i praktyczne. Innymi słowy, wielowątkowa i drobiazgowa analiza dogmatyczna, zamiast przybliżyć do rozpoznania danego zjawiska prawnego (obowiązywania normy N – stanu równego twierdzeniu: należy stosować normę N), w realnym, powtarzalnym działaniu, także poznawczym, spowodować może „atomizację” i relatywizację przedmiotu rozpoznania, a co za tym idzie obowiązywania normy, co pociągnąć za sobą może praktyczne uniemożliwienie ustalenia treści normy N (lub błędne jej dekodowanie), a to z kolei spowodować może jej wadliwe zastosowanie²¹³. Co więcej „atomizacja” zaciemnić może związki pomiędzy normami, utrudnić tym samym może poznanie systemu prawa. Zjawisko komplikacji obrotu prawnego z uwagi na niezrozumienie zagadnień teoretycznych zdaje się być stale obecne w procesie stosowania prawa i obejmuje nie tylko wykładnię prawa, ale także zwyczaj i sposób jego stosowania, czy inne jeszcze zjawiska. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy może być daleko idąca abstrakcyjność rozważań dogmatycznych, a z drugiej strony nadregulacja prawna, towarzysząca dostrzegalnemu w chronologii uchwalania ustawodawstwa objętościowemu przyrostowi treści i liczby tekstów aktów prawnych i unormowań szczegółowych, zacierających istotę podstawowych (pierwotnie objętych regulacją) instytucji prawnych²¹⁴.

Z powyższych powodów, a także biorąc pod uwagę zagadnienia dogmatyczne w postaci różnicowania norm prawnych bezpośrednio i pośrednio regulujących stosunki społeczne, a nadto zakładając trafność poglądu na istnienie meta-normy²¹⁵, wydaje się, że w pewnych sytuacjach (na przykład analitycznych dla danego momentu w czasie, związanym z obowiązywaniem normy, czy też z punktu widzenia potrzeb dydaktycznych, etc.), korzystne dla procesu poznania prawa będzie posługiwanie się bardziej ogólnym określeniem: normatyw²¹⁶. Obejmuje ono sze-

213 Tego typu uproszczenia i uwzględnianie praktyki stosowania prawa nie są obce współczesnej polskiej doktrynie prawa, por.: np. W Dziegielewska, *Normatywność obowiązywania norm prawnych w koncepcji poznańsko-szczecińskiej szkoły prawa. Perspektywa pragmatyzmu analitycznego*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXXII (2020), z. 2, str. 97-100.(2020), z. 2, str. 97-100.

214 Na przykład co do istnienia jednego lub wielu postępowań celnych (Por.: A. Pochrząszcz, *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego* 1997, nr 7; „Prawo celne z 1989 r. posługuje się pojęciem zgłoszenie celne (art. 23 ust. 1.)”, jednak ustawa nie precyzuje, co należy przez to określenie rozumieć. Stąd powszechnie przyjęto, że zgłoszenie celne to decyzja organu celnego rozstrzygająca o sytuacji prawnej towaru. Jedynie w wyroku NSA z dnia 9.11.1994 r., sygn. II SA 187/94 (Cyt. za: *Prawo Gospodarcze* 1995, nr 6.) podniesiono, iż zgłoszenie celne obejmuje kilkanaście procedur postępowania celnego, z których jedną może być właśnie odprawa celna.”) Unijny kodeks celny definiuje zgłoszenie celne - art.5 pkt.12 w następujący sposób „Zgłoszenie celne – czynność, poprzez którą osoba w określony sposób oraz w wymaganej formie wyraża wolę umieszczenia towaru pod procedurą celną.” Widać na powyższych przykładach dowodnie, że zgłoszenie celne obejmuje zarówno działania strony zgłaszającej towar do odprawy jak i czynności organu w sprawie, natomiast kolejny w historii polskiego ustawodawstwa akt prawny nie potrafi prawidłowo zdefiniować wskazanej instytucji.

215 To według koncepcji J. Wróblewskiego.

216 W języku polskim wyrażenie to według definicji lingwistycznej rozumie się jako: „wskaźnik norm według których ma być wykonywana jakaś praca, norma”. *Nowy słownik...* pr. zb., p.r. E. Sobol, str. 538.

roko rozumiany stan dogmatyki oraz sytuacji legislacyjnej²¹⁷, łączy teorię i doktrynę z praktyką, jednak w pewnym celowym uproszczeniu i oddaleniu od głębszych analiz, do których mając je przybliżone w teorii prawa, można sięgnąć. Normatyw powinien zatem być analitycznym narzędziem poznania prawa obowiązującego od momentu jego powstawania²¹⁸ i rozpoczęcia obowiązywania, przez badanie istniejących w danym momencie regulacji aż po ich zastosowanie (odniesienie) do danych stosunków społecznych²¹⁹. W takim znaczeniu zbliża się on zatem do ogólnej wykładni prawa i to zarówno w ścisłym sensie dogmatycznym jak również w znaczeniu potocznym²²⁰.

Mówiąc o normatywie postępowania, należy zatem mieć na myśli normatyw obowiązywania i stosowania prawa, czyli – zgodnie z założeniami teorii J. Wróblewskiego - znaną polskiej teorii prawa meta-normę.

Normatyw w podanym rozumieniu nie jest zatem normą prawną w ścisłym rozumieniu²²¹, a zjawiskiem doktrynalnym zakorzenionym w teorii prawa, stanowiąc oparty o normy prawa wzorzec postępowania podmiotów prawa przed organami państwa, w wykonaniu normy prawnej (prawa celnego). Jako zjawisko z zakresu dogmatyki i praktyki normatyw nie musi znajdować bezpośredniego odzwierciedlenia w przepisach obowiązujących²²².

Normatyw jaki został zaproponowany (zbudowany) dla rozpoznania prawa i postępowania celnego nie jest zasadą prawną, ponieważ nie wartościuje faktów ani zachowań prawnych tudzież metod wykładni. Normatyw tworzy szerszy obraz powinności postępowania. Nie jest składnikiem oceniania poprawności postępowania z punktu widzenia innych przesłanek niż ustalenie zakresu powinności adresata normy bądź zespołu norm prawa. Jego utworzenie opiera się o dorobek doktryny prawa w zakresie tworzenia określonych mechanizmów o charakterze legislacyjnym jak i teoretycznym. Wewnątrzsystemowe wartościowanie prawa jest zjawiskiem dopuszczalnym i w pełni akceptowanym na gruncie obowiązującego prawa. Odbywa się m.in. poprzez zasady, w języku nauki oraz prawa obowiązującego często nazywane zasadami

217 W zakresie obowiązywania przepisów prawa materialnego i procesowego tudzież ustroju organów stosujących prawo.

218 Zagadnienia te w nauce prawa opisuje tzw. normatywny model aksjologii i ideologii prawotwórstwa, model dotychczas sformułowany bardzo ogólnie i niekompletny formalnie i merytorycznie; por. R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, str. 107, str. 140.

219 Tego typu szerokie rozpoznanie poznawcze powinno zostać uznane za mieszczące się w ramach koncepcji prawniczego pozytywizmu – por.: H. Dębska, *Pozytywistyczna teoria prawa: utopia założeń a konieczność „pozytywizacji wartości”*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 3337 Prawo, CCCXII, Wrocław 2011, str. 107. Tym samym, twierdzić można, że konstruowanie normatywu prawa i postępowania mieści się w zadaniach jakie w badaniu prawa ma do spełnienia doktryna prawa.

220 Czyli języka literackiego. Zagadnienia te omówione były wcześniej.

221 Tzn. takim, jakie zostało w rozprawie określone jako punkt wyjścia dla wyodrębnienia stosunków prawno-celnych, także do zbudowania na tej podstawie twierdzenia o istnieniu gałęziowej części systemu prawa polskiego,

222 Szeroki wywód w zakresie wzorców (szablonów) normatywnych i nienormatywnych, aczkolwiek w odniesieniu do zagadnień prawa zobowiązań, w tym istnienie normatywów nieścisłych („wzorców nienormatywnych”) dał M. Leśniak, *Normatywne wzorce umów spółek handlowych w prawie polskim*, Warszawa 2017, str. 10-12.

ogólnymi²²³, które mają określoną rozpiętość ocen. „Skala ta [zbiór elementów prawa obowiązującego kwalifikowalnych z perspektywy aksjologii prawa] może być konstruowana wedle bardzo wielu różnych kryteriów. Jeden z jej typów powstaje w ten sposób, że porządkuje ujmowane normatywnie stany rzeczy z punktu widzenia precyzji ich deskryptywnego określenia. Otóż na jednym z jej krańców znajdują się obiekty, których opis gwarantuje ich realizowalność bez konieczności formułowania jakichkolwiek dodatkowych wskazówek, np. interpretacyjnych lub pod postacią instrumentalnie uzasadnionego zespołu nowych norm postępowania. Wyraźny nakaz wykonania tego obiektu jest wystarczającą oznaką że prawodawca ów obiekt aprobuje. W odbiorze »zewnętrzny«, zdeterminowanym pytaniem »Co należy zrobić?«, a nie pytaniem »Co należy ocenić dodatnio?«, akcent kładzie się nie na aspekt aksjologiczny, ale powinnościowy. Z całego bogatego obrazu regulowanej sytuacji wyabstrahuje się to, co niezbędne do wypełnienia obowiązku: układ pewnych zachowań albo nakazany do zrealizowania stan rzeczy. W miarę oddalania się od tego krańca skali przedmioty obowiązku prawnego stają się coraz bardziej ogólne, a tym samym coraz bardziej nieokreślone. Wprawdzie nadal nie ma wątpliwości zarówno co do ich bezwzględnej aprobaty przez prawodawcę, jak i jego stanowczego żądania spowodowania tego, co zostało wskazane w wypowiedzi normatywnej, ale pojawiają się uzasadnione pytania co do praktycznej realizacji stanowionych w tej sferze nakazów, wymagających osiągnięcia rezultatów wyrażanych w postaci określeń tak zakresowo szeroko ujętych, jak np. państwo prawne czy ochrona praw nabytych. Nie jest rzeczą przypadkową, że podane ilustracje dotyczą stanów rzeczy regulowanych przede wszystkim przez zasady. To właśnie z tej części tak konstruowanej skali zasady są najczęściej wywodzone. Występujące konsekwentnie trudności, i to tej samej natury, w przyjętym definiowaniu zasad jako typu norm postępowania zdają się wskazywać, że założenie to, konsekwentnie stosowane, nie tyle wymaga doprecyzowania, ile po prostu falsyfikacji²²⁴. Trzeba wskazać, iż zasady prawa posiadają cechę ogólności określenia adresatów i dyrektywalności interpretacyjnej, tj. właściwość służącą m.in. wykładni przepisów²²⁵. Normatywy prawa i postępowania nie jest takim narzędziem, dlatego nie można go klasyfikować jako zasady ogólnej, a należy go traktować wyłącznie jako narzędzie teorii prawa stosowane w celu ustalenia stanu powinności adresata normy, który to stan wynika z przepisów prawa obowiązującego. Z tego powodu, uznać należy, że wszystkie metody badania prawa jakie znane są metodologii prawnej, mogą być wykorzystane dla zdefiniowania konkretnego normatywu²²⁶. Merytoryczny zakres jego stosowania wyznacza jednak obowiązujący w danym momencie stan prawny. Tak też będzie wykorzystany w pracy.

223 Zasady mogą być umieszczane w aktach prawnych jako wyodrębniona ich część - por. np. art. 96 stanowiący jedyny zapis rozdziału 7 *Zasady postępowania z towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną*, ustawy z dnia 19 marca 2004 r., Prawo celne, tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 2073.

224 Cyt. za: M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXVIII (2006), str. 46-47.

225 Ibid., str. 52-54.

226 Por. rozważania wcześniejsze o metodach badania prawa.

Wskazanie normatywu prawa i postępowania celnego w polskim prawie celnym jest jednym z celów poznawczych niniejszej rozprawy. Powyższy wywód dowodzi, że jest to narzędzie dopuszczalne przez teorię prawa dla potrzeb badania prawa.

1.7. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

W rozdziale pierwszym omówione zostały strukturalne zagadnienia redakcyjne rozprawy. Wskazane zostały przesłanki na jakich opiera się koncepcja pracy i zdefiniowane na poziomie ogólnym i szczegółowym zadania jakie zostały przed nią postawione tudzież konkretne cele poznawcze uzasadniające wybór tytułu.

Omówiona została metodologia i wskazane metody badawcze właściwe dla procesu poznania prawa. Został także jasno określony krajowy system prawny w którego obrębie będą prowadzone dywagacje i analizy – system polskiego prawa.

Ponieważ praca ma za przedmiot prawo celne, oczywistym jest, że musi posługiwać się metodyką prawniczą.

Podczas procesu badania prawa niezbędnym jest spojrzenie na nie z perspektywy państwa i jego typu i choć – z uwagi na obszerność tego zagadnienia – tematyka ta jest w dysertacji jedynie zasygnalizowana, to jednak wskazane zostały aspekty wpływu typu państwa na prawo celne, to przede wszystkim za pomocą ogólnej polityki celnej. Tę zaprezentowano na bazie różnych poglądów z elementami dogmatyki prawa, a także procesem prawotwórczym w tle. Polityka celna rozpoczyna się bowiem już na etapie tworzenia prawa, po to, by przepis prawa mający wyrazić normę został zbudowany w sposób najlepiej odpowiadający preferencjom gospodarczym danego państwa.

Biorąc pod uwagę aspekt historyczny, wspomnieć można, że w nauce polskiej długo utrzymywał się pogląd dotyczący systemu przepisów celnych wyrażający się w następujący sposób: „Całość przepisów celnych będących sformalizowaniem prawnym środków polityki celnej i formalności, związanych z wykorzystywaniem tych środków, tworzy pewną budowę, stereotypową dla większości państw. Budowa ta polega na istnieniu dwóch zasadniczych aktów prawnych: prawa o taryfie celnej wraz z taryfą (...) i prawa celnego...”²²⁷.

W konsekwencji powyższych założeń i poglądów, w niniejszym rozdziale przedstawione zostały taryfowe i pozataryfowe narzędzia polityki celnej, a także przeprowadzona analiza pojęcia „cło” w przedwojennym systemie prawa celnego.

Nauka o ciele wymaga specjalnego aparatu pojęciowego, który został omówiony w pewnym ciągu określającym wymiar i pobór cła począwszy od stanowienia prawa celnego, drogi ustawodawczej aż po zapłatę długu celnego.

Ponadto, jednym z wyznaczonych zadań pracy jest przedstawienie normatywu (meta-normy) prawa i postępowania celnego, czyli ukazanie normatywnego modelu oddziaływania norm

²²⁷ S. Fr. Królikowski, *Zarys...*, str. 150.

sprzężonych na stosunki społeczne. W tym celu pokrótce omówione zostały zagadnienia teoretyczno-doktrynalne dotyczące normy prawnej prawa celnego i stosunku prawno-celnego, a to na bazie zapatrywań na temat normy prawnej prawa podatkowego.

Najogólniejsze podsumowanie części teoretycznej bieżącego rozdziału zamknąć można twierdzeniem, iż nauka o ciele, wywodząc się z nauki o administracji, wykształciła własny aparat definicyjno-pojęciowy. Można zatem mówić o gałęziowej w obrębie dogmatyki prawa, dogmatyce prawa celnego. To osiągnięcie pozwala z kolei mówić precyzyjniej o systemie celnym. W Polsce, prekursorem myślenia w tych kategoriach był S. Waschko: „w węższym rozumieniu można ograniczyć się do strony formalnej i materialnej, głównie ekonomicznej [pojęcia systemu celnego], wszystkiego, co jest związane z cłami bezpośrednio, a więc włączając również postępowanie celne. W szerszym rozumieniu tego pojęcia znajduje się wszystko, co wykracza poza wymieniony zakres pojmowania węższego, a więc różne cele i środki polityki, przede wszystkim gospodarczej (lecz nie tylko), które łączą się pośrednio z handlem zagranicznym i wchodzą w zakres działania administracji celnej, bezpośrednio, albo przez zadania zlecone”²²⁸. Dana definicja sformułowana jest bardzo szeroko i niedopracowana ani strukturalnie, ani metodologicznie, nie przeszkadza to jednak w jej używaniu po dzień dzisiejszy²²⁹. Takie ujęcie być może, odpowiada istocie zjawiska ceł, lokowanego w warstwie doktrynalno-opisowej pomiędzy ekonomią, handlem międzynarodowym i nauką organizacji a prawem krajowym i międzynarodowym. Trzeba jeszcze zauważyć, że S. Waschko w dalszym wywodzie argumentował: „w wymienionych wyżej cechach systemów celnych w węższym znaczeniu, znajdują swój wyraz zasady, cele oraz środki polityki gospodarczej, w szczególności handlu zagranicznego. Ta polityka, jej cele i narzędzia, wraz z całym zakresem uznanym za systemy celne w znaczeniu węższym – składają się na całość systemów celnych w rozumieniu autora”²³⁰. Z powyższego płynie wniosek, że zdaniem cytowanego autora, systemy celne są powiązane z polityką gospodarczą realizowaną poprzez handel zagraniczny, z wykonywaniem postawionych przed nią zadań konkretyzowanych przez zastosowane środki. W nauce zauważono, iż „przez pojęcie celów zagranicznej polityki ekonomicznej rozumie się wybór przez państwo określonych priorytetów w stosunkach gospodarczych z zagranicą”²³¹. Z powyżej omówionych względów (poza zagadnieniami redakcyjnymi dotyczącymi niniejszej pracy), rozdział bieżący ma być wkładem w prace nad systemem celnym i jednocześnie dogmatycznym aspektem systemu polskiego prawa celnego.

228 S. Waschko, *Systemy celne*, Warszawa 1971, str. 18.

229 Por. np. M. Czermińska, *Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo, teoria i praktyka”, rok IX, 2012/ 4, str. 53 i nast.

230 S. Waschko, *Systemy...*, str. 19.

231 P. Bożyk, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, Warszawa 2004, str. 36.

Rozdział II

Kształtowanie obszaru celnego II RP, jego ochrona oraz administracja

- 2.1. Granice Polski po Pierwszej Wojnie Światowej i ich aspekt celny
 - Zagadnienia ogólne
 - Granica z Niemcami
 - Granica z Czechosłowacją
 - Granica z Ukrainą i ZSRR
 - Granica z Litwą
 - Granica z Rumunią
 - Granica z Łotwą
- 2.2. Organy i organizacja służb ochrony granic i służb celnych
 - 2.2.1. Straż graniczna. Straż celna
 - 2.2.2. Organy celne II RP
- 2.3. Relacje prawne w zakresie celnictwa pomiędzy Polską i Wolnym Miastem Gdańskiem. Organy celne W.M. Gdańska i nadzór nad nimi polskiej administracji celnej
 - 2.3.1. Podstawowe traktatowe i quasi-traktatowe uregulowania stosunków prawnych pomiędzy Polską a W.M. Gdańskiem, w zakresie celnictwa
Granice Wolnego Miasta Gdańska
 - 2.3.2. Organy celne W.M. Gdańska przed zawarciem umowy warszawskiej.
Polski nadzór celny. Kontyngenty w obrocie towarowym
 - 2.3.3. Postanowienia umowy polsko-gdańskiej z 24 października 1921
w sprawach celnych
 - 2.3.4. Organizacja gdańskich organów administracji celnej po roku 1922
Podsumowanie zagadnień gdańskich
- 2.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

2.1. Granice Polski po Pierwszej Wojnie Światowej i ich aspekt celny

Zagadnienia ogólne

Ustalenie granic (delimitacja) jest aktem o charakterze politycznym²³² i dokonywane jest najczęściej w drodze traktatowej. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w przypadku Polski, kraju który wprawdzie formalnie istniał przed wybuchem Pierwszej Wojny Światowej, jednak w ramach Cesarstwa Rosyjskiego, pozostając z nim w unii personalnej. Zmiany sytuacji politycznej powstałe w trakcie i w wyniku Wielkiej Wojny spowodowały, że wspomniane cesarstwo przestało istnieć. Z tego powodu dla Polaków pojawiła się możliwość restytucji suwerennego państwa i kontynuacji utraconego w wyniku rozbiorów samodzielnego bytu państwowego, lecz w zmienionych warunkach geopolitycznych²³³.

Państwo w rozumieniu międzywojennej²³⁴ jak i współczesnej doktryny prawa międzynarodowego publicznego, posiada granice wyznaczające jego terytorium, a tym samym zasięg danej władzy najwyższej, oddzielając dane obszary od terytorium innego państwa. Granica państwowa jest tym samym podstawą dla ustalenia wpływów obowiązywania prawa danego porządku ustrojowo-prawnego, w tym w szczególności (krajowego) prawa celnego²³⁵.

Rzeczpospolita Polska w okresie po Pierwszej Wojnie Światowej, a przed wybuchem kolejnej, posiadała wspólne granice z następującymi krajami: Niemcy, Litwa, Łotwa, Ukraina²³⁶, ZSRR²³⁷, Rumunia i Czechosłowacja²³⁸.

Istnienie granic, które mogą być przekraczalne lub zamknięte dla ruchu, rzutuje na wymianę towarową pomiędzy danymi państwami, w konsekwencji na zagadnienia szeroko rozumianego celnictwa, dlatego rozprawiając o nim dla okresu międzywojnia, nie sposób nie omówić zarówno tematyki kształtowania się granic i stosunków prawno-celnych z sąsiadami Polski jak i sprawy ochrony granic. To ostatnie zagadnienie, co do zasady jest domeną prawa krajowego i w doktrynie prawa określane jest pojęciem administracja granicy państwowej²³⁹.

232 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, str. 214. Takie granice nazywają się politycznymi.

233 Osobną sprawą jest, że istnienie prawa do samostanowienia narodów, w okresie międzywojennym nie było poglądem dominującym na tyle, iż zapisów o samostanowieniu nie wprowadzono do Paktu Ligi Narodów. Dyskusje toczyły się również w aspekcie konstytutywności bądź deklaratywności powstania Polski – por. L. Antonowicz, *Status prawnomiędzynarodowy Polski*, Lublin 2018, str. 8-20; tam także o historycznym aspekcie poglądów na moment powstania państwa, w tym polskiego.

234 Por. np. A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Lwów – Warszawa 1935, str. 4-6; tudzież Z. Cybichowski *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1923, str. 126-136.

235 Por.: art. 4 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym, Dz. U. z 1933 r. Nr 84, poz. 610.

236 Ukraińska Republika Ludowa była uznawana przez Polskę za osobne państwo do dnia 18 marca 1921 r.

237 W czasie wojny polsko-bolszewickiej 25 stycznia 1919, Rosja sowiecka rozszerzyła się o Ukrainę, od grudnia 1922 przyjęła oficjalną nazwę właśnie wymienioną, choć do dziś państwo nazywane jest Rosją sowiecką, w literaturze przedwojennej – np. A. Peretiatkowicz, w pracy *Państwo.....*, str. 134 – używano wobec federacji pojęcia Związek Republik Sowieckich.

238 Od marca roku 1939 Polska posiadała faktyczną granicę z Węgrami, lecz temat ten z uwagi na brak porozumień traktatowych nie zostanie omówiony.

239 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, str. 215-216.

Granica z Niemcami

Granice Polski z Niemcami, oprócz terytoriów plebiscytowych (art. 88-98), określił Traktat wersalski w art. 27 punkcie 7 i art. 28.

Zagadnienia relacji gospodarczych i celnych polsko-niemieckich na Górnym Śląsku z uwagi na newralgiczne dla gospodarki polskiej znaczenie tego regionu, a także z uwagi na sposób wejścia Polski w jego posiadanie wymagają osobnej uwagi. Na podstawie konwencji polsko-niemieckiej z Genewy z dnia 15 maja 1922 r. i oświadczenia rządowego w sprawie podziału Górnego Śląska²⁴⁰ oraz rozporządzenia Ministra Skarbu i Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 czerwca 1922 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do części V tytułu I (Sprawy celne) polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej z dnia 15 maja 1922 r.²⁴¹, wskazano procedury uzyskania zwolnień od cła, uszczegółowiono zapisy taryfowe, procedurę obrotu uszlachetniającego oraz spawy kontyngentów przywozowych i dla towarów wywożonych pomiędzy niemiecką a polską częścią Górnego Śląska. Polskie ustawodawstwo celne oraz taryfa celna zaczęły obowiązywać na powyższym obszarze na podstawie innych, niewiele, bo o dwa dni późniejszych przepisów. Były nimi, konstytuująca dyrekcję ceł w Mysłowicach jako władzę celną drugiej instancji podległą bezpośrednio Ministrowi Skarbu, ustawa z dnia 16 czerwca 1922 r. o rozciągnięciu na ziemie górnośląskie województwa śląskiego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw oraz w przedmiocie zmian w ustawodawstwie, na tych ziemiach obowiązującym²⁴².

240 Dz. U. z 1922 r. Nr 44, poz. 369.

241 Dz. U. z 1922 r. Nr 62, poz. 556.

242 Warto przytoczyć jej postanowienia (Dz. U. z 1922 r. Nr 46, poz. 388) dotyczące ustawodawstwa celnego już obowiązującego, ponieważ stwarzają one jasny i pełny obraz stanu prawnego w zakresie ceł i celnictwa polskiego na dzień wejścia ustawy w życie (22 czerwca 1922 r.). Na mocy art. 4 wskazanej ustawy na terenie polskiej części Górnego Śląska obowiązywały:

- Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej (Dz. U. z 1920 r. Nr 51, poz. 314),
- Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu w przedmiocie sprostowania Rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 11 czerwca 1920 r. (Dz. U. z 1920 r. Nr 79, poz. 532),
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym (Dz. U. z 1921 r. Nr 11, poz. 64),
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1921 r. w sprawie statystyki celnej (Dz. U. z 1921 r. Nr 107, poz. 783),
- Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 18 grudnia 1921 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej (Dz. U. z 1922 r. Nr 2, poz. 12),
- Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 6 lutego 1922 r. w przedmiocie zmiany brzmienia artykułu 15 rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 11 czerwca 1920 r. (Dz. U. z 1922 r. Nr 14, poz. 130),
- Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 7 kwietnia 1922 r. o ulgach celnych (Dz. U. Nr 28, poz. 231).

Po wejściu w życie regulacji o zasięgu ogólnopolskim, w zakresie ceł i organizacji celnictwa oraz ruchu towarowego w latach 1922-1924 wydano jeszcze poniższe akty prawne (według kolejności publikacyjnej):

- Dz. U. Nr 51, poz. 450; Ustawa z dnia 24 maja 1922 r. o ratyfikacji układu między Polską a Niemcami w przedmiocie granicznych dworców przejściowych z obustronną rewizją celną i paszportową oraz w przedmiocie praw i obowiązków urzędników, zatrudnionych przy uprzywilejowanym ruchu tranzytowym i przy sąsiedzkim ruchu kolejowym, podpisanego w Genewie dnia 15 maja 1922 r.,
- Dz. U. Nr 71, poz. 647; Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 10 sierpnia 1922 r. w sprawie osobnych ulg celnych dla górnośląskiej części województwa śląskiego,
- Dz. U. Nr 84, poz. 756; Rozporządzenie Ministrów: Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 14 września 1922 r. o częściowej zmianie rozporządzenia z dnia 10 sierpnia 1922 r. w sprawie osobnych ulg celnych dla górnośląskiej części województwa śląskiego,
- Dz. U. Nr 92, poz. 861; Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 7 październi-

Na mocy postanowień Traktatu wersalskiego, Polska w stosunkach celnych z Rzeszą Niemiecką korzystała z klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Po zakończeniu czasu jej obowiązywania niemiecka polityka gospodarczo-celna wobec Polski, w obliczu zaistniałej sytuacji międzynarodowej usztywniła się i przybrała postać długotrwałego konfliktu, który w literaturze prawnohistorycznej nosi nazwę wojny celnej²⁴³. Przed jej rozpoczęciem, w wykonaniu postanowień Traktatu wersalskiego, celem ustalenia przebiegu granicy powołano do życia Komisję Graniczną, która zakończyła prace delimitacyjne w dniu 18 października 1924 r. a na podstawie jej ustaleń, w dniu 27 stycznia roku 1926 w Poznaniu podpisano konwencję polsko-niemiecką w sprawie uregulowania stosunków granicznych, następnie, w dniu 14 maja 1927 r. ratyfikowaną przez Polskę i opublikowaną²⁴⁴. W myśl jej postanowień wytyczono linię graniczną, z pasem granicznym, co do zasady liczącym 5 m szerokości po każdej stronie linii. Jej każdorazowe przekroczenie, z uwzględnieniem wyjątków (art. 10 konwencji) wymagało zgłoszenia w urzędzie celnym. Osobno uregulowano kwestię przejść granicznych (art. 19 konwencji), które mogły być tworzone wyłącznie za obopólnym porozumieniem umawiających się stron. Stosowne porozumienie w tej sprawie zawarto jeszcze przed podpisaniem przywołanej konwencji, a po zakończeniu delimitacji. Miało formę międzyrządowego Protokołu w przedmiocie otwarcia dróg celnych i innych przejść przez polsko-niemiecką granicę, podpisanego w Poznaniu dnia 2 grudnia 1925 roku²⁴⁵. Zgodnie z nim, z wyłączeniem przejść granicznych kolejowych i wodnych, wyznaczono 101 dróg celnych i 37 przejść. Porozumienie okazało się trwałe, ponieważ zmieniono je raz²⁴⁶ w roku 1934., kiedy to porozumienie z roku 1925 wygasło i w dniu 17 maja 1934 r. zawarto nowe²⁴⁷. W jego myśl wskazano 95 dróg celnych i 33 przejścia. Z wyjątkami przewidzianymi umowami o małym ruchu granicznym, przekroczenie granicy

ka 1922 r. w sprawie czasowego zwolnienia od cła artykułów lekarskich na potrzeby górnośląskiej części województwa śląskiego,

– Dz. U. 1922 Nr 92, poz. 862; Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 października 1922 r. w przedmiocie częściowej zmiany rozporządzenia o dopuszczaniu przedsiębiorstw ekspedycyjnych do pośrednictwa w załatwianiu formalności celnych,

– Dz. U. Nr 106, poz. 989; Rozporządzenie Ministra Skarbu oraz Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20 listopada 1922 r. w przedmiocie częściowej zmiany § 3 rozporządzenia z dnia 10 sierpnia 1922 r. w sprawie osobnych ulg celnych dla górnośląskiej części województwa śląskiego,

– Dz. U. Nr 6, poz. 40; Rozporządzenie Ministrów: Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 2 stycznia 1923 r. w sprawie osobnych ulg celnych dla górnośląskiej części województwa śląskiego,

– Dz. U. Nr 39, poz. 274; Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 31 marca 1923 r. w sprawie osobnych ulg celnych dla górnośląskiej części województwa śląskiego.

– Dz. U. Nr 39, poz. 417; Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1924 r. w przedmiocie częściowej zmiany rozporządzenia o dopuszczaniu przedsiębiorstw ekspedycyjnych do pośrednictwa w załatwianiu formalności celnych.

243 O przebiegu tego konfliktu w świetle traktatów i porozumień międzynarodowych – np. G.K. Walkowski *Polskie prawo celne w latach 1918-1939*, Bydgoszcz 2022, str. 25-28 i 209-216.

244 Dz. U. z 1927 r. Nr 54, poz. 470.

245 Dz. U. z 1928 r. Nr 4, poz. 24.

246 M.P. z 1932 r. Nr 139, poz. 171.

247 Dz. U. z 1934 r. Nr 61, poz. 519.

państwowej podlegało kontroli, w tym celnej. Zasadą były kontrole dwustronne, jednak na liniach kolejowych (w Korzeniowie) dopuszczono kontrole połączone²⁴⁸.

Z kolei polskie granice wschodnie i północno-wschodnie ustalone zostały w wyniku plebiscytów ludnościowych, traktatów lub quasi-uzurpacji²⁴⁹. W sposób wynikający z odpowiednich postanowień Traktatu wersalskiego i aktów polskiego prawa krajowego, wpłynęło to na określenie obszaru celnego II RP.

Granica z Czechosłowacją

Granice odrodzonej Polski z państwami jakie wyłoniły się z byłego cesarstwa austriackiego, tj. m.in. tę powojenną z Czechosłowacją ustalono niemal w całym przebiegu umownie²⁵⁰. Najpierw, traktatem pokojowym z Austrią z St. Germain en Laye z dnia 10 września 1919²⁵¹ powojenna Austria zrzekła się ogólnie wszystkich terenów jakie nie znalazły się w nowych granicach powstałej właśnie Republiki, potem doszło do rozmów bilateralnych, trwających również po czeskiej napaści zbrojnej na tymczasowo wyznaczoną granicę z Polską przebiegającą na Śląsku Cieszyńskim. Z uwagi na polsko-czeski konflikt graniczny Rada Ambasadorów mocarstw sprzymierzonych ustaliła granicę polsko-czechosłowacką w dniu 28 lipca roku 1920 (granice tę Polska przesunęła na swoją korzyść po zawarciu mającego związek z Układem monachijskim porozumienia w Pradze z dnia 30 września 1938 r.; polskie przepisy o granicach, a więc także celne obowiązywały na objętym terytorium na podstawie dwóch dekretów prezydenckich, z 11 października 1938 – o objęciu Śląska Cieszyńskiego działaniem polskich przepisów²⁵² oraz z 16 listopada 1938 – o prawnym wcieleniu do Polski niektórych rejonów²⁵³).

248 W tym celu w Berlinie, w dniu 16 czerwca 1926 zawarto konwencję (umowę polsko-niemiecką) w sprawie obopólnej odprawy celnej i paszportowej oraz w sprawie ruchu kolejowego w Korzeniowie. Ratyfikowano ją ustawą z 16 lutego 1927 r., Dz. U. Nr 22, poz. 168, 169. Dla spraw celnych, najistotniejsze znaczenie miał zapis art. 5, który stanowił: (1) Przy odprawie celnej obowiązują obok siebie przepisy celne obu Umawiających się Stron. Przy wywozie będą stosowane przepisy celne Państwa, z którego odbywa się wywóz, tak długo, dopóki wywóz nie zostanie dokonany. Przy przywozie będą stosowane przepisy celne Państwa, do którego odbywa się przywóz, od chwili rozpoczęcia odprawy przywózowej. (2) Jeżeli urząd celny jednej Strony uzna za konieczne poddać rewizji celnej jakikolwiek przedmiot, oddany już do odprawy urzędowi celnemu drugiej Strony a znajdujący się jeszcze pod nadzorem celnym tej Strony, winien wezwany urząd celny oddać ów przedmiot, w celu ponownej odprawy, do rozporządzenia urzędowi celnemu Strony wpiętej wspomnianej. (3) Jeżeli jedna Strona stwierdzi, że towar należy zdjąć, to druga Strona winna go oddać na rzecz Strony wpiętej wspomnianej. (4) Eksponowanym urzędowi celnemu jednej Strony przysługuje w granicach niniejszego artykułu prawo na obszarze drugiej Strony wkroczyć w razie naruszenia własnych przepisów celnych według tych przepisów i przewieźć na własny obszar przedmioty, zajęte lub zatrzymane na zabezpieczenie, oraz przytrzymane osoby - te ostatnie, w razie potrzeby, w asyście urzędników drugiej Strony. Przytrzymanie obywateli jednej strony przez urzędy drugiej strony jest niedopuszczalne. Natomiast, dopuszczający się wykroczenia może być przymusowo przyprowadzony w celu spisania protokołu o zaszytym fakcie. Do spisania protokołu przed urzędnikiem jednej Strony należy przybrać urzędnika drugiej Strony. Przy rewizji może być stosowany przymus wobec obywateli jednej Strony przez urzędników drugiej Strony tylko za przybraniem urzędnika Strony wpiętej wspomnianej.

249 Zatwierdzonych ostatecznie przez Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone.

250 Długo kontrowersyjna była sprawa trójstyku granic RP, Republiki Czesko-Słowackiej i Królestwa Rumunii z uwagi na brak demarkacji z tym ostatnim państwem.

251 Dz. U. z 1925 r. Nr 17, poz. 114.

252 Dz. U. z 1938 r. Nr 78, poz. 534.

253 Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 listopada 1938 r. o zjednoczeniu z Rzeczpospolitą Polską ziem odzyskanych... Dz. U. z 1938 r. Nr 87, poz. 585.

Stosunki gospodarcze obejmujące obrót towarowy pomiędzy Polską a Czechosłowacją uregulowane zostały po roku 1918 na mocy szeregu układów bilateralnych²⁵⁴.

Granica z Ukrainą i ZSRR

Traktat wersalski sprawę wschodnich granic Polski pozostawił otwartą. Terytorium Państwa Polskiego na wschodzie zostało określone dopiero postanowieniami Traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 roku²⁵⁵. Choć to nie zostało powiedziane wprost w rzeczonym porozumieniu międzynarodowym²⁵⁶, przesunięcie polskiego obszaru celnego do linii granicznej²⁵⁷ wyznaczonej przez traktat (konwencja ryska obejmowała także ziemie Białorusi) było oczywiste, choćby z tego powodu, że zwolnione od ceł i opłat zostały towary reewakuowane z rozdzielonych granicą terytoriów umawiających się stron (art. XI, pkt. 13 i art. XV pkt. 6). Nadto, art. XXII traktatu ustanawiał tranzyt wolny od ceł, dopuszczał również złożenie i przeładunek tranzytowanych towarów w składach na terytorium danego państwa, pod warunkiem zachowania dozoru celnego właściwych organów państwa składowego. Wskazano także drogi tranzytowe kolejowe i wodne, i ustalono, że ewentualne opłaty związane z tranzytem nie będą dla umawiających się stron wyższe niż dla innych krajów korzystających z tranzytu przez ich terytoria. Tym samym odtworzona została granica celna, w przybliżeniu odpowiadająca tej, zniesionej pomiędzy Królestwem Kongresowym a Cesarstwem Rosyjskim w roku 1850²⁵⁸.

Granica z Litwą

Aktem prawa krajowego, po formalnym wniosku parlamentu Republiki Litwy Środkowej²⁵⁹ uregulowane zostały zagadnienia obowiązywania polskiego prawa na zajętych przez wojska polskie litewskich ziemiach dawniejszej Rzeczypospolitej, co wywołało nieprzychylną wobec II RP wieloletnią postawę Litwy jako państwa. Artykuł 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską²⁶⁰ stanowił, że Ziemia Wileńska z mocy uchwały Sejmu Ustawodawczego z 22 marca 1922 r. złączona zostaje z Rzeczpospolitą Polską i podlega władzy organów centralnych, tj. sejmu, Naczelnika Państwa i ministrów. W ślad za tym pojawił się prze-

254 Pierwszą była koncesja handlowa ratyfikowana 30 lipca 1925 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 90, poz. 632.

255 Dz. U. z 1921 r. Nr 49, poz. 300.

256 Omawiany traktat miał bardzo głębokie podłoże w stosunkach międzynarodowych i z punktu widzenia Polski był daleko idącym kompromisem m. in. mającym nie dopuścić do restytucji monarchii carskiej.

257 Trzeba tutaj zauważyć, że Rosja Radziecka, zrzekła się już wcześniej, choć pośrednio, na mocy art. 6 Traktatu brzeskiego z dnia 3 marca 1918 r. odwołującego się do zapisów wcześniejszego Traktatu brzeskiego z dnia 9 lutego 1918, praw do ziem Królestwa Polskiego, przy czym, Polska nie była stroną tamtego porozumienia.

258 Szerzej na temat granic celnych pomiędzy Polską a Cesarstwem Rosyjskim w latach 1814-1850 oraz polityki celnej rosyjskiej względem Królestwa Polskiego i jego państw sąsiednich w latach 1815-1914, wraz z opisem środków oddziaływania pozataryfowego: J. Konczyński, *Granica celna między Królestwem Polskiem a Rosją*, Moskwa 1917, str. 3-14.

259 Organizmu ustrojowego w zasadzie nie uznanego za państwo przez organy Ligi Narodów.

260 Dz. U. z 1922 r. Nr 26, poz. 213.

pis wykonawczy, tj. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 1922 r. w przedmiocie tymczasowego ustroju władz skarbowych na Ziemi Wileńskiej i rozciągnięcia na tę ziemię niektórych ustaw i rozporządzeń²⁶¹. Jego § I, punkt I, podpunkty 6-11 wskazywały przepisy prawa celnego jakie miały obowiązywać na obszarze Ziemi Wileńskiej od dnia 1 lipca roku 1922. Były one identyczne jak przepisy dla polskiej części Górnego Śląska²⁶².

Granice Polski i Litwy zostały ustalone, poprzez oświadczenie (decyzję) Konferencji Ambasadorów wielkich mocarstw poparte stosowną uchwałą z dnia 15 marca 1923²⁶³. Z uwagi na przysługujące Głównym Mocarstwom Sprzymierzonym i Stowarzyszonym, tj. Wielkiej Brytanii, Francji, Włochom i Japonii uprawnienia wynikające z zapisów art. 87 ust. 3 Traktatu wersalskiego, uznać należy, iż granica z Litwą została ostatecznie ustalona na drodze konwencyjnej. Tym samym, mieściła się w dyspozycjach przepisów później wydanego, tj. w dniu 23 grudnia 1927 przez Prezydenta RP²⁶⁴ Rozporządzenia o granicach Państwa, poprzez spełnienie definicji granicy jako linii ustalonej na mocy porozumień międzynarodowych (art. 1).

Granica z Rumunią

Podstawowym, aczkolwiek ogólnym uregulowaniem traktatowym definiującym późniejszy styk granic Polski, Czechosłowacji i Rumunii był wspomniany już traktat podpisany przez Austrię St. Germain en Laye z dnia 10 września 1919²⁶⁵. Kolejnym dokumentem o randze traktatu była również wspomniana decyzja Konferencji Ambasadorów z 15 marca 1923 roku²⁶⁶. Różne okoliczności polityczne sprawiły, że rozpoczęte w roku 1928 prace nad delimitacją zakończone zostały w roku 1935. Formalnym uznaniem przebiegu granicy była Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii, dotycząca ochrony, konserwacji i odbudowy słupów granicznych i innych znaków służących do oznaczania linii granicznej, podpisana w Bukareszcie dnia 17 maja 1935 roku²⁶⁷. W art. I padało stwierdzenie, że granica jest oznaczona w terenie, a w dalszych zapisach uregulowano sprawy jej dokładnego przebiegu, konserwacji, prawa do przekraczania itd. Konwencja w zasadzie nie miała umocowania w przepisach polskiej Konstytucji, której art. 52 stanowił jedynie o zmianie granic a nie o ich ustaleniu. Mimo tego mankamentu prawnego wymieniono dokumenty ratyfikacyjne. Bezpośrednio przed wybuchem II Wojny Światowej funkcjonowało osiem przejść granicznych między Polską a Rumunią, z czego pięć było obsługiwanych przez urzędy celne²⁶⁸.

261 Dz. U. z 1922 r. Nr 51 poz. 458

262 Por. przypis nr 242.

263 Dz. U. z 1923 r. Nr 49, poz. 333.

264 Dz. U. z 1927 r. Nr 117, poz. 996.

265 Dz. U. z 1925 r. Nr 17, poz. 114.

266 Dz. U. z 1923 r. Nr 49, poz. 333.

267 Dz. U. z 1937 r. Nr 2, poz. 19.

268 Najważniejszym przejściem było to w miejscowości Zaleszczyki, przez które we wrześniu 1939 roku ewakuowało się do Rumunii kilkadziesiąt tysięcy polskich żołnierzy i osób cywilnych. Mapa lokalizacyjna wielu polskich przejść granicznych z 1939 r. znajduje się pod adresem: https://fotopolska.eu/Polska/b81568,Granice_II_RP_1918-1939.html (dostęp: 14.04.2023, godz. 07.30).

Granica z Łotwą

Wprawdzie od roku 1920 istniały przejścia graniczne drogowe i kolejowe oraz funkcjonowały służby celno-graniczne zarówno polskie jak i łotewskie, to jednak formalnie granica ta nie istniała aż do roku 1938, a opierała się jedynie o linię demarkacyjną ustaloną w sierpniu roku 1919. Co prawda, decyzja Konferencji Ambasadorów Głównych Mocarstw z dnia 15 marca 1923 r. wspominała o granicy Polski z Łotwą, aczkolwiek sprawę tę pozostawiła ich woli i działaniom („Oznaczenie tej linii na miejscu pozostawione jest zabiegom zainteresowanych Rządów...”). Mimo niejasności odnośnie delimitacji, oba kraje utrzymywały stosunki handlowe, czego wyrazem było zawarcie stosownego porozumienia²⁶⁹. W poufny dodatek, Łotwa zobowiązała się wypłacić rekompensaty obywatelom polskim za ziemie przez nich utracone, znajdujące się na terenie Łotwy po I Wojnie Światowej. Ostatecznie przebieg granicy został ustalony 14 stycznia 1938 na podstawie stosownej konwencji²⁷⁰.

Granica z Łotwą była najpóźniej ustaloną granicą lądową II RP. Jej delimitacja i ratyfikacja traktatowa zamknęła proces kształtowania się terytorium Państwa Polskiego, a więc pośrednio także i wskazywania linii celnej.

Ostatecznie, łączna długość granic II RP wynosiła 5529 km, w tym ok. 240 granicy morskiej (liczonej „podwójnie” przy Półwyspem Helskim), w tym z Niemcami²⁷¹.

2.2. Organy i organizacja służb ochrony granic i służb celnych

2.2.1. Organy ochrony granic II RP. Straż graniczna. Straż celna

W okresie II RP działało kilka formacji szeroko rozumianej celnej ochrony granic²⁷². Pierwsza polska formacja funkcjonowała na podstawie wydanego dnia 18 grudnia roku 1918 Dekretu tymczasowego w sprawie utworzenia straży granicznej²⁷³. Do zadań tej straży należało „zabezpieczanie granic państwa od nielegalnego wywozu artykułów spożywczych i pierwszej potrzeby”, dlatego organizacyjne powiązanie jednostki z Ministerstwem Apropowizacji dobrze wyjaśnia jej początkowe przeznaczenie. Wskazane uprawnienie było wprawdzie w bardzo szerokim zakresie przedmiotowym (ruch towarów) związane z realizowaniem zadań celnych, w istocie miało jednak przyczynić się do reglamentowania dóbr już znajdujących się na terenie państwa niezależnie

269 Dz. U. z 1929 r. Nr 7, poz. 56, zawiera Ustawę z dnia 12 stycznia 1929 r. w sprawie ratyfikacji tymczasowego układu handlowego między Polską a Łotwą, podpisanego w Rydze dnia 22 grudnia 1927 r.

270 Ta zachowana jest w oryginale w LVVA, czyli Łotewskim Archiwum Narodowym; por.: E. Jekabsons, *Granica łotewsko-polska 1919-1939*, „Zeszyt Naukowy Muzeum Wojska”, t. 15, Białystok 2002, str. 87.

271 Zasadą, zgodną z prawem narodów, było uznawanie granicy morskiej jako linii w odległości 3 mil morskich od wybrzeża. W polskim prawie krajowym, sprawę tę regulowało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. o granicy morskiej Państwa; Dz. U. Nr 92, poz. 789.

272 Nie można do omawianej właśnie kategorii zaliczyć Straży Skarbowej utworzonej jeszcze pod rządami Rady Regencyjnej na wzór podobnej służby c.k., ponieważ nie istniały podczas jej urzędowania poddane polskiemu dozorowi granice państwa, a ponadto, w dniu 5 lutego roku 1919 wydane zostało wspólne rozporządzenie ministrów skarbu i apropowizacji de facto ograniczające zadania Straży Skarbowej do zagadnień podatkowych i w zasadzie podporządkowujące tę formację straży granicznej; Dz. Urz. M. Sk. Nr 4, poz. 54.

273 Dz. U. z 1918 r. Nr 21, poz. 70.

od okoliczności dostawy. Formacja, stosownym rozkazem z marca 1919 r. zmieniła nazwę na Wojskową Straż Graniczną z jednostką centralną (inspektoratem) przy Ministerstwie Spraw Wojskowych i podporządkowanymi organami terenowymi przy wojskowych Okręgach Generalnych. W inspektoracie powołano Wydział Kontroli, którego jednym z zadań było zwalczanie przemytnictwa i ewentualna konfiskata towarów, których przywóz lub wywóz były zabronione. Głównym zadaniem statutowym formacji była jednak obrona granic RP.

W marcu roku 1921 powołany został stosownym rozkazem Korpus Strzelców Granicznych działający już w czasie wojny polsko-bolszewickiej, aczkolwiek wówczas na granicy zachodniej jako niejednolite strukturalnie poszczególne oddziały, a nadto, w roku 1920 utworzono Bataliony Wartownicze²⁷⁴. Zauważyć trzeba, iż były też w początkach odrodzonej państwowości polskiej inne formacje graniczne, jak na przykład Straż Graniczna Górnego Śląska, nie powiązana jednak z centralnymi strukturami administracyjnymi i wojskowymi RP.

Zgodnie z wydanym w dniu 3 marca roku 1920 rozkazem Ministra Spraw Wojskowych, Strzelcy Graniczni mieli współdziałać z urzędnikami Ministerstwa Skarbu w wykonywaniu zadań celnych. Nie byli jednak (także po definitywnym przekształceniu ich formacji w Bataliony Wartownicze) organizacyjnie podporządkowani organom celnym drugiej instancji (dyrektorom ceł).

Bataliony Wartownicze w dniu 28 stycznia 1921 r. stosownym rozkazem zostały skierowane pod zmienioną nazwą: Bataliony Celne do dyspozycji Ministra Skarbu²⁷⁵. Niewiele później sformowano także kilka batalionów podległych kompetencyjnie wyłącznie Ministrowi Spraw Wewnętrznych²⁷⁶.

Działania tych różnie podporządkowanych kompetencyjnie Batalionów Celnych nie były z sobą skoordynowane na poziomie resortowym ani, tym bardziej, na poziomie dyrekcji ceł. Na terenie Rzeczypospolitej zorganizowano w opisywanym teraz okresie cztery dyrekcje ceł: w Poznaniu i Mysłowicach – dla spraw dotyczących granicy zachodniej, w Warszawie – dla granicy północnej i wschodniej, we Lwowie – dla granicy południowej oraz Polski Inspektorat Celny przy Dyrekcji Ceł w Wolnym Mieście Gdańsku (ten od dnia 22 marca roku 1922, kiedy go formalnie powołano²⁷⁷). Na czele każdej dyrekcji stał Prezes²⁷⁸. Dyrekcje dzieliły się na wydziały: administracyjny, postępowania celnego, kasy i rachuby, kontroli rachuby. Z kolei, urzędy celne dzieliły się na dwie grupy (zwane kategoriami): I kategorii przy liniach kolejowych i drogach wodnych, II kategorii przy szlakach transportowych bitych (utwardzonych, czyli drogowych). Pierwsze z wymienionych mogły dokonywać odprawy celnej wszystkich towarów, drugie tylko

274 Wg: Materiały z seminarium historycznego Muzeum Polskich Formacji Granicznych – docplayer.pl/152367874-Muzeum-polskich-formacji-granicznych.html; dostęp 11.11.2022, godz. 20.00.

275 Z. Kępa, J. Prochowicz, *ABC formacji granicznych II Rzeczypospolitej*, „Problemy Ochrony Granic”, 2003/24, str. 14.

276 Należy uznać, że były to struktury nieformalne, zbudowane z funkcjonariuszy delegowanych, por.: K. Szczepański, *Ochrona granicy wschodniej w latach 1918-1924: transformacja strukturformacji granicznych po odzyskaniu niepodległości*, „Zeszyt Narodowy Muzeum Wojska”, 18/2005, Białystok, str. 34-36.

277 Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1922 r. w przedmiocie utworzenia Inspektoratu Ceł na obszar Wolnego Miasta Gdańska Dz. U. 1922 Nr 18, poz. 145.

278 Odmienności regulacji celnych w zakresie organizacji celnictwa w W.M. Gdańsku omówione są w dalszej części niniejszej pracy.

towarów umieszczonych w specjalnej tabeli i wtedy, gdy wymiar cła nie przekraczał 60 zł²⁷⁹. Z tego podziału jasno widać jakie było znaczenie gospodarcze poszczególnych rodzajów transportu w gospodarce, a co za tym idzie, w polskiej polityce celnej tamtego okresu.

Władze celne miały prawo dokonywania rewizji osób, rzeczy i lokali, stosując w tym względzie odpowiednio przepisy ustaw z zakresu postępowania karnego²⁸⁰. Określenie „czynności celne” były zatem szeroko rozumiane. W ogólności obejmowało sprawy kontroli granicznej.

W byłej dzielnicy austriackiej i pruskiej zastosowanie miały w zakresie właściwości i postępowania dotąd tam obowiązujące przepisy, a na obszarze Spiszu i Orawy przepisy zaborcze obowiązujące w byłej dzielnicy austriackiej²⁸¹.

Z dniem wejścia w życie omawianej, pochodzącej z pakietu reform Grabskiego, ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych²⁸², utraciły moc obowiązującą: ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą²⁸³ oraz wszystkie rozporządzenia, wydane na jej podstawie, a także art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1921 r. o zniesieniu ograniczeń w zakresie obrotu ziemiopłodami oraz o postawieniu Ministerstwa Apropowizacji w stan likwidacji²⁸⁴. Ponadto, na mocy przywołanej przed momentem ustawy z dnia 31 lipca 1924 r., wydane zostało w dniu 25 stycznia 1925 r. Rozporządzenie Ministra Skarbu o organizacji straży celnej²⁸⁵. Paragraf 1 tegoż stwierdzał, iż straż celna, powołana do celnej ochrony granic i zapobiegania nielegalnemu przekraczania granicy, jest organem wykonawczym władz celnych, podległym Ministrowi Skarbu. Było to więc doprecyzowanie stanu faktycznego.

Straż miała pełnić służbę wzdłuż linii celnej, z możliwością wejścia w głąb kraju, poza powiaty przygraniczne (par. 3). Istotnym uprawnieniem było, że posiadająca właściwe dla siebie umundurowanie straż celna pełniła służbę (także) poza urzędami celnymi (par. 4, punkt 1), nadzorując graniczny ruch celny, a także prowadząc postępowania karne w zakresie dochodzeniowym w przypadkach przemytnictwa²⁸⁶. Od strony organizacyjnej, straż celna podzielona została na inspektoraty, komisariaty i placówki (par. 7 i nast.), na czele których stali kierownicy. Przy Ministrze Skarbu ustanowiony został naczelny inspektor straży celnej, a przy dyrekcjach ceł – starsi inspektorowie (par. 10 przywołanego rozporządzenia).

Z Departamentu Ceł Ministerstwa Skarbu wyodrębniono – od tej pory bezpośrednio podległy ministrowi – Inspektorat Straży Celnej²⁸⁷, za czym poszło Rozporządzenie Ministra Skarbu z 31 sierpnia 1927 r. o straży celnej²⁸⁸, nie zmieniające wprawdzie zadań powierzonych straży, ale

279 To po wprowadzeniu złotego jako pieniądza obiegowego.

280 Stan prawny w tym zakresie porządkowania Ustawa z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach wykonawczych władz skarbowych, Dz. U. z 1924 r. Nr 5, poz. 37.

281 Przed wojną językiem urzędowym regionu był węgierski, tym samym w nim publikowano akty prawne do momentu zajęcia przez Polskę.

282 Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777.

283 Dz. U. z 1920 r. Nr 79, poz. 527.

284 Dz. U. z 1921 r. Nr 63, poz. 389.

285 Dz. U. z 1926 r. Nr 18, poz. 105.

286 Por. wyrok SN zamieszczony pod nr V w *Dodatkach*.

287 Rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 sierpnia 1927 roku; Dz. Urz. M. Sk. Nr 28, poz. 294.

288 Dz. U. z 1927 r. Nr 82, poz. 716.

jednoznacznie definiujące kompetencje Ministra Skarbu (par. 6) i zmieniające strukturę organizacyjną na: Naczelny Inspektorat, Inspektoraty Okręgowe, Inspektoraty, Komisariaty i Placówki. W toku dalszych przekształceń, w 1928 roku w miejsce straży celnej powołano Straż Graniczną (Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej²⁸⁹).

Straż celna jako formacja dozorująca granice, pod różnymi nazwami, działała od roku 1919. Straż Graniczna podlegała Ministrowi Skarbu i była w zakresie ochrony celnej organem wykonawczym (cywilnej) administracji celnej. Funkcjonariusze Straży Granicznej wywodzili się przeważnie z wojska, a cała formacja podlegała przepisom zbliżonym do wojskowych lub wprost posiadających taki charakter. W razie mobilizacji formacja miała wejść w skład Wojska Polskiego i mogła być wykorzystywana także do działań o charakterze zbrojnym. Komendanta Straży Granicznej mianował Prezydent państwa. Komendant podlegał bezpośrednio Ministrowi Skarbu.

Struktura organizacyjna Straży Granicznej była następująca: Komenda Główna, Inspektoraty Okręgowe, Inspektoraty Graniczne, Komisariaty, Placówki²⁹⁰.

Zadania Straży Granicznej w zakresie współpracy z organami administracji celnej zostały zdefiniowane w przywołanym rozporządzeniu, które stanowiło: Art. 1. Straż Graniczna jest organem, powołanym do ochrony granic państwa, a w szczególności do ich ochrony celnej. (...)

Art. 2. Straż Graniczna stanowi jednolitą, zorganizowaną na zasadach obowiązujących w wojsku formację, podległą Ministrowi Skarbu, i jest w zakresie ochrony celnej organem wykonawczym władz skarbowych w rozumieniu ustępu 1 art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz. U. R. P. z 1924 r. Nr 5, poz. 37) w zakresie zaś ochrony granic państwa (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa – (Dz. U. R. P. Nr 117, poz. 996 i z 1928 r. Nr 32, poz. 306) – organem wykonawczym władz administracji ogólnej. (...)

Art. 4. Do zakresu działania Straży Granicznej na powierzonych jej odcinkach granicy należy wykonywanie służby ochrony granic stosownie do obowiązujących ustaw i rozporządzeń o granicach państwa i celnych, a w szczególności:

niedopuszczanie do nielegalnego przekraczania granicy i przemytnictwa towarów, nielegalnego ruchu towarowego i osobowego na wodach granicznych;

śledzenie i ujawnianie przemytnictwa oraz innych przekroczeń obowiązujących postanowień skarbowo-celnych i postanowień o granicach państwa (...);

pełnienie w urzędach celnych służby wartowniczej, konwojowej, służby posterunkowej na drogach celnych oraz współdziałanie w postępowaniu celnym w wypadkach i w sposób określony przez Ministra Skarbu; (...)

Art. 6. Czynności, przewidziane w art. 4, wykonywają organa Straży Granicznej na terenie pasa granicznego, ustanowionego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23

²⁸⁹ Dz. U. z 1928 r. Nr 37, poz. 349.

²⁹⁰ Oparto się w tym zakresie o przepisy rozporządzenia M. Sk. o organizacji Straży Celnej (Dz. U. z 1927 r. Nr 82, poz. 716).

grudnia 1927 r. o granicach Państwa. Przy ściganiu przestępstw skarbowo-celnych upoważnione są organa Straży Granicznej do działania na terenie całego państwa.

Art. 9. Organizację wewnętrzną i składy osobowe poszczególnych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej ustala Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych.

Podział terytorialny Straży Granicznej ustala Minister Skarbu na wniosek Dowódcy Straży Granicznej.(...)

Przepisy o Straży Granicznej obowiązywały do wybuchu Drugiej Wojny Światowej.

Wykonywanie ograniczonych przedmiotowo zadań związanych z celnictwem w okresie II RP, powierzone było także innym organom władzy publicznej, do których należy zaliczyć Policję Państwową i oddziały Korpusu Ochrony Pogranicza²⁹¹, lecz z uwagi na całkiem marginalne ich znaczenie dla spraw celnych²⁹² oraz innego rodzaju zadania główne stawiane przed tymi formacjami, ich udział w przedmiotowym zakresie bieżących wywodów dotyczących celnictwa uznać należy za nie kwalifikujący się do bliższego omówienia.

2.2.2. Organy celne II RP

Biorąc pod uwagę ogólne założenia ustrojowo-konstytucyjne, które przekładały się na model państwa i ustrój jego organów władczych, w historii II RP wyróżnić można dwa zasadnicze podokresy dla określenia organizacji organów celnych, a ich cezurą jest uchwalenie²⁹³ ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych²⁹⁴, którą w ramach tzw. reform Grabskiego²⁹⁵ dookreślono zamierzenia, a także środki polityki celnej. Wymieniona ustawa była aktem integrującym dotychczasowy legislacyjny dorobek w zakresie spraw celnych, a dodatkowo, przełomowym dla ogólnych zasad budżetowania i zagadnień pochodnych, w tym dla struktury organów celnych. Nie oznacza to, że do tego momentu organów takich o charakterze „czysto” polskim nie było. Można natomiast powiedzieć, że ich organizacja do roku 1924 przechodziła okres kształtowania.

Proces ten rozpoczął się, kiedy w strukturach organizacyjnych tworzących się narodowych polskich organów władzy, które przybrały ostatecznie postać Rady Regencyjnej, w ramach organizacji służb finansowo-skarbowych przystąpiono między innymi do tworzenia administracji celnej. Jej organizację powierzono Ministerstwu Skarbu²⁹⁶. Załączki ministerstwa upatrywać należy w istniejącym od początku roku 1917 departamencie skarbu powołanym przy Tymczasowej Radzie Stanu

291 Formalnie zobowiązany do ochrony granic celnych z Litwą, Łotwą, ZSRR i częściowo z Rumunią i Niemcami.

292 Choćby z uwagi na jego podporządkowanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

293 Stosunkowo nieobszerniej tekstowo, ale wydanej w warunkach nadzwyczajnej zgody stronnictw sejmowych.

294 Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777.

295 Szerzej o nich: G. K. Walkowski, *System polskiego...* t. VII, cz. 4, str. 205-231.

296 Urząd Ministra Skarbu utworzony został w ramach agend Rady Regencyjnej, wszak już w dniu 18 listopada 1918 r., na pierwszym posiedzeniu Rady Ministrów – organu funkcjonującego pod oficjalnymi nazwami: Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej tudzież Rządu Narodowego – przyjęto uchwałę o kontynuowaniu jego działalności pod nie zmienioną nazwą i tożsamą strukturą organizacyjną w pierwszym rządzie Polski niepodległej. Z. J. Winnicki, *Rada Regencyjna królestwa polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 2017, str. 81.

jaką powołały władze niemieckie²⁹⁷. Powstałe 15 października 1917 r. w Warszawie Królewsko-Polskie Ministerstwo Skarbu podzielono na cztery sekcje. Utworzono m.in. Sekcję podatków pośrednich, monopolów i ceł. Zajmowała się ona m.in. tłumaczeniem z języka rosyjskiego na polski rosyjskich ustaw skarbowych jako że prawo rosyjskie w zamyśle władz niemieckich stanowić miało podstawę utworzenia ograniczonego w swej suwerenności Królestwa Polskiego. Ta jednostka aż do początku roku 1919 była jedynym „polskim” organem celnym²⁹⁸. Trudno przesądzić o jej skuteczności w terenie i bieżącej działalności, wydaje się jednak że była znikoma²⁹⁹.

Postępy terytorialne Powstania wielkopolskiego oraz inne okoliczności powodujące rozszerzenie terenów Państwa Polskiego, spowodowały konieczność objęcia zasięgiem jednej administracji celnej całego, ciągle kształtującego się obszaru państwa, tym bardziej, że w obrębie ziem, do których władania aspirowała Polska kontynuowano dotychczasową politykę byłych państw zaborczych, co spowodowało podzielenie się obszaru państwa na trzy odrębne obszary celne nie stosujące jednorodnych przepisów i posługujące się różną walutą.

W wydanej 31 lipca 1919 r. Ustawie o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych³⁰⁰, wyodrębniono jako ich element organy celne, jednak skuteczność obowiązywania tej regulacji poza byłym zaborem pruskim, a później stopniowo byłym austriackim jest wątpliwa³⁰¹.

Oprócz ziem byłego zaboru pruskiego, Polska objęła władzę skarbową także w byłym zaborze austriackim. Nastąpiło to na mocy dosyć ogólnikowo sformułowanej Ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład b. monarchji Austrjacko-Węgierskiej³⁰². Władzę skarbową, a więc i celną, wedle przepisu art. 5 na wskazanych ustawą terenach objęła Dyrekcja Skarbu we Lwowie. Precyzyjniejszy był przepis art. 6 Rozporządzenia Ministra Skarbu celem wykonania ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład byłej monarchii austriacko-węgierskiej³⁰³. Przepis ten stanowił: W dziedzinie spraw celnych nie następuje na razie żadna zmiana w dotychczasowym zakresie działania władz i urzędów skarbowych.

Z kolei, w dniu 1 sierpnia 1919 r., w wypełnieniu postanowień Traktatu wersalskiego uchwalono ustawę o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej³⁰⁴ powołując stosowne ministerstwo, jednak przepis milczał w zakresie organizacji organów celnych w tej

297 Nominalnie, władze polskie w Warszawie powstały na bazie manifestu dwóch cesarzy: niemieckiego i austriackiego, znanego pod nazwą Aktu 5-go listopada 1916.

298 W początku tego roku wyodrębniona została osobna sekcja siódma – ceł, powołana do spraw organizacji celnictwa, postępowania celnego i taryfy celnej.

299 Formalnie rzecz ujmując, Ministerstwo Skarbu przejmowało administrację skarbową na terenach odzyskanych. Szerzej o tym: B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931, str. 74-75 oraz 85-96. Tłumaczy to przejściowy, bo trwający do roku 1921, związek struktur administracyjnego aparatu celnego z wydziałami celnymi izb skarbowych na ziemiach byłych zaborów rosyjskiego i austriackiego.

300 Dz. Pr. P. P. Nr 65, poz. 391.

301 Przede wszystkim z uwagi na trwające działania zbrojne na kierunku Ukrainy.

302 Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 31, poz. 261.

303 Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 39, poz. 287.

304 Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 64, poz. 385.

dzielnicy, na mocy art. 7 stanowił jednak, iż: Sprawy polityki zagranicznej, sprawy wojskowe i celne podlegają... właściwym ministrom. Nie było wątpliwości, że byli to urzędnicy rządu polskiego. Ustawa – biorąc pod uwagę przejściową autonomiczność Wielkopolski i w ogóle jej związki z Rzeszą – zachowywała strukturę kompetencyjną sądów, z tą różnicą, że uprawnienia Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie (a więc mogącego rozstrzygać w sprawach administracyjno-celnych), na mocy art. 17 przejął krajowy sąd nadziemiański, czyli rodzaj sądu wojewódzkiego. Można więc mówić o pośrednim związku tej regulacji z sprawami celnymi. Przepis przywołanej ustawy w zakresie spraw celnych został uściślony na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1921 r. w przedmiocie przekazania Ministrowi Skarbu zarządu spraw celnych na obszarze b. dzielnicy pruskiej³⁰⁵ oraz Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 29 kwietnia 1921 r. wydanym w porozumieniu z Ministrem b. Dzielnicy Pruskiej w przedmiocie tymczasowego ustroju władz i urzędów celnych na obszarze b. dzielnicy pruskiej³⁰⁶. Stworzono w powyższy sposób trójstopniową organizację urzędów celnych (samo postępowanie było dwuinstancyjne), a więc: urzędy celne znajdujące się w byłej dzielnicy pruskiej oraz Dyрекcję Ceł w Poznaniu podległą Ministerstwu Skarbu. „Tymczasowość” organizacyjna ustroju organów celnych w byłej dzielnicy pruskiej, nawet po likwidacji ministerstwa dla tej dzielnicy, okazała się zjawiskiem trwałym, gdyż zakończyła się dopiero poprzez wydanie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1934 r. o organizacji i zakresie działania okręgowych władz celnych II instancji³⁰⁷. Był to akt wydany na podstawie rozporządzenia z mocą ustawy – Ustawy o prawie celnym z roku 1933, i przewidywał cztery dyrekcje ceł, z których te we Lwowie, Mysłowicach, Poznaniu i Warszawie mogły posiadać oddziały bądź wydziały, na czele których stał naczelnik (ogólny, celny i rachunkowo-kasowy), natomiast organizację Dyрекcji Ceł w Gdańsku powierzono kompetencji senatu W.M. Gdańska.

Formalnie wprowadzono ograniczoną instancyjność organów celnych. W ramach tej reorganizacji utworzono w Ministerstwie Skarbu 8 sekcji, w tym sekcję do spraw organizacji celnicstwa, postępowania celnego i taryfy celnej, którą w lutym 1920 r. przemianowano na Departament Ceł. Na czele departamentu stał dyrektor i wicedyrektor departamentu, którym podlegało 7 wydziałów: ustawodawczy, organizacyjno-personalny, rachunkowy, gospodarczy, taryfowy, karny i straży.

Przy takiej organizacji w zasadzie potwierdzono istniejącą taryfę celną (11 czerwiec 1920 r.) jak również przystąpiono do budowy struktur i organów polskiej służby celnej zarówno w zakresie organizacyjno-technicznym, legislacyjnym jak i kadrowym³⁰⁸.

305 Dz. U. z 1921 r. Nr 9, poz. 44.

306 Dz. U. z 1921 r. Nr 39, poz. 244.

307 Dz. U. z 1934 r. Nr 104, poz. 926.

308 Zagadnienie przejmowania władzy celnej było procesem skomplikowanym, wypełnianym na szczeblu centralnym przez ministrów skarbu, w terenie przez komisarzy rządowych. Szeroko o tym: A. Tamborski, *Przejęcie administracji celnej w województwie poznańskim w latach 1920–1921*, „Dzieje Najnowsze”, Rocznik XLIX – 2017, 2, str. 210-226.

W myśl przywołanych ogólnie w tym i następnym śródtytułach niniejszej pracy przepisów prawnych z roku 1919, głównym kierunkiem działania polskiej administracji celnej, stało się przejście dochodów celnych w Wielkopolsce³⁰⁹. Rok później, z uwagi na trwającą wojnę, dochody z ceł z kierunku wschodniego nie istniały. Podobnie, na obszarze byłego zaboru austriackiego. Sytuacja gospodarcza Spiszu i Orawy nie rokowała żadnych szans na dochody z ceł. Wskutek powyższego, najważniejszym źródłem pozyskania liczących się przychodów z ceł stała się Dyrekcja Ceł w Poznaniu.

Reasumując. W roku 1920, sprawami ceł zajmowały się następujące organy celne, których istnienie i działanie jest pewne. Były to:

- na obszarze byłego zaboru rosyjskiego – Ministerstwo Skarbu³¹⁰,
- na obszarze byłej dzielnicy pruskiej – Dyrekcja Ceł w Poznaniu³¹¹,
- na obszarze byłego zaboru austriackiego – Dyrekcja Skarbu we Lwowie³¹²,
- w Krakowie (przejściowo) – Dyrekcja Okręgu Skarbowego w Krakowie,
- na obszarze Śląska Cieszyńskiego – Dyrekcja Skarbu w Cieszynie, do czasu jej organizacyjnego podporządkowania dyrekcji w Mysłowicach.

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami o przyłączeniu do Polski Ziemi Wileńskiej, do wyżej wymienionych jednostek dołączyła Dyrekcja Ceł w Wilnie (1921³¹³). Potem, w roku 1922, utworzono dyrekcję w Mysłowicach³¹⁴.

W tworzonym modelu organizacyjnym odrębnie ukształtowane zostały urzędy celne (należące według ustawodawcy do władz skarbowych – tak stanowiły przepisy o taryfach) i dzieliły się na dwie kategorie, choć użyta nomenklatura sugerowała podział kompetencyjny a nie instancyjny. Drugą instancją postępowania i nadzoru było Ministerstwo Skarbu zorganizowane na podstawie stosownego regulaminu.

309 Mowa przede wszystkim o próbie ujednoczenia obszarów celnych na mocy wydanego w dniu 11 lipca 1919 r., a obowiązującym od 22-go dnia tego miesiąca Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zniesienia linii celnej między dawnym Królestwem Kongresowym a Wielkopolską, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 58 poz. 351; co oczywiście był to przepis ogłoszony w związku z podpisaniem Traktatu wersalskiego.

310 Tu, na mocy stosownego zarządzenia publikowanego w Dz. Urz. M. Sk. powstał departament ceł na czele z dyrektorem, wicedyrektorem i siedmioma wydziałami: ustawodawczym, organizacyjno-personalnym, rachunkowym, gospodarczym, taryfowym, karnym, straży celnej; na mocy statutu organizacyjnego Ministerstwa Skarbu z dnia 18 marca 1921 r. (M. P. Nr 74) zredukowano liczbę wydziałów do pięciu, tj.: organizacyjnego, prawnego, taryfowego, kontroli celnej, straży celnej, a w roku 1924 przywrócono wydział postępowania celnego. W roku 1922, na podstawie Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 października 1922 r. w przedmiocie ustanowienia Dyrekcji ceł, jako okręgowych władz II instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz. U. Nr 91, poz. 846), także w Warszawie powstała Dyrekcja Ceł.

311 Powołana na podstawie Rozporządzenia Ministra Skarbu z 29 kwietnia 1921 r. w przedmiocie tymczasowego ustroju władz i urzędów celnych na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz. U. Nr 39, poz. 244).

312 Formalnie utworzona została Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 października 1922 r. w przedmiocie ustanowienia Dyrekcji Ceł, jako okręgowych władz II instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz. U. 1922 Nr 91, poz. 846).

313 Formalnie utworzona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 października 1922 r. w przedmiocie ustanowienia Dyrekcji Ceł, jako okręgowych władz II instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austriackiego; Dz. U. Nr 91, poz. 846.

314 Tę powołano na podstawie przepisów ustawy z 16 czerwca 1922 r. o rozciągnięciu na ziemię górnośląską Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1922 r. Nr 46, poz. 388) oraz rozporządzeniem Departamentu Ceł M. Sk. z 17 czerwca 1922 r. Nr 2589/22.

Urzędy celne podzielone zostały także na urzędy graniczne i krajowe. Dopuszczalne było tworzenie posterunków celnych.

Szczegółowa struktura organizacyjna administracji celnej została utworzona na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w 1922 r. i zmierzała do ujednoczenia organizacji omawianego pionu administracji niezespolonej. Najpierw, z uwagi na zapisy Traktatu wersalskiego jak i z konieczności gospodarczej, rozporządzeniem z 9 stycznia 1922 roku³¹⁵ utworzono Inspektorat Celny w Gdańsku, a następnie rozporządzeniem z 11 października 1922 r. w przedmiocie ustanowienia Dyrekcji Ceł, jako okręgowych władz II instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego³¹⁶ ustanowiono Dyrekcje Ceł w Warszawie, Wilnie i Lwowie. Należy zwrócić uwagę na dokonaną w ten sposób zmianę trybu instancyjnego.

Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia, Dyrekcje Ceł były władzami przełożonymi nad urzędami celnymi oraz organami straży celnej i podlegały bezpośrednio Ministrowi Skarbu. Na czele Dyrekcji Ceł stał Dyrektor mianowany przez Ministra Skarbu. W tym czasie utworzono również Dyrekcję Ceł w Mysłowicach, co m. in. wpłynęło na nowe określenie właściwości miejscowej organów celnych drugiej instancji.

Dyrekcji Ceł w Warszawie podlegały terytorialnie (właściwość miejscowa) województwa: warszawskie, kieleckie, łódzkie, lubelskie, wołyńskie, poleskie i częściowo białostockie.

Dyrekcji Ceł we Lwowie podlegały województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie.

Dyrekcji Ceł w Wilnie podlegały województwa: wileńskie, nowogródzkie i częściowo białostockie³¹⁷.

Rozporządzeniem z 24 marca 1923 r.³¹⁸ uregulowano organizację i zakres działania Dyrekcji Ceł. Na czele Dyrekcji Ceł stał Dyrektor, który był przełożonym wszystkich urzędników, niższych funkcjonariuszy celnych i straży celnej w okręgu administracyjnym Dyrekcji Ceł. Zastępcę Dyrektora wyznaczało Ministerstwo Skarbu na wniosek Dyrektora. Dyrekcja Ceł dzieliła się na trzy wydziały, tj. administracyjny, postępowania celnego oraz rachunkowy i kontroli fachowej. Do kompetencji Wydziału Administracyjnego należały sprawy osobowe pracowników, emerytury, sprawy gospodarcze, ochrony granic, szkolenia, prowadzenia kancelarii, biblioteki i archiwum. Do zadań Wydziału Postępowania Celnego należały sprawy związane z odprawą celną towarów i osób oraz nadzór nad czynnościami urzędów celnych w tym zakresie, z wyjątkiem rozstrzygania o właściwym stosowaniu taryfy celnej³¹⁹. Do Wydziału Rachunkowego należało prowadzenie rachunkowości wydatków Dyrekcji Ceł, kontrola rachunkowości oraz rozliczeń gotówkowych urzędów celnych i inne zadania powierzone. Wydział Kontroli Fachowej dokonywał rachunkowej i merytorycznej kontroli dokumentów celnych oraz dodatkowego wymiaru i ściągania należności celnych.

315 Dz. Urz. M. Sk. Nr 10, poz. 134.

316 Dz. U. z 1922 r. Nr 91, poz. 846.

317 Proces tworzenia podziału administracyjnego kraju po wojnie polsko-bolszewickiej był wówczas zakończony, choć widziany od strony formalnej stan utworzenia województwa wileńskiego zaistniał dopiero na mocy Ustawy z dnia 25 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego, Dz. U. z 1925 r. Nr 6, poz. 29.

318 Dz. U. z 1923 r. Nr 38, poz. 258.

319 Por.: treść wyroku I zamieszczonego w *Dodatkach*.

Wzmiankowaną wcześniej ustawą z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych³²⁰ dokonano ostatecznego uporządkowania struktur jak i kompetencji oraz drogi legislacyjnej przepisów dotyczących spraw celnych (w tym organizacyjnych). Uregulowano także sprawy stosowania przepisów celnych byłych państw zaborczych (z których część nadal obowiązywała). Tym samym, stwierdzono że obszar polityczny Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jeden obszar celny, jednolity pod względem ustawodawstwa celnego, obrotu towarowego z zagranicą, celnej ochrony granic i ustroju organów celnych.

Zgodnie z art. 6 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. „... nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł... – może nastąpić tylko na mocy ustawy.”³²¹.

W konsekwencji kształtowania ustroju organów celnych, w myśl ustawy z 31 lipca 1924, zarząd ceł na całym obszarze celnym sprawował Minister Skarbu za pośrednictwem:

- a) odrębnych urzędów celnych, jako władz I instancji,
- b) okręgowych władz celnych II instancji,
- c) straży celnej, jako organu wykonawczego, powołanego do celnej ochrony granic.

Okręgi i siedziby władz celnych II Instancji oraz ich liczbę tworzyła Rada Ministrów na wniosek Ministra Skarbu. Urzędy celne i straż celną tworzył Minister Skarbu, przy czym urzędy celne graniczne w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu i Ministrem Spraw Wewnętrznych. Do niego również należało stanowienie ustroju wewnętrznego i określanie kompetencji urzędów i straży celnej³²².

Opłaty celne stanowiły w całości dochód Skarbu Państwa. Regulacje te zamykały wcześniejsze kontrowersje i dyskusje władz lokalnych z centralnymi w przedmiocie pozyskiwanych dochodów z ceł, mające źródło w ustawodawstwie Rzeszy Niemieckiej³²³.

Zgodnie z ustawą z 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu oraz z Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych posiadał szereg szczegółowych upoważnień, które mógł wykonywać w drodze rozporządzeń³²⁴.

320 Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777.

321 Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 645.

322 Formą jego oświadczeń były rozkazy, które nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego, dlatego nie są przytaczane.

323 Istniał w niej złożony system redystrybucji przychodów z ceł pomiędzy krajami związkowymi a rządem centralnym. Por.: M. Nowakowska, *Historia federalizmu fiskalnego w Niemczech od kongresu wiedeńskiego 1815 r. do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.*, Z dziejów prawa T. II (19), Katowice 2018, str. 155.

324 W zakresie dyskrecyjnej kompetencji wymienieni ministrowie mogli:

- ustanawiać cła wywozowe i dostosowywać ich wysokość do zmienionych koniunktur gospodarczych,
- ustanawiać na okres przejściowy ulgi, dotyczące wysokości cła dla przywożonych z zagranicy artykułów pierwszej potrzeby oraz surowców i środków produkcji, sprowadzanych przez wytwórców przemysłowych i rolnych,
- uzupełniać obowiązujące przepisy celne postanowieniami o kredytowaniu należności celnych oraz odroczeniu terminów wpłat tych należności,
- wydawać przepisy normujące zwroty cła przy wywozie gotowych wyrobów,
- podwyższać i zniżać obowiązujące opłaty manipulacyjne, pobierane przy odprawie celnej towarów,
- wydawać pod ustalonymi warunkami koncesje na otwieranie i prowadzenie wolnych składów, służących do przechowywania zagranicznych nie oclonych towarów oraz na prawo zawodowego pośrednictwa przy załatwianiu formalności przy urzędach celnych – agencje celne, (chodziło tutaj przede wszystkim o ko-

Rozporządzenia ww. ministrów, powinny być składane do zatwierdzenia sejmowi natychmiast po ich wydaniu lub jeżeli ten nie obradował, na pierwszym posiedzeniu najbliższej sesji. Rozporządzenia, których zatwierdzenia sejm odmówił, traciły natychmiast moc obowiązującą.

Regulacje z roku 1924 zamknęły główny model organizacyjny polskiego celnictwa okresu międzywojnia. Na drodze legislacyjnej uregulowano także (1928) status pracowników organów celnych, którzy jako urzędnicy państwowi, podlegający przepisom o służbie cywilnej, dzielili się na dwie kategorie. W grupie pierwszej sklasyfikowani byli: rewidenci celni, podkomisarze i komisarze skarbowi oraz inspektorzy celni. Do drugiej grupy, w zasadzie o statusie trudnym do jednoznacznego funkcyjnego zdefiniowania, należeli dozorczy i starsi dozorczy celni. Przeważnie były to osoby dobierane na okres tymczasowy, w ramach realizacji zwiększonych potrzeb działania organów celnych.

Na początku lat 30-tych rozpoczęta została reorganizacja administracji celnej. W dniu 22 stycznia 1930 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Skarbu³²⁵ w sprawie upoważnienia urzędów celnych do przeprowadzania śledztw i rozstrzygania spraw karno-skarbowych oraz ustalania ich terytorialnej właściwości. Nowe przepisy stanowiły, że w Polsce funkcjonować będzie 5 Dyrekcji Ceł – w Warszawie, Poznaniu, Wilnie, Lwowie i Mysłowicach. Dyrekcję Ceł w Wilnie z uwagi na zamierający ruch towarowy z ZSRR ostatecznie zlikwidowano rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1930 r., tym samym, nastąpił definitywny podział administracyjny terytorium kraju pomiędzy cztery Dyrekcje Ceł: w Warszawie, Lwowie, Poznaniu i Mysłowicach.

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1932 r. zatwierdzono statut organizacyjny Ministerstwa Skarbu. W skład Ministerstwa Skarbu wchodziło od tego momentu sześć departamentów i wyodrębnione Biuro Personalne.

Departament Ceł składał się z trzech wydziałów.

1. Wydział Administracyjny i Postępowania Celnego,
2. Wydział Taryfowy,
3. Wydział Prawodawstwa Celnego.

lejoye agencje celne posiadające szerokie kompetencje do odpraw celnych, przeładowywania i magazynowania powołane do istnienia obowiązującym od 15 lutego 1920 r. Rozporządzeniem Ministra Kolei Żelaznych z dnia 26 stycznia 1920 r. w sprawie przepisów kolejowych agencji celnych (Dz. U. Nr 12, poz. 67). Ich zadaniem było przede wszystkim (§ 1) porozumiewanie się z urzędami celnymi w imieniu dysponentów towarów podlegających ocenie na granicznych lub wewnętrznych stacjach kolejowych lub magazynach we wszystkich sprawach związanych z załatwianiem formalności celnych w przywozie, wywozie i przewozie. Agencje mogły towar wydać dysponentowi dopiero po załatwieniu wszystkich formalności związanych z cleniem. Przepisy o tych agencjach były kilkanaście razy zmieniane, w szczególności w odniesieniu do opłat jakie kolejowe agencje celne pobierały od dysponentów towarów, a także wobec zmian nazw urzędów centralnych – w roku 1927 ostatnie rozporządzenie w poruszonej przedmiocie wydał Minister Komunikacji.),

- wprowadzać w wypadkach stosowania w krajach zagranicznych premii jawnych lub ukrytych od towarów, wywożonych do Polski lub w celu przeciwdziałania konkurencji niżkowej (dumping) nakazać pobieranie od takich towarów dodatkowych opłat celnych,
- ustanawiać zakazy przywozu, wywozu i przewozu, z możliwością zezwalania w drodze wyjątku na przywóz, wywóz i przewóz towarów zakazanych oraz nakładania opłat wywozowych,
- wprowadzić w obowiązującej taryfie celnej konieczne zmiany w związku ze zmieniającymi się stosunkami gospodarczymi i terytorialnymi.

325 Dz. U. z 1930 r. Nr 11, poz. 82.

Wydział Administracyjny i Postępowania Celnego prowadził kontrolę wpływów celnych i wydatków administracji celnej, a także – w sprawach organizacyjnych i osobowych – współpracował z Biurem Personalnym. Wykonywał inspekcje podległych władz i urzędów celnych, sprawował orzecznictwo w sprawach postępowania celnego oraz prowadził postępowania w sprawach dotyczących kredytowania cła.

Wydział Taryfowy prowadził sprawy dotyczące taryfy celnej oraz współdziałał w sprawach postanowień reglamentacyjnych w obrocie towarowym z zagranicą, załatwiał sprawy orzecznictwa tranzytowo-celnego, zarówno samoistnie, jak i współdziałając z Radą Towarozawczą. Prowadził sprawy dotyczące stosowania ulg taryfowych oraz fachowej kontroli wpływów celnych. Wydział ten, działając także łącznie z Głównym Urzędem Statystycznym, załatwiał także sprawy statystyki celnej, na podstawie ustawy o statystyce celnej oraz prowadził doświadczalnię towarozawczą.

Wydział Prawodawstwa Celnego planował i projektował działania w zakresie ustawodawstwa, tj. w szczególności jego czynności obejmowały tematy przygotowywania projektów rozporządzeń i innej rangi przepisów dotyczących postępowania celnego. Współdziałał z innymi ministerstwami w zakresie szeroko rozumianej polityki celnej i pracach przygotowawczych do międzynarodowych umów handlowych i konwencji celnych. Załatwiał również od strony formalnej sprawy dotyczące celnictwa na obszarze Wolnego Miasta Gdańska.

Departament Cel wraz z podległymi mu urzędami celnymi stanowił integralną część ministerstwa.

Po wejściu w życie ustawy Prawo celne (*o prawie celnem*), wydanej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r.³²⁶, zachowano dotychczasową strukturę organizacyjną organów celnych, przy wskazaniu właściwości miejscowej, nie pokrywającej się z podziałem administracyjnym kraju, z uwagi na organizację administracji celnej wokół dróg celnych. Określono także wewnętrzną organizację organów celnych. Te regulacje przetrwały do września 1939 r.

Rozporządzenie było aktem unifikacyjnym i podsumowującym polski dorobek legislacyjny międzywojnia w zakresie prawa celnego, można więc nie tylko twierdzić, iż ten akt był szczytowym momentem rozwoju ówczesnego polskiego prawa celnego, a z uwagi także na powojenny okres obowiązywania należy zakładać, że była to regulacja docelowa, mająca być długofalową w stosowaniu. Zawierała wiele instrumentów mogących być wykorzystanymi dla prowadzenia aktywnej polityki gospodarczej oprócz ceł przywozowych. Były to przede wszystkim cła wywozowe, a także tzw. akcydencje (opłaty akcydencyjne) do ceł przywozowych, opłaty manipulacyjne zwyczajne i dodatkowe, opłata składowa, opłata statystyczna, opłata za kredytowanie należności celnych itp.³²⁷. Miały one po części charakter represyjny (stanowiły rodzaj kar za przemyt i za towar nieprawidłowo zgłoszony do odprawy), a po części stanowiły zryczałtowany koszt obsługi towarowego ruchu celnego i płatności należności celnych. Oprócz powyższych, prawo administracyjne II RP przewidywało także inne

326 Dz. U. z 1933 r. Nr 84, poz. 610.

327 I. Weinfeld w pracy: *Skarbowość polska*, Warszawa 1931, str. 199, wymienia jeszcze w omawianym zakresie opłaty za zaświadczenia dotyczące wyjątkowych sytuacji wwozu lub wywozu, oraz za kontrolę specjalną.

opłaty wewnątrz krajowe (koncesyjne) związane wprawdzie z stosowaniem taryfy celnej i w ogólności prawa celnego, lecz trudno je jednoznacznie powiązać z należnościami celnymi.

Uzupełnieniem do ustawy Prawo celne było wydane 13 listopada 1934 r. Rozporządzenie Rady Ministrów o organizacji i zakresie działania okręgowych władz II instancji³²⁸.

W § 1 rozporządzenia zapisano, że okręgowymi władzami celnymi II instancji są Dyrekcje Ceł, a mianowicie:

– Dyrekcja Ceł we Lwowie – na obszar województw: lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego, wołyńskiego oraz częściowo krakowskiego, (obejmowała 39 urzędów i posterunków),

– Dyrekcja Ceł w Mysłowicach – na obszar województwa śląskiego, częściowo krakowskiego i kieleckiego,

– Dyrekcja Ceł w Poznaniu – na obszar województwa pomorskiego, poznańskiego oraz częściowo łódzkiego,

– Dyrekcja Ceł w Warszawie – na obszar m. st. Warszawy i województw: wileńskiego, nowogródzkiego, białostockiego, poleskiego, lubelskiego, warszawskiego oraz częściowo łódzkiego i kieleckiego,

– Dyrekcja ceł w Gdańsku – na obszar W. M. Gdańska, działająca na obszarze W.M. Gdańska na podstawie umów z lat 1920-1922 przez agendę – Naczelnego Inspektora Ceł. W pozostałym obszarze (np. Gdynia) – przez inne urzędy celne. Urząd celny w Gdyni traktowany był – wbrew formalnej podległości Dyrekcji w Gdańsku – jako Dyrekcja, a jego uprawnienia wzorowano na organizacji i strukturze Dyrekcji ceł w Poznaniu. Formalnie urząd ten wyłącznie z struktur Dyrekcji Ceł w Poznaniu na podstawie rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 27 października 1934 roku³²⁹.

Również w listopadzie 1934 r. ostatecznie zatwierdzono strukturę organizacyjną dyrekcji ceł. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Skarbu z 30 listopada 1934 r. zatytułowanego: *O uprawnieniach dyrektorów ceł*, każda dyrekcja ceł dzieliła się na trzy wydziały: ogólny, celny i rachunkowo-kasowy.

Wydział ogólny dzielił się na trzy oddziały: osobowy, gospodarczy i karny.

Wydział celny dzielił się również na trzy oddziały: postępowania celnego, kontroli fachowej i inspekcyjny.

Wydział rachunkowo-kasowy sprawdzał pod względem formalnym i rachunkowym działalność dyrekcji i podległych jej urzędów, prowadził ewidencję wypłaty poborów, prowadził rachunkowość dochodów i wydatków.

Ilość urzędów celnych podległych dyrektorom była zmienna. W latach obowiązywania ustawy Prawo celne, wynosiła: ok. 60 urzędów celnych I kategorii (umocowanych do odpraw

328 Dz. U. z 1934 r. Nr 104, poz. 926.

329 Dz. U. M. Sk. z 1934 r. Nr 31, poz. 397.

w pełnym zakresie), ok. 120 urzędów II kategorii, ok. 20 ekspozytur celnych i ok. 90 posterunków celnych³³⁰.

Na czele urzędu celnego stał naczelnik jako organ administracji celnej.

Osobną regulacją objęte były podurzędy celne (tworzone od roku 1934), to w przypadku wielokrotnie powtarzających się odpraw tego samego rodzaju towarów w tym samym miejscu. Funkcjonowały one jako oddziały urzędów celnych, które dokonywały odpraw na terenie poszczególnych dużych przedsiębiorstw, na ich koszt. W grudniu 1938 było 18 podurzędów celnych. Ich powołanie następowało w drodze stosownego aktu Ministra Skarbu określającego ogólną lokalizację, podporządkowanie miejscowe właściwemu urzędowi ceł, zakres oraz moment rozpoczęcia działania (takim było np.: Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 grudnia 1938 r. w sprawie utworzenia podurzędu celnego w siedzibie przedsiębiorstwa „Górnicza i Hutnicza Spółka Akcyjna” w Trzyńcu³³¹).

2.3. Relacje prawne w zakresie celnictwa pomiędzy Polską i Wolnym Miastem Gdańskiem. Organy celne W.M. Gdańska i nadzór nad nimi polskiej administracji celnej

2.3.1. Podstawowe traktatowe i quasi-traktatowe uregulowania stosunków prawnych pomiędzy Polską a W.M. Gdańskiem, w zakresie celnictwa

Osobno uregulowaną kwestią związaną z ustaleniem granicy polskiego państwa, była sprawa Gdańska, który w trakcie konferencji w Wersalu zadeklarowano wolnym miastem, czego najważniejszą intencją było osłabienie wpływów Niemiec nad Bałtykiem i jednoczesne danie Polsce dostępu do morskiego handlu międzynarodowego. Ponieważ Gdańsk był jedynym portem zdolnym obsługiwać żeglugę oceaniczną, a z którego Polska mogła bez przeszkód korzystać bezpośrednio po zakończeniu I Wojny Światowej, jego znaczenie gospodarcze dla oczekiwanego obrotu towarowego niezbędnego dla zapewnienia rozwoju przemysłu i handlu było pierwszorzędne dla polskiej ekonomiki.

Co prawda, Traktat wersalski³³² nakazywał jednolite traktowanie i wolny dostęp W.M. Gdańska dla polskiego obszaru celnego (*i vice versa*), do którego formalnie Gdańsk należał, jednak po, a nawet i w trakcie obecności w Gdańsku oddziałów i przedstawicieli wojsk mocarstw sojuszniczych, a potem komisarzy – utworzonej 10 stycznia 1920 r. – Ligi Narodów, polska polityka gospodarcza w zakresie handlu przez port w Gdańsku nie mogła być swobodnie realizowana, głównie na skutek generalnie antypolskiej postawy wielu gdańszczan³³³, czujących

330 W roku 1922 ich liczba wynosiła 234 – w tym 61 urzędów I klasy, 123 – II klasy, 50 ekspozytur celnych.

W roku 1930 funkcjonowało 214 urzędów, w tym: urzędów celnych I klasy – 61, urzędów celnych II klasy – 123, ekspozytur – 20, punktów przejściowych dla ruchu podróźnych – 10. Opracowanie danych ministerialnych w: M. Łapa, *Unifikacja systemu celnego Drugiej Rzeczypospolitej. Przyczynek do zagadnienia gospodarczej integracji ziem polskich po I wojnie światowej*, Almanach Historyczny 2021, t. 23, z. 1, str. 191-192.

331 Dz. U. z 1938 r. Nr 104, poz. 683.

332 Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200.

333 Osobną sprawą jest, że Polska chciała inkorporować Gdańsk jako fragment swego terytorium.

się ciągle obywatelami Niemiec (do których zresztą mieli swobodny bezwizowy dostęp). Formalnie rzecz ujmując, W.M. Gdańsk, którego obszar wraz z przyległościami wynosił ok. 2 tys. km. kw., zostało traktatowo przypisane do polskiego obszaru celnego, jaki ukształtował się w okresie bezpośrednio powojennym.

Art. 104 Traktatu wersalskiego przewidywał: Pomiędzy Rządem Polskim a Wolnym Miastem Gdańskim zawarta zostanie konwencja: w ułożeniu jej brzmienia zobowiązują się pośredniczyć Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone; otrzyma ona moc obowiązującą jednocześnie z ukonstytuowaniem się Wolnego Miasta Gdańska; konwencja ta:

– włączy Wolne Miasto Gdańsk do obszaru objętego polską granicą celną i zapewni ustanowienie w porcie strefy wolnej;

– 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;

– zapewni Polsce nadzór i zarząd Wisły i całej sieci kolejowej w granicach Wolnego Miasta, z wyjątkiem tramwajów i innych kolei, służących głównie potrzebom Wolnego Miasta, jako też nadzór i zarząd komunikacji pocztowych, telegraficznych i telefonicznych między Polską i portem gdańskim;

– zapewni Polsce prawo rozwijania i ulepszania dróg wodnych, doków, basenów, nabrzeży, dróg żelaznych i innych budowli i środków komunikacji wyżej wzmiankowanych oraz prawo wydzierżawiania lub nabywania w tym celu na odpowiednich warunkach koniecznych terenów i wszelkiej własności;

– zapewni, iż żadne różnice nie będą czynione w Wolnym Mieście Gdańsku na niekorzyść obywateli polskich i innych osób polskiego pochodzenia lub mówiących po polsku;

– zapewni prowadzenie spraw zagranicznych Wolnego Miasta Gdańska oraz ochronę jego obywateli za granicą przez rząd polski.

Z kolei, art. 107 Traktatu wersalskiego przewidywał przekazanie majątku państwowego państwa niemieckiego, jaki znajdował się przed wojną w granicach miasta, na rzecz Mocarstw Sprzymierzonych, które mogły swobodnie go przekazać władzom wolnego miasta lub Polsce. W Gdańsku, miście nie mającym jeszcze – pomijając ogólne zapisy Traktatu wersalskiego – prawnego statusu wolnego miasta (to nastąpiło po przekształceniu tzw. Konstytuanty w zgromadzenie ludowe, z niem.: Volkstag³³⁴ i powołaniu miejskiego senatu), od stycznia roku 1919 działała inwentaryzująca poniemiecki majątek Delegatura Rządu Polskiego, która w trakcie wskazanego roku została podporządkowana Naczelnaj Radzie Ludowej w Poznaniu. W jej ramach, z uwagi na kluczowe znaczenie gospodarcze wyodrębniono Dział Portu. Zadaniem Delegatury była inwentaryzacja całego majątku państwowego i odpowiednich archiwów³³⁵. Były to czynności mające

334 Z uwagi na oficjalny status języka niemieckiego w W.M. Gdańsku, urzędowe nazwy organów i inne dane podawane będą w niniejszej pracy także w tym języku.

335 St. Mikos, *Sprawa podziału niemieckiego mienia państwowego w Gdańsku po I wojnie światowej*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego”, R. XVI, z. 29, Gdańsk 1979, str. 6-7.

na celu ochronę polskich interesów w mieście dotychczas znajdującym się we władaniu państwa niemieckiego, posiadającego w nim ogromny majątek nieruchomy.

Ratyfikacja Traktatu wersalskiego przez państwo niemieckie, a tym samym jego formalne wejście w życie (10 stycznia roku 1920) otworzyło drogę do kolejnych kroków prawnych, w tym także w zakresie regulacji spraw gdańskich, które od tej pory – z podanych przyczyn formalno-prawnych – nie podlegały już państwowej jurysdykcji niemieckiej.

Wstępną podstawą do w pełni skonwencjonalizowanych form traktatowych stosunków pomiędzy Polską a W.M. Gdańsk był Układ prowizoryczny, wynegocjowany pod auspicjami urzędującego od dnia 11 lutego roku 1920 gdańskiego Wysokiego Komisarza Ligi Narodów a Polską reprezentowaną przez Dyrektora Departamentu Ekonomicznego polskiego Ministra Skarbu, podpisany w dniu 22 kwietnia roku 1920. Nie miał on wprawdzie jasnego umocowania w prawie narodów, jednak z uwagi na okoliczności zawarcia (miał wyhamować narastające konflikty o podłożu narodowym i klasowym jakie nabrzmiewały w Gdańsku, a z drugiej strony znieść polską blokadę kolejową), praktycznie ograniczał dotychczasowe aspiracje Polski do pełnego przejęcia władzy nad W.M. Gdańskiem, co jednak – paradoksalnie – przyczyniło się do październikowej decyzji z tego samego roku o rozpoczęciu budowy polskiego portu w Gdyni. Na mocy układu, w pewnym sensie w zamian za zawarcie porozumienia, Polska uzyskała możliwość wolnego od cła przeładunku materiałów wojennych oraz ich konwojowanie pod dozorem wojskowym w górę Wisły, co dla państwa miało strategiczne znaczenie w obliczu istniejącej napiętej sytuacji militarnej. Układ prowizoryczny gwarantował dostawy uzbrojenia potrzebne Polsce do prowadzenia wojny z bolszewikami oraz dla aprowizacji materiałowej armii Hallera działającej na Pomorzu Wschodnim. Na mocy omawianego układu otwarte zostało w roku 1920 przejście graniczne dla ruchu pieszego w Kolibkach – pomiędzy Sopotem i Orłowem oraz kolejowe przejścia graniczne w Tczewie (tu Wojsko Polskie wkroczyło w dniu 30 stycznia roku 1920 zajmując mosty przez Wisłę) i Skarszewach na liniach do Pszczółek, w Starej Pile oraz w Kokoszkach, na liniach z Kartuz do Gdańska i w Małym Kacku na linii z Gdyni do Sopotu³³⁶.

Osobną kwestią było otwarcie w połowie roku 1920 r. decyzją (popruskiej z nazwy i sposobu organizacji) Naddirekcji Ceł w Poznaniu dwóch urzędów celnych – w Chojnicach i Starogardzie. Temu drugiemu podlegały m.in. utworzone urzędy celne w Tczewie, Kościerzynie i Wejherowie. Sprawowały one kontrolę celną na kolejowych przejściach granicznych również w ruchu towarowym z W.M. Gdańskiem (sam Tczew miał także kolejowe połączenie z Malborkiem, a więc miastem w pozostawionych Niemcom Prusach Wschodnich).

Administracja celna w Gdańsku przed Wielką Wojną zwana Królewską Pruską Naddirekcją dla Gdańska (w istocie dla tzw. Prus Zachodnich, czyli odrębnej dzielnicy cesarstwa – Königlich Preussische Oberzolldirektion zu Danzig) w okresie po zakończeniu wojny a przed zawarciem konwencji paryskiej zmieniła nazwę na: Przejściową Jednostkę

336 Były to drogi kolejowe, których zamknięcie odcinało Gdańsk komunikacyjnie.

(Komórkę) dawnej Pruskiej Dyrekcji Ceł (Überleitungsstelle der früheren preussischen Oberzolldirektion), której to dotychczasowemu dyrektorowi – poprzez oświadczenie komisarza Ligi Narodów – powierzono pełnienie dalszych obowiązków w zakresie służby celnej i pochodnych.

Jednocześnie, od połowy roku 1920, w Gdańsku rozpoczęła działalność delegatura Departamentu Ceł Ministerstwa Skarbu³³⁷.

Wspomniane prowizorium nie mogło zastąpić umowy mającej za podstawę Traktat wersalski, więc na podstawie postanowień wyrażonych przez art. 104 tegoż traktatu, w Paryżu, w dniu 9 listopada 1920 r. zawarta została pod dyktando Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych konwencja pomiędzy Polską a Wolnym Miastem Gdańskiem (paryska konwencja polsko-gdańska), na mocy której miasto to zostało definitywnie i konwencyjnie (bilateralnie) objęte polską granicą celną³³⁸. Zgodnie z zapisami Rozdziału II przywołanego traktatu, jego artykułami 13 i 14, W. M. Gdańsk stanowiło jeden obszar celny nominalnie podległy od dnia 10 stycznia 1922 r. polskiemu ustawodawstwu i taryfie celnej (mimo tego, że W.M. Gdańsk ukonstytuowało się nieco wcześniej, traktat paryski wymuszał na stronach dalsze rokowania, co odwlekło w czasie promulgację konkretnych postanowień). W myśl omawianego traktatu, miasto tworzyło jedną jednostkę terytorialnej administracji celnej podległą w trybie nadzoru wykonywanego przez delegowanych inspektorów polskiemu „Centralnemu Zarządowi Ceł Polski” (w istocie chodziło o scentralizowaną polską administrację celną, czyli o Ministra Skarbu, a nie o osobny urząd o takiej nazwie jak wymieniona w traktacie, co interpretuje się w podany sposób na podstawie pisowni tekstu konwencji w językach francuskim i angielskim³³⁹). Polscy inspektorzy celni w myśl traktatu działać mieli jako organ nadzoru dla wykonujących obowiązki celne urzędników gdańskich. Językiem urzędowym w sprawach celnych był zarówno język niemiecki jak i polski. Z kolei, art. 15 konwencji przewidywał, iż przychody z ceł wyrażone (i zapłacone) być mogły walutą gdańską (guldenem który od roku 1923 zastąpił markę niemiecką i inne waluty obiegowe w Gdańsku; w roku 1935 kurs guldenu się załamał i wówczas Polska zaprzestała respektowania płatności w tej walucie) lub polską, zaś po potrąceniu kosztów administracyjnych (kasowo-płatniczych i innych) i przekazywane być miały na rachunek polskich władz celnych, po ich wyliczeniu przez gdańską administrację celną, a W. M. Gdańsk uprawnione było do części tych przychodów zwrotnie płatnych przez Polskę³⁴⁰.

W szczególności, tak jak poniżej, prezentowały się postanowienia Rozdziału II konwencji paryskiej w sprawach stosunków celnych polsko-gdańskich:

Art. 13. Wolne Miasto Gdańsk jest objęte polską granicą celną; Polska i Wolne Miasto stanowią jeden obszar celny poddany prawodawstwu i taryfie celnej polskiej.

337 B. Poźniak [w] Strefa Historii, Gdańska Dyrekcja Ceł w Wolnym Mieście; <http://strefahistorii.pl/article/6785-gdanska-dyrekcja-cel-w-wolnym-miescie>; dostęp 10.11.2022, godz. 19.15.

338 Dz. U. z 1922 r. Nr 13, poz. 117.

339 Wg zapisu zawartego w polskim publikatorze, tekst brzmiał: (...) under the charge of the officials of the Free City and under the general direction of the Polish central customs administration...

340 Por. przypis nr 343.

Art. 14. Terytorium Wolnego Miasta Gdańska stanowić będzie pod względem celnym jednostkę administracyjną, powierzoną urzędnikom Wolnego Miasta i działającą pod generalną kontrolą Centralnego Zarządu Celnego Polski; Rząd Polski będzie brał udział w nadzorze służby celnej przez polskich inspektorów, przydzielonych do personelu gdańskiego. Inspektorzy ci, opłacani bezpośrednio przez Rząd Polski, będą komunikowali swoje spostrzeżenia Centralnemu Zarządowi Celnemu Polski.

Formularze celne, których część drukowana winna być sporządzona po niemiecku i po polsku, będą mogły być wypełniane bez różnicy w języku niemieckim lub polskim.

W celu zapewnienia sprawności służby celnej Wolne Miasto winno posiadać dostateczną liczbę urzędników znających język polski.

Art. 15. Gdański Zarząd Celny będzie zobowiązany do zdawania rachunku Zarządowi Celnemu Polskim z wpływów celnych i będzie odpowiedzialny za ich pobór również jak i za wykonanie ustaw celnych. Wydatki administracyjne, ponoszone wskutek tego przez Wolne Miasto, będą potrącane z sumy ogólnej wpływów celnych, pobranych na terytorium Wolnego Miasta. Opłaty celne będą, stosownie do woli osób, które je będą ponosić, uiszczane bądź w walucie gdańskiej, bądź w walucie polskiej. Rachunki będą zamykane w końcu każdego kwartału i Polska wypłacać będzie Wolnemu Miastu stały odsetek czystego zysku, określony w myśl przepisów art. 17.

Art. 16. Postanowienia niniejszego rozdziału wejdą w życie w przeciągu trzech miesięcy, które nastąpią po wejściu w życie niniejszego Traktatu; do tego czasu będzie stosowany Układ Prowizoryczny z 22 kwietnia 1920 r.

Art. 17. W przeciągu miesiąca od wejścia w życie niniejszego Traktatu odbędą się układy między Polską a Wolnym Miastem w tym celu, aby:

a) Rozważyć zarządzenia, które należy poczynić w celu rozciągnięcia na Wolne Miasto prawodawstwa i taryfy celnej polskiej oraz w celu przystosowania w granicach możliwości prawodawstwa gdańskiego z zakresu monopoli i w ogóle wszystkich opłat i podatków pośrednich do prawodawstwa polskiego. Wolne Miasto zobowiązuje się przyjąć i zapewnić wykonanie rzeczonych zarządzeń;

b) Ustalić zasady dotyczące wysokości kursu zamiany przy pobieraniu w porcie gdańskim opłat celnych w monecie gdańskiej podług taryfy równej co do wartości taryfie polskiej, na czas w którym oba państwa posiadać będą różne systemy monetarne;

c) Ustalić odsetek czystych zysków, mający być przyznany Gdańskowi w myśl art. 15. Przy określeniu tego odsetka weźmie się pod uwagę, stosunek opłat celnych, pobranych za towary przeznaczone odpowiednio dla konsumpcji w Polsce i na terytorium Wolnego Miasta.

Art. 18. Strefa wolna, istniejąca obecnie w porcie Gdańska, będzie nadal utrzymana. Strefa ta będzie oddana pod kontrolę i zarząd Rady, przewidzianej w artykule 19, która będzie władną stanowić o zmianie lub rozszerzeniu granic wspomnianej wolnej strefy lub o zmianie jej ustroju wewnętrznego, z zastrzeżeniem dla Rządu Wolnego Miasta i dla Rządu Polskiego

prawa sformułowania w przeciągu 15 dni sprzeciwu, o ile taki zostanie wniesiony. W razie niezgody sprzeciw ten będzie miał moc zawieszającą i wymienionym Rządowi będzie przysługiwało prawo założenia rekursu do Wysokiego Komisarza Ligi Narodów na warunkach przewidzianych w artykule 39.

Zgodnie z przyjętą deklaracją, w celu wykonania konwencji paryskiej została zawarta w Warszawie 24 października 1921 r. umowa zatwierdzona ustawą z 17 grudnia 1921 r.³⁴¹, której skutkiem było rzeczywiste zniesienie granicy celnej i – po części formalne (utrzymano kontyngenty dostaw) – granicy gospodarczej pomiędzy Polską a W.M. Gdańskiem oraz ustalenie dokładnych zasad nadzoru celnego³⁴². Z uwagi na znaczenie prawne, umowa warszawska zostanie szczegółowo omówiona poniżej (w tym mieścić się będzie organizacja i odpowiednie procedury polskich struktur celnych nadzorujących pracę organów gdańskich), tutaj należy ogólnie stwierdzić, iż administracja celna W. M. Gdańska wywodząca się z przedwojennych pruskich struktur organizacyjnych utrzymała niezależność od polskich organów celnych w zakresie bezpośredniej dewolutywności, a kompetencją tych ostatnich była możliwość wydawania rozstrzygnięć zastępczych względem gdańskiej administracji celnej w postaci decyzji wydawanych przez centralny polski zarząd ceł, czyli Ministra Skarbu. W praktyce uprawnienie to było wykorzystywane z zastrzeżeniami (wyjątkami) wynikającymi z umowy warszawskiej, tym samym, służbie celnej W. M. Gdańsk przysługiwała szeroka autonomia działania. Takie, w pewnym stopniu ograniczone co do kompetencji przedmiotowych (właściwości rzeczowej) stanowisko centralnych organów celnych polskich było uzasadnione dotychczasową praktyką traktatową i poparte nadzorem rachunkowym sprawowanym przez polską administrację celną nad wpływami z ceł pobieranych na obszarze W.M. Gdańska, a także opcjonalną walutą w jakiej pobierano należności celne (gulden, marka polska, w końcu polski złoty), a w końcu zdefiniowaną traktatowo redystrybucją uzyskanych wpływów. Zastosowane narzędzia administracyjno-rachunkowe skutecznie zapobiegały ewentualnym nadużyciom (przemytowi bądź fałszowaniu dokumentacji rachunkowo-celnej).

Podział dochodów z ceł odbywał się na podstawie specyficznego liczonego algorytmu ludnościowo-wartościowego i w dłuższym dystansie czasowym lat 30-tych wynosił ok. 7% ogółu pobranych ceł. Konsumpcja jednego gdańszczyzanina uwzględniana była tak jak wartościowa konsumpcja sześciu Polaków zamieszkujących obszar Polski z wyłączeniem W.M. Gdańska. W roku 1924 Gdańsk faktycznie liczył niemal 370 tys. mieszkańców, którą to liczbę mnożąc przez 6 podnoszono rachunkowo do 2160 tys. i tak ustaloną odnoszono do 27200 tys. mieszkańców Polski. Tym samym, uzyskane dochody z ceł naliczonych w W.M. Gdańsku za ww. okres w wysokości 226168 tys. złotych przypadły W.M. Gdańsk w kwocie 16632 tys. złotych³⁴³.

341 Dz. U. z 1922 r. Nr 16, poz. 139.

342 Nie sposób przy tej okazji nie wspomnieć o innym jeszcze, wcześniejszym uregulowaniu traktatowym związanym z formalnym objęciem Gdańska polskim obszarem celnym i przyznaną Polsce reprezentacją interesów miasta, tj. o Konwencji między Polską i Wolnym Miastem Gdańskiem a Niemcami w sprawie wolności tranzytu pomiędzy Prusami Wschodnimi a resztą Niemiec, podpisanej w Paryżu w dniu 21 kwietnia 1921 r.; Dz. U. z 1922 Nr 61, poz. 549.

343 St. Mikos, *Sprawa podziału...*, str. 26.

Wolne od cła były trafiające do Polski i z niej wywożone materiały wojenne. Początkowo przechodziły przez strefę wolnocłową w Wolnym Porcie gdańskim, a następnie dla ich składowania, zgodnie z rezolucją Rady Ligi Narodów z 14 marca 1924 przyznano Polsce – słynny później – półwysep Westerplatte.

Granice Wolnego Miasta Gdańska

Polskie interesy w W.M. Gdańsku (a więc po dniu 9 stycznia 1920 – formalnym od strony konwencyjnej jego utworzeniu) reprezentowała Delegacja Polska, którą kierował mianowany przez Naczelnika Państwa Komisarz Generalny RP w Gdańsku. (Traktatowo W.M. Gdańsk pozostawało pod protektorem Ligi Narodów, Polska miała jednak reprezentować miasto na arenie międzynarodowej, stąd nie funkcjonował w Gdańsku jej przedstawiciel w oficjalnej randze dyplomatycznej ambasadora czy konsula.) Komisję delimitacyjną mającą ustalić dokładny przebieg granic wolnego miasta, które proklamowano w dniu 15 listopada, powołano po dniu 23 listopada 1920, dacie wycofania z Gdańska żołnierzy mocarstw sprzymierzonych. Ogólny przebieg granicy wyznaczał art. 100 Traktatu wersalskiego, w szczególności delimitację przeprowadzono przy udziale wspomnianej komisji działającej w terenie począwszy od drugiego kwartału roku 1921 (komisja wydawała decyzje w sprawie granic jeszcze w maju roku 1922, po czym zakończyła działalność). Granicę wyznaczano niekiedy fizycznie (za pomocą ułożonych kamieni) bądź jako uregulowanie stricte prawne (np. oparte o współrzędne geograficzne w przypadku granicy morskiej). Ostatecznie, granica polsko-gdańska wynosiła 148 km, z czego granica celna 142,5 km, ponadto z Prusami Wschodnimi 84,6 km, zaś gdańska granica na morzu 57,9 km. Niezbędnym jest zauważyć, że W.M. Gdańsk, na linii rzeki Nogat, posiadało również granicę z Niemcami.

Wyznaczenie granic W.M. Gdańska było trwale z racji udziału czynnika międzynarodowego i znalazło wyraz w różnym traktowaniu w umowie warszawskiej obszarów leżących wewnątrz wyznaczonej linii granicznej i wspólnego obszaru celnego Polski i W.M. Gdańska.

2.3.2. Organy celne W.M. Gdańska przed zawarciem umowy warszawskiej. Polski nadzór celny. Kontyngenty w obrocie towarowym

Przed zawarciem kluczowej dla uregulowania wzajemnych stosunków prawnych i gospodarczych umowy z dnia 24 października 1921 funkcjonowało 10 czynnych całodobowo drogowych dróg celnych oraz 9 przejść dla małego ruchu osobowego, natomiast, na mocy wspomnianej umowy wytyczono na obszarze W.M. Gdańska następujące drogi celne³⁴⁴:

- ujście Martwej Wisły dla ruchu morskiego,
- droga przy miejscowości Wydmy, dla drogowego,

³⁴⁴ Ich wskazanie, także na podstawie przepisów późniejszych pozostawione zostało gdańskiej administracji celnej (por.: 22 załącznik nr II do umowy warszawskiej).

- Wisła Królewiecka przy Sztutowie, dla rzecznego,
- Wisła Elbląska przy miejscowości Doły, dla ruchu rzecznego,
- droga Jazowo, dla ruchu drogowego i rzecznego, droga i kolej Kałdowo Szymankowo, dla ruchu drogowego, kolejowego i rzecznego, przy drodze w miejscowości Piekło, dla ruchu drogowego i rzecznego³⁴⁵.

Przejścia na tych drogach co do lokalizacji odpowiadały funkcjonującym już przed tą datą przejściom wcześniejszym.

Z kolei, na podstawie protokołu wykonawczego z 16 marca roku 1922, poprzedzającego o 5 dni wejście w życie Ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. w przedmiocie zatwierdzenia podpisanej w Warszawie dnia 24 października 1921 r. umowy, zawartej pomiędzy Polską a W.M. Gdańskiem celem wykonania i uzupełnienia polsko-gdańskiej konwencji z dnia 9 listopada 1920 roku³⁴⁶, ustalono trasy uprzywilejowanego ruchu tranzytowego między Prusami Wschodnimi a Niemcami:

- a.) koleją: na linii Malbork – Tczew – Chojnice, Malbork – Tczew – Gdańsk– Strzebielino;
- b.) drogami kołowymi: Malbork – Kałdowo – Tczew – Chojnice oraz Malbork – Kałdowo – Tczew – Gdańsk – Strzebielino;
- c.) wszystkimi żeglownymi i spławnymi drogami wodnymi, dla których stosownymi urządzeniami celnymi były te, znajdujące się w miejscowościach Piekło, Doły, Sztutowo i nad kanałem portowym³⁴⁷.

Po zawarciu umowy warszawskiej, organem władz W.M. Gdańska w zakresie spraw celnych i po części granicznych był Krajowy Urząd Celny (Landeszollamt für die Stadt Danzig), który przez władze polskie określany był jako Gdańska Dyrekcja Ceł. Posiadała ona począwszy od 31 marca 1921 r. równorzędny status prawny z pozostałymi polskimi dyrekcjami, mimo tego, że ciągle organizacyjnie i funkcjonalnie podlegała gdańskiemu senatowi.

Do roku 1924: „(...) Do kompetencji Krajowego Urzędu Ceł należała realizacja i stosowanie polskich ustaw i rozporządzeń w sprawach celno-granicznych na granicy celnej Polski, wzdłuż zewnętrznej granicy politycznej Wolnego Miasta Gdańska, na morzu oraz na jego obszarze wewnętrznym.

W organizacji wewnętrznej Krajowego Urzędu Celnego... znaczenie miały:

- Wydział Administracyjny, który sprawował kierownictwo ogólne,
- Wydział Celny.

W skład wydziału wchodziły referaty i bezpośrednio podległe urzędy celne. Biuro Celne (Zollbüro), Referat Prawa Celnego, Referat Taryfy Celnej, Referat Przywozowy, Referat Wywozowy. Referat Postępowania Celnego organizował czynności w zakresie kontroli ogólnej małego ruchu granicznego, ruchu podróźnych, nadzór nad prywatnymi składami celnymi oraz kontrolę fachową w urzędach celnych, poza miastem i portem – podlegały mu Urzędy Celne: wewnętrzne, portowe i graniczne na granicy z Prusami Wschodnimi i z Polską. (...) w nomenklaturze gdańskiej Urzędy

345 Na podstawie: H. M. Kula; *Polski nadzór celny w Wolnym Mieście Gdańsku 1920-1939*, „Biuletyn Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej” nr 1/09, Koszalin 2009, str. 85.

346 Dz. U. z 1922 r. Nr 16, poz. 139.

347 H. M. Kula; *Polski nadzór...*, str. 86.

Celne dzielono na dwie kategorie: 1. portowe i wewnętrzne, 2. graniczne³⁴⁸.

Sprawami ochrony granic W.M. Gdańska oprócz funkcjonariuszy granicznych urzędów celnych zajmowała się uzbrojona Straż Celna (Grenzwache), którą w wykonywaniu funkcji strażniczych od dnia 1 kwietnia roku 1922 (daty pełnego obowiązywania umowy polsko-gdańskiej) zastąpiła działająca jedynie po polskiej stronie granicy Policja Państwowa, a kilka lat później polska Straż Graniczna. W tym dziele organy polskie współpracowały z strażą leśną³⁴⁹.

Polski nadzór celny nad organami celnymi W.M. Gdańska, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1922 r. w przedmiocie utworzenia Inspektoratu Ceł na obszar Wolnego Miasta Gdańska³⁵⁰ – a więc aktem prawnym wydanym na podstawie zapisu art. 14 konwencji polsko-gdańskiej z Paryża z dnia 9 listopada 1920, tudzież na podstawie przepisu wykonawczego do tejże konwencji, w celu wykonania postanowień części szóstej konwencji polsko-gdańskiej z 24 października 1921 r. – sprawowany był przez podległy Ministrowi Skarbu Inspektorat Ceł na obszar Wolnego Miasta Gdańska z siedzibą w Gdańsku (paragraf 1 rozporządzenia). Na czele urzędu stał kierownik, zwany Naczelnym Inspektorem Ceł. Podlegali mu urzędnicy niższego szczebla i funkcjonariusze, traktowani jako polscy urzędnicy państwowi. Do jego najważniejszej kompetencji zaliczono (par. 4, pkt 1): sprawowanie nadzoru nad służbą celną na obszarze W.M. Gdańska, w granicach zakreślonych postanowieniami umowy z 24 października 1921 r. zawartej między Polską a W.M. Gdańskiem. (Formalnie przynajmniej, na terenie W.M. Gdańska do momentu wydania omawianego rozporządzenia obowiązywał okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 7 lipca 1920 r. o dokonywaniu odpraw celnych³⁵¹.)

W obrocie towarowym pomiędzy W.M. Gdańskiem a Polską, obowiązywały kontyngenty. Obejmowały one nie tylko towary konsumpcyjne sprowadzane na potrzeby Gdańska, ale również towary pochodzące z Gdańska przeznaczone do wywozu poza polski obszar celny. Kwestię tę definitywnie objęło porozumienie bilateralne z dnia 12 sierpnia 1925 r. o stosowaniu ceł wywozowych³⁵²; wraz z oświadczeniem z dnia 8 lutego 1929 r. o wymianie not w sprawie), w którym ustalono zasadę powszechności cła, z wyłączeniami i ograniczeniami (par. 2): „Ulgi polegają na zwolnieniu od ceł wywozowych, lub na takim obniżeniu tychże ceł, że wszelkie ich prohibicyjne działanie zostanie usunięte”. Celem ich uzyskania niezbędne było posiadanie przez podmiot dokonujący obrotu świadectwa pochodzenia towaru oraz umieszczenie danego towaru na odpowiedniej liście kontyngentowej negocjowanej pomiędzy Polską a W.M. Gdańskiem raz w roku. Listy kontyngentowe ogłaszane były przez organy polskiej administracji odpowiedzialne za prowadzenie polityki gospodarczej³⁵³.

348 H. M. Kula; *Polski nadzór...*, str. 88.

349 Op. cit.

350 Dz. U. z 1922 r. Nr 18, poz. 145.

351 Wobec faktycznego nie istnienia polskiej administracji celnej, zapisy te były „pustą literą”.

352 Dz. U. z 1929 r. Nr 14, poz. 123.

353 Por. np.: Rozporządzenie Ministra Skarbu z 6 października 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o obniżeniu ceł wywozowych na niektóre artykuły gdańskiego przemysłu, gdańskich rękodzieł oraz gdańskiego rolnictwa; Dz. U. Nr 74, poz. 543.

Cyklicznie zawierane porozumienia handlowo-celne nie zmieniły zasadniczych postanowień umowy polsko-gdańskiej z roku 1921, która była aktem bazowym dla organizacji i współpracy służb celnych wolnego miasta i Polski oraz dla innych zagadnień powiązanych z celnictwem. Dla wnikliwego zobrazowania sytuacji prawnej, niezbędnym jest szczegółowe przybliżenie jej postanowień traktatowych.

2.3.3. Postanowienia umowy polsko-gdańskiej z 24 października 1921 w sprawach celnych

Wskazana umowa, już w okresie międzywojennym zwana skrótowo w pracach prawniczych umową warszawską została oficjalnie opublikowana jako załącznik do Dz. U. Nr 16 z roku 1922³⁵⁴. Umowa z racji zakresu objętej nią regulacji była obszerna i liczyła 244 artykuły, oraz sporą liczbę paragrafów, które znajdowały się w kilku załącznikach do tekstu głównego.

Do spraw powiązanych z szeroko rozumianymi zagadnieniami celnymi zaliczały się przede wszystkim zapisy:

- Części pierwszej, Działu II – Graniczny ruch osobowy,
- Części trzeciej – Poczta,
- Części szóstej – Sprawy celne (obejmowała ona także zagadnienia podatkowe),
- Części siódmej – Przywóz i wywóz pod względem gospodarczym, Działu II, Obrót towarowy z wspólną zagranicą.

W zakresie szczególnych zagadnień związanych z celnictwem, umowa najpierw wskazywała przepisy polskie w sprawach celnych mające obowiązywać, czy też już obowiązujące na obszarze W.M. Gdańska, a następnie wyrażała zastrzeżenie o wprowadzeniu ewentualnych nowych przepisów lub przepisów wykonawczych do przepisów obowiązujących, a w dalszej części (artykuły 199-206) regulowała stosunki pomiędzy polską a gdańską administracją celną zarówno na poziomie struktury administracyjnej, jak i w sprawach ogólniejszych³⁵⁵.

354 Tekst dostępny na podstawie wydania gdańskiego z roku 1921 w formie cyfrowej pod adresem: <https://pbc.rzeszow.pl/dlibra/publication/8029/edition/7464/content?ref=desc> ; dostęp 11.11. 2022, godz. 21.00.

355 Dla zobrazowania stanu prawnego w zakresie ceł, na dzień częściowego rozpoczęcia obowiązywania umowy (1 stycznia 1922), więc i wskazania przepisów obowiązujących także administrację celną W. M. Gdańska, należy je wskazać. Były to:

- Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 1 czerwca 1920 r. o taryfie celnej (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 314) wraz z uzupełnieniami zawartymi w Rozporządzeniu Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 27 lipca 1920 r. w przedmiocie sprostowania Rozporządzenia o taryfie celnej (Dz. U. R. P. Nr 79, poz. 532) i w Rozporządzeniu Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu w przedmiocie częściowej zmiany rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 27 lipca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr 67, poz. 444);
- Rozporządzenie Ministra Skarbu o Postępowaniu celnym z dnia 13 grudnia 1920 r. (Dz. U. R. P. z 1921 r. Nr 11, poz. 64) wraz z uzupełnieniem zawartym w Rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 9 lipca 1921 r. w przedmiocie Postępowania celnego przy obrocie zagranicznym opakowań zwrotnych (Dz. U. R. P. Nr 67, poz. 439);
- Rozporządzenie Ministra Skarbu i Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 17 maja 1921 r. w przedmiocie podwyższenia agio od cła na towary o charakterze zbytkownym (Dz. U. R. P. .Nr 46, poz. 284);
- Rozporządzenie Ministra Skarbu oraz Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 23 czerwca 1921 r. w przedmiocie podwyższenia dopłaty (agio) do cła na towary o charakter zbytkownym i na pozostałe towary (Dz.

Omawiana umowa polsko-gdańska, przewidywała regulacje dotyczące organizacji aparatu celnego polskiego i gdańskiego, i to one zostały zaakceptowane i przejęte w późniejszych przepisach polskiego prawa krajowego.

Punkt pierwszy artykułu 199 stanowił, iż: Organizacja gdańskiej służby celnej jest rzeczą Rządu Wolnego Miasta Gdańska. Najwyższa władza celna w Gdańsku otrzymuje w stosunku do polskiego centralnego zarządu ceł zakres działania drugiej instancji polskich władz celnych.

Należy uznać, że był to fundamentalny zapis dla uregulowania stosunków prawno-organizacyjnych pomiędzy strukturami polskiej, scentralizowanej administracji celnej, a jej gdańskim odpowiednikiem, który traktowany był jak organ pierwszej instancji w administracyjnym toku postępowania. Zapis umowy interpretowano zwięźajaco. Zakres działania nie równał się bowiem zakresowi uprawnień. W skonkretyzowanym w dalszych zapisach sensie był to zakres aktywności uzupełniony o ograniczone uprawnienia władcze.

Kolejny zapis wzmiankowanego postanowienia, oznaczony w umowie jako punkt 2, stanowił: Urzędnicy gdańskiego zarządu ceł podlegają obowiązującym na obszarze Wolnego Miasta Gdańska prawnym przepisom dotyczącym urzędników oraz zarządzeniom i nadzorowi służbowemu przełożonej władzy gdańskiej. I dalej:

(3) Gdański zarząd ceł kieruje sprawy należące do właściwości polskiego centralnego zarządu ceł bezpośrednio do tegoż, wręczając równocześnie odpisy odnośnych pism polskiemu naczelnemu inspektorowi ceł³⁵⁶.

(4) Celne władze i urzędy gdańskie winny w korespondencji urzędowej z celnymi władzami i urzędami w Polsce dołączać do tekstu niemieckiego tłumaczenia w języku polskim.

Art. 200 stanowił: (I) Polski centralny zarząd ceł wykonuje nadzór nad służbą celną według artykułu 14 Konwencji z dnia 9 listopada 1920 r. przez mianowanych przez siebie polskich inspektorów celnych na obszar Wolnego Miasta Gdańska. Inspektorowie ci będą przydzieleni do personelu gdańskiego i będą pełnili służbę częścią przy oddziałach służbowych najwyższej władzy celnej gdańskiej i podległych jej urzędach celnych, częścią zaś przy gdańskich organach ochrony granicznej.

(2) Polscy inspektorowie celni nie podlegają gdańskiemu zarządowi ceł, ani też nie są jego przełożonymi. Polski centralny zarząd ceł będzie podawał do wiadomości gdańskiemu zarządowi ceł ich liczbę, ich nazwiska oraz każdą zaszłą w tym względzie zmianę.

(3) Czynnościami urzędowymi polskich inspektorów kieruje mianowany przez Rząd Polski naczelny inspektor ceł na obszar Wolnego Miasta Gdańska. Wykonuje on nadzór według własnego uznania bądź to osobiście, bądź to przez podległych mu inspektorów celnych.

U. R. P. Nr 57, poz. 366);

– Rozporządzenie Ministra Skarbu i Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 18 sierpnia 1921 r. w przedmiocie ulg celnych (Dz. U. R. P. Nr 70, poz. 471);

– Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1915 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (D. P. P. Nr 16, poz. 36), o ile zawiera zakazu wywozu;

– Ustawa z dnia 21 października 1919 r. o organizacji statystyki administracyjnej (Dz. U. R. P. Nr 85, poz. 464). o ile dotyczy statystyki celnej.

356 W praktyce stosowano zapis protokolarny. Por. art. 202, ust. 3.

(4) Polscy inspektorowie celni są uprawnieni do noszenia w czasie służby swego przepisowego munduru służbowego, broń jednak mogą nosić tylko o tyle, o ile jest to dozwolone gdańskim urzędnikom przy sprawowaniu równorzędnej służby.

Art. 201 konwencji i odpowiednio następne, stanowiły:

(1) Polscy inspektorowie celni na obszar Wolnego Miasta Gdańska mają prawo:

a) czuwania nad stosowaniem polskiego ustawodawstwa celnego oraz polskiej taryfy celnej;
b) śledzenia wszystkich czynności urzędowych, zwłaszcza dostępu do wszystkich działów gdańskiego zarządu celnego o każdej porze, w której pełni się w nich służbę, oraz oglądania wszelkich urządzeń;

c) żądania od gdańskich urzędników wyjaśnień co do podstawy i celu ich zarządzeń oraz wglądania we wszelkie papiery celne, księgi i akta, o ile te dotyczą spraw celnych;

d) sprawdzania dokonanych już odpraw celnych.

(2) Polscy inspektorowie celni nie są jednakże uprawnieni do wydawania zarządzeń gdańskim urzędnikom celnym.

(3) Otrzymują oni na równi z gdańskimi urzędnikami celnymi miejsce do pracy odpowiadające czynności służbowej i stosunkom miejscowym, mają zarazem prawo posługiwania się przy wykonywaniu kontroli wszystkimi niezbędnymi technicznymi środkami pomocniczymi, którymi odnośny dział służbowy rozporządza. O ile jednak używanie pewnych aparatów lub urządzeń ze szczególnych powodów powierzono tylko powołanym do tego urzędnikom, nateczas, urzędnicy ci są obowiązani przeprowadzić badanie żądane przez inspektorów w ich obecności i według ich wskazówek.

(4) Polscy inspektorowie celni mają prawo przy wykonywaniu swej służby natychmiast dać wyraz swoim zarzutom jakie mają przeciw czynnościom urzędowym gdańskich urzędników. Jeżeli urzędnicy odprawiający zarzutów tych bez zastrzeżeń nie uznają, wówczas należy zwrócić się do właściwego przełożonego urzędu. O ile także pomiędzy tym ostatnim a polskim inspektorem nie nastąpi uzgodnienie poglądów, wówczas należy stwierdzić na piśmie różnicę zdań. Polskim inspektorom celnym przysługuje w tym wypadku prawo spowodowania dalszych kroków u swojej władzy przełożonej.

Zapis konwencji uściślał przedmiot czynności, wobec których polscy inspektorowie mogli formułować zarzuty do czynności związanych z odprawą celną. Kolejny zapis umowy konkretyzował sposób postępowania w przypadku zastrzeżeń (zwanych zarzutami) polskiej służby celnej w W.M. Gdańsku, przy czym należy zwrócić uwagę na wyraźne rozdzielenie sposobów postępowania. Pierwszym w ramach gdańskiego aparatu celnego: gdański urzędnik celny podlegał właściwemu dla niego urzędowi przełożonemu (czyli Gdańskiej Dyrekcji Ceł podległej kadrowo gdańskiemu senatowi), wobec którego polski inspektor celny miał ciągle prawo podniesienia tego samego zarzutu. Drugiego, jaki przysługiwał tylko polskiemu inspektorowi celnemu i to po wyczerpaniu procedury zajęcia stanowiska przez dyrekcję – wobec jego władzy przełożonej

(Ministra Skarbu). „Różnica zdań”, o której mowa w omawianym zapisie, w kolejnym określona jest bardziej ogólnie jako „sposzczenia”. Nie jest to przypadek, ponieważ chodzi też o uwagi polskiego inspektora urzędującego w Gdańsku, wniesione poza protokołem stwierdzającym różnicę zdań. Ogólnie rzecz ujmując, dalsze zapisy tworzą procedurę nadzoru, z wyłączeniem możliwości bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcia, a na pewno na wykonanie takiegoż przez organ nadzorowany, za wyjątkiem zobowiązania w postaci „dodatkowej opłaty celnej”, a więc długu celnego o wartości wyższej niż określona przez urzędników gdańskich.

Artykuł 202. (1) Sposzczenia, których dalsze zbadanie polski centralny zarząd ceł uważać będzie za potrzebne dla przeprowadzenia swego prawa kontroli na zasadzie artykułu 14 Konwencji, poda on do wiadomości gdańskiego zarządu ceł w celu wypowiedzenia się. O ile gdański zarząd ceł nie uczyni zadość temu wezwaniu, natenczas przysługuje polskiemu centralnemu zarządowi ceł prawo wydania rozstrzygnięcia. Jeżeli na podstawie tego rozstrzygnięcia ma być ściągnięta dodatkowa opłata celna, natenczas w zakwestionowanym wypadku odpowiada gdański zarząd ceł³⁵⁷ za ściągnięcie tej kwoty.

Rozstrzygnięcie Ministra Skarbu nie miało jasno określonego trybu administracyjnego, z ogółu okoliczności traktatowych wynika jednak, że chodziło o rozstrzygnięcie organu administracyjnego drugiej instancji wydane na podstawie procedury quasi-mediacyjnej. Rozstrzygnięcie Ministra Skarbu – zgodnie z umową warszawską – mogło odnosić się do (a) wysokości opłaty celnej, pod którym to określeniem rozumieć należy każdą należność celną, a jak wynika z kolejnych zapisów umowy, także do (b) innych kwestii (na przykład przebiegu postępowania w sprawach celnych), o ile nie zostały konwencyjnie zastrzeżone dla uregulowania przez władze W. M. Gdańska. Innymi słowy: do taryf i procedur celnych. Międzywojenna doktryna polskiego prawa w zakresie interpretacji tego zapisu umowy poszła jednak w szczególnym kierunku, stając na stanowisku, że takie rozstrzygnięcia są jedynie ułomnymi decyzjami, właściwie w ogóle negując ich skuteczność prawną na podstawie umowy warszawskiej³⁵⁸.

W dalszej części, przepis stanowił:

(2) W takim samym trybie postępowania należy załatwiać sposzczenia polskich inspektorów celnych, dotyczące nieprzestrzegania ustaw, przepisów i rozporządzeń celnych wszelkiego rodzaju oraz usuwać wykryte nieprawidłowości w czynnościach urzędowych.

(3) W wypadkach naruszenia przepisów celnych przez gdańskie osoby urzędowe należy na żądanie polskiego inspektora ceł stwierdzić protokolarnie stan sprawy i spowodować dalsze kroki celem pociągnięcia urzędnika do odpowiedzialności.

Poliskim inspektorem celnym przysługiwało zatem upoważnienie do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec gdańskiego urzędnika celnego zarówno w przypadku dostrzeżonych nieprawidłowości w wymiarze cła jak i stosowania przepisów z zakresu postępowania.

Kolejne zapisy umowy warszawskiej posiadały wymiar finansowy.

357 Czyli Ministrowi Skarbu.

358 Por. przypis nr 360.

Artykuł 203. (1) Obowiązku złożenia rachunku dopełnia się przez zestawienie rachunku rocznego, obejmującego czasokres jednego roku rachunkowego i przedłożenie go polskiemu centralnemu zarządowi ceł najpóźniej w trzy miesiące po upływie roku rachunkowego. Rachunek roczny winien zawierać bieżące dochody celne poszczególnych urzędów celnych według ksiąg poboru przez nich prowadzonych, a to w sumach ćwierćrocznych. Pobory winny być udokumentowane potwierdzeniami ich prawdziwości, wystawionymi przez właściwych kuratorów kasy.

(2) Wpływy jednorazowe winny być udokumentowane jednostronnymi zarządzeniami lub ich uwierzytelnionymi odpisami, o ile zaś powstały na skutek rewizji, wypisami z protokołu rewizji ksiąg. To samo odnosi się do zwrotów i odpisów [*zmniejszenia wartości zobowiązania] wszelkiego rodzaju. Rachunek roczny winien być uznany przez urzędnika zdającego rachunek i rendanta [*chodzi o instancyjnego rewizora] wyższej kasy celnej za prawdziwy, zaś zgodność jego z księgami kasowymi wyższej kasy celnej winna być potwierdzona przez jednego z wyższych urzędników rachunkowych gdańskiego zarządu ceł.

Przywołany zapis dotyczył zatem opisu relacji z sprawozdań kwartalnych zdawanych przez poszczególne placówki celne Gdańskiej Dyrekcji Ceł. Użyta nomenklatura odwołuje się do uregulowań pruskich w zakresie obiegu dokumentów w urzędach celnych. W kolejnym zapisie na dyrekcję nałożony został obowiązek cokuwartalnego raportowania Ministrowi Skarbu danych o wpływach z ceł oraz ich pomniejszeniach.

(3) Wyższa kasa celna zestawia ćwierćrocznie według powyższych zasad zamknięcia rachunkowe zawierające dochody celne tudzież zwroty i odpisanie wszelkiego rodzaju z ubiegłego ćwierćrocza i przedkłada je do dnia dwudziestego następnego miesiąca polskiemu centralnemu zarządowi ceł.

(4) Polski centralny zarząd ceł winien w przeciągu jednego miesiąca po otrzymaniu rachunku ćwierćrocznego lub rocznego przeprowadzić obrachunek ogólnych dochodów brutto i podać go do wiadomości gdańskiego zarządu ceł.

(5) Oba zarządy ceł są zobowiązane podawać sobie wzajemnie preliminowane kwoty dochodów z ceł brutto, potrzebne do zestawienia preliminarza budżetowego.

Artykuł 204. (1) Gdański zarząd ceł jest obowiązany spłacać polskiemu centralnemu zarządowi ceł przy końcu każdego tygodnia część dochodów brutto na poczet udziału Rzeczypospolitej Polskiej w tychże. Wysokość tych spłat określa się według sumy wpływów, jakie Rzeczypospolitej Polskiej przypadły w minionym roku obrachunkowym i wynosi część pięćdziesiątą drugą tej sumy. Dokonanie spłaty winno nastąpić w tych środkach płatniczych i w tym stosunku, w jakim zapłata w rzeczywistości nastąpiła, o ile wpływy brutto na to wystarczą, w przeciwnym razie tylko w wysokości tych wpływów.

(2) W pierwszym roku, licząc od dnia 1 stycznia 1922 r., może gdański zarząd ceł zatrzymać przy tygodniowych wypłatach część z dochodów brutto przypadającą na Wolne Miasto w myśl artykułu 206.

(3) Na podstawie wręczonego polskiemu centralnemu zarządowi ceł obrachunku ćwierćrocznego i z uwzględnieniem odsetka dochodów brutto przypadającego na Wolne Miasto Gdańsk, należy ćwierćrocznie wyrównać różnice pomiędzy sumą należącą się a kwotami wypłaconymi.

Artykuł 205. (1) Opłaty celne pobiera się na podstawie polskiego ustawodawstwa celnego i polskiej taryfy celnej.

Zapisy zawarte w omawianym teraz artykule umowy warszawskiej nie odnosiły się jedynie do rozliczeń pomiędzy autonomicznym aparatem celnym W. M. Gdańska a Ministrem Skarbu, lecz stanowiły modyfikację warunków uiszczenia należności celnych jakie obowiązywały w myśl przepisów obowiązujących na pozostałym obszarze celnym RP, z uwzględnieniem rozliczeń władz gdańskich z Ministrem Skarbu. Postanowienia bieżące zgrupowane więc zostały według kryterium przedmiotowego jakim były sposoby zapłaty z różnych tytułów, z uwzględnieniem kryterium podmiotowego. Od strony legislacyjnej nie są więc zapisy konwencyjne uregulowane w sposób najbardziej czytelny. Co zostało przecież podkreślone w punkcie pierwszym, zasadą było stosowanie polskich przepisów proceduralnych i stawek taryfowych. W dalszej kolejności, umowa przewidywała następujące regulacje:

(2) O ile zapłaty dokonano w pieniądzach gdańskich, natenczas należy wziąć za podstawę przeliczenia kurs ustalony urzędowo w Gdańsku dnia poprzedzającego, w którym kurs był notowany (Część piąta, art. 190). W razie dokonania zapłaty w dniu późniejszym niż w dniu zapadłości, jest miarodajny kurs dnia, w którym zapłata winna była nastąpić³⁵⁹.

(3) Należności celne winny być zapłacone najpóźniej w przeciągu trzech dni po ich ustaleniu. W razie późniejszej zapłaty przysługuje gdańskiej władzy celnej prawo pobrania opłaty dodatkowej w wysokości dziesięciu od sta. Przepis niniejszy nie przesądza późniejszego unormowania przepisów o uiszczaniu opłat.

(4) Zwroty opłat celnych winny być dokonane w tych środkach płatniczych, w których uiszczono opłaty według przedstawionych dowodów. O ile to nie da się stwierdzić, natenczas oznacza zarząd ceł, który zarządza zwrot, w jakim środku płatniczym ma to nastąpić.

Kolejne zapisy, tj. zamieszczone w punkcie pierwszym art. 206 obejmowały sprawy wzajemnych rozliczeń wpływów z ceł. Ustalona została reguła wyjściowa, która od roku 1925 podlegała modyfikacjom. Dwa następne punkty nie są przedmiotowo powiązane z treścią zasadniczego uregulowania rozliczeniowego sprawiając wrażenie postanowień końcowych, tym bardziej zdaje się być takie stanowisko zasadne, że kolejne zapisy nie dotyczą już – przynajmniej co do zasady – ceł.

(1) Przypadający na Wolne Miasto Gdańsk na podstawie zasady wyrażonej zapisami artykułów 15 i 17 litera c Konwencji polsko-gdańskiej z dnia 9 listopada 1920 r. stały odsetek wpływów celnych określa się w sposób następujący: Rzeczpospolita Polska i Wolne Miasto Gdańsk otrzymują z dochodu brutto wszystkich wpływów celnych, pobranych na obszarach obu Stron razem, udział, który obliczać się będzie na podstawie stosunku liczby mieszkańców według ostatniego spisu ludności oraz norm przeciętnego zużycia oclonych towarów, przypadającego na mieszkańców każdego

359 Por.: zagadnienia płatności i ustalenia wysokości długu celnego.

z obydwóch obszarów. W okresie pierwszych trzech lat, licząc od dnia I stycznia 1922 r., jako norma zużycia przypadająca na jednego mieszkańca Wolnego Miasta Gdańska przyjęta będzie sześciokrotna normy zużycia przypadającej na jednego mieszkańca Rzeczypospolitej Polskiej. Po upływie tych trzech lat oraz każdego następnego trzylecia Rzeczpospolita Polska i Wolne Miasto Gdańsk w przypadku zmiany stosunków gospodarczych mogły dokonać zmiany w normach zużycia.

(2) Każdy z obu zarządów ceł ponosi na własny rachunek koszty swojej służby celnej.

(3) O ile Rzeczpospolita Polska na obszarze Wolnego Miasta Gdańska lub Wolne Miasto Gdańsk na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej zażąda zaprowadzenia specjalnych urządzeń dla służby celnej, natenczas w każdym poszczególnym wypadku należy osiągnąć porozumienie co do ponoszenia kosztów.

Kończące część szóstą przepisy zawarte w art. od 207 do 210 regulowały sprawy współdziałania w zakresie wymiaru podatków pośrednich i opłat monopolowych oraz wskazywały sposób stosowania przepisów karnych w sprawach celnych i podatkowych.

W załączniku nr II do części szóstej umowy warszawskiej określono sytuacje w jakich towary docierające na obszar W. M. Gdańska korzystać mogły ze zwolnienia od cła, a także wyznaczono kierunki i terminy w jakich miały nastąpić regulacje szczegółowe (na przykład w sprawie cienia przesyłek pocztowych). Stwierdzono także (par. 22), że polski centralny zarząd ceł działający na terenie W.M. Gdańska przekazuje najwyższej władzy celnej w Gdańsku upoważnienia do wyłącznego wykonywania następujących czynności:

- a) udzielanie zwolnień od ceł dla towarów przywożonych na wystawy i w celach doświadczalnych,
- b) udzielanie zwolnień od cła dla towarów w ruchu pogranicznym,
- c) ustalanie wysokości opłat składowych w urzędowych składowniach,
- d) oznaczanie dróg celnych, miejsca ładowania, promów, miejsc przeprawy, mostów i pomostów dla przybijania statków na obszarze W.M. Gdańska,
- e) udzielanie zwolnień od cła dla płodów z gospodarstwa rolnego i wiejskiego, pochodzących z nieruchomości, rozciągających się poza linią celną i których zarząd znajduje się w obrębie polskiego obszaru celnego,
- f) udzielanie zezwoleń na późniejsze złożenie metryki ślubnej w wypadkach zwolnienia od cła wypraw ślubnych.

W części siódmej umowy W.M. Gdańsk zobowiązało się do wprowadzenia na mocy ustaw gdańskich do tamtejszego obiegu prawnego wszystkich ograniczeń (nakazów i zakazów) dotyczących obrotu towarowego z wspólną z Polską zagranicą (art. 211). W celu prowadzenia wspólnej polityki celnej, po okresie przejściowym strony zobowiązały się do zniesienia wszystkich ograniczeń w obrocie towarowym pomiędzy W.M. Gdańskiem a Polską. Wprowadzono jednak zasadę kontyngentowania obrotu żywnością, opalem, nasionami i zwierzętami (część ósma).

Umowa warszawska zawierała dostrzeżone przez doktrynę prawa pewne wyjątki w stosowaniu polskiego prawa celnego, z czasem zawężane³⁶⁰.

O politycznej i gospodarczej randze omawianej właśnie umowy warszawskiej świadczy fakt, iż podpisano ją na Zamku Królewskim w Warszawie. Zgodnie z art. 244 musiała ona przejść proces zatwierdzenia przez Sejm RP oraz Senat i Volkstag (Zgromadzenie Ludowe) W.M. Gdańska. Ten pierwszy przyjął umowę na podstawie ustawy z 17 grudnia 1921 roku³⁶¹, natomiast organy ustawodawczo-wykonawcze wolnego miasta zatwierdziły ją 31 grudnia 1921 r. Tego samego dnia nastąpiła wymiana odpowiednich not uznanych za dyplomatyczne.

Reasumując omawianie postanowień umowy z 24 października 1921, należy stwierdzić, iż na obszarze W. M. Gdańska pod względem służbowym jedynie urzędnicy powoływani przez Ministra

360 S. Fr. Królikowski, *Zarys...*, str. 309-310. „Umowa warszawska we wspomnianym artykule [197] wyliczyła poszczególne akty polskiego ustawodawstwa celnego, które z dniem tym zostały zastosowane w Gdańsku, jednocześnie jednak w dalszych artykułach ustanowiła szereg wyjątków od zasady zastosowania przez Gdańsk polskiego ustawodawstwa celnego na przyszłość. Wyjątki te, popularnie zwane „rezerwatami”, polegają na utrzymaniu ustawodawstwa prawnieckiego odnośnie do następujących spraw (sprawy te wymienia załącznik 2 „Cło” do części 6 umowy warszawskiej): obrót uszlachetniający czynny dla firm, które w czasie zawierania umowy warszawskiej z prawa tego obrotu korzystały, obrót uszlachetniający bierny dla tychże firm, przepisy o obrocie przez składy celne. Poza tym w art. 210 utrzymano w Gdańsku prawnieckie postanowienia karne w dziedzinie celnej do czasu zawarcia w tym przedmiocie osobnej umowy. Dla wyliczonych zatem kwestyj miarodajne są w Gdańsku prawnieckie przepisy, w szczególności przepisy Związkowej Ustawy Celnej (Vereinszollgesetz) z 1869 r. Wspomniany załącznik 2 zawiera również postanowienia, które są „rezerwatami” w tym znaczeniu, że określają z góry pewne uprawnienia kompetencyjne władz celnych W. M. Gdańska (np. uprawnienie do zwalniania od cła towarów, które przychodzą z zagranicy .do czasowego użytku, jeżeli nie będą służyły do żadnego innego celu, jak do wypróbowania i obejrzenia), a nadto ustanawiają pewne zasady celne, które potem Polska przyjęła do swego ustawodawstwa celnego (np. zasada zwolnienia od cła ryb i innych zwierząt morskich, złowionych przez rybaków polskich lub gdańskich i przez załogi statków polskich lub gdańskich; zwolnienie od cła materiałów, używanych do budowy, naprawy lub wyposażenia samolotów, statków rzecznych i morskich, z wyjątkiem urządzeń kajutowych). Wskazanie na „rezerваты” gdańskie o tyle jest ważne, że Polska nie może inaczej regulować danych kwestyj na terenie Wolnego Miasta bez ponownej umowy, oraz że nie może w tej dziedzinie wydać swoich zarządzeń, względnie decyzji w przypadku różnicy zdań, choć w zasadzie w dziedzinie celnej ma prawo wydawać wszystkie zarządzenia, które muszą być z samego prawa wykonane przez administrację celną w Gdańsku.

Prawo decydowania i wydawania zarządzeń polskiego centralnego zarządu cel w wypadku sporów zostało stwierdzone przez art. 12 układu z dn. 6 sierpnia 1934 r. „O uregulowaniu spraw celnych”. Układ ten wyjaśnił dokładniej uprawnienia polskich inspektorów celnych w zakresie kontroli gdańskiej służby celnej, oraz w art. 12 ustalił, że wszystkie zarządzenia centralnego zarządu cel w dziedzinie celnej mają być zastosowane ipso iure przez jednostkę celną w Gdańsku nawet w wypadku, gdy zarządzenie jest wydane specjalnie dla tej jednostki. Postanowienie to nie ma zastosowania do praw specjalnych, zastrzeżonych Wolnemu Miastu w myśl obowiązujących umów i decyzji („rezerваты”). Wspomniany układ zobowiązał również gdańską władzę celną do wdrażania postępowania dyscyplinarnego przeciwko gdańskim urzędnikom celnym na żądanie polskiego centralnego zarządu cel lub polskiego naczelnego inspektora w Gdańsku, a nadto do przeprowadzania dochodzeń i rewizyj w domach handlowych i przedsiębiorstwach gdańskich, podejrzanych o przestępstwo celne, na żądanie naczelnego inspektora cel. Poza tem, otwieranie nowych dróg i przejść celnych nie może być dokonywane bez uprzedniego porozumienia z polskim centralnym zarządem cel.” O innych zagadnieniach realizacji układu z 6 sierpnia 1934 – szerzej w: *Polska Gospodarcza, Tygodnik*, Warszawa 1938, z. 10, str. 33-34, wersja cyfrowa pod adresem: <http://docplayer.pl/228601513-Rok-xix-zeszyt-10-polska-gospodarcza-cena-11-50.html>; dostęp 08.01.2023, godz. 19.15.

361 Dz. U. z 1922 r. Nr 16, poz. 139.

Skarbu podlegali wprost polskim władzom celnym³⁶², natomiast urzędników gdańskiej administracji celnej wyłaniano na podstawie przepisów autonomicznych dla miasta. Informację o nominacji bądź odwołaniu polskiego urzędnika inspektorat ceł przekazywał gdańskiej administracji celnej, która powiadamiała tamtejszy senat, a ten zamieszczał informację w gdańskim Dzienniku Urzędowym (Danziger Zollblatt). Działania te były niezbędne, gdyż polscy inspektorzy przydzielani byli imiennie do konkretnych jednostek organizacyjnych gdańskiej administracji celnej. Ekspozytura Inspektoratu Ceł w roku 1931 posiadała natomiast cztery samodzielne placówki³⁶³.

Na mocy wewnętrznych ustaw gdańskich, dotychczasowa nazwa tamtejszego zwierzchniego urzędu celnego przybrała oficjalne (język niemiecki był na terenie W.M. Gdańska językiem urzędowym) brzmienie (1923): Landes Zollamt für Freien Stadt Danzig. Urząd nominalnie (zgodnie z konwencją paryską i umową warszawską) podlegał gdańskim organom władzy – senatorowi do spraw finansów. (Ciągłe mowa jest o organie zwanym w języku polskim Gdańską Dyrekcją Ceł.)

Doktryna prawa w okresie międzywojnia różnie się odnosiła do statusu prawnego W.M. Gdańska (przeważnie stojąc na stanowisku, że nie jest ono państwem, a jeśli jest, to niesuwerennym, najogólniej jednak twierdzono, że W.M. Gdańsk i Polskę łączy stosunek specyficznego protektoratu³⁶⁴. Status prawny polskich inspektorów celnych określał wspomniany już art. 199 umowy warszawskiej. W istocie, w zasadzie wbrew literalnemu brzmieniu wspomnianego zapisu, mieli oni wobec władz celnych W.M. Gdańska pozycję neutralną, lecz o charakterze nadzorczym, w ramach powierzonych do wykonywania zadań, z ograniczonym prawem quasi-sprzeciwu wobec rozstrzygnięć organów gdańskiej administracji celnej, wraz z prawem żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec urzędników gdańskich, których działania uznali za niezgodne z polskim ustawodawstwem celnym.

W stosunkach prawnych Polski z W.M. Gdańskiem po dacie zawarcia umowy warszawskiej zawierane były także inne porozumienia pośrednio dotyczące spraw celnych (np. w sprawach kontyngentów wywozowo-przywozowych) lub bezpośrednio ich dotyczące (np. umowa z 12 sierpnia 1925 r. o stosowaniu ceł wywozowych, czy – zdecydowanie ważniejszy akt – bilateralny układ z 6 sierpnia 1934 o uregulowaniu spraw celnych³⁶⁵. Nie wpływały one jednak na

362 Formalnie dotyczyło to także nominacji późniejszych, kiedy to w roku 1929 powołano Ekspozyturę Inspektoratu Ceł, która w istocie, choć niejednoznacznie od strony formalnej, podporządkowana była organom polskiej Straży Granicznej. Urzędnicy celnej administracji gdańskiej – ciągle stosując kryterium podległości służbowej – podlegali gdańskiemu senatowi.

Polskich inspektorów celnych mianował i odwoływał Minister Skarbu (pierwszy skład osobowy administracji polskiej nadzorującej administrację celną W.M. Gdańska powołano przed dniem 11 stycznia roku 1922 – datą formalnego rozpoczęcia obowiązywania większości postanowień umowy warszawskiej; nominalnie, konwencja paryska będąca podstawą zawarcia umowy warszawskiej zaczęła obowiązywać później, bo dopiero od dnia 4 marca 1922.

363 H.M. Kula, *Polski nadzór celny...*, str. 95-96.

364 St. Kutrzeba *Stanowisko prawne Wolnego Miasta Gdańska* [w] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 6/2, Poznań 1926, str. CVIII– CXXXI.

365 W poruszonej właśnie kontekście, nie sposób nie wspomnieć o układach wcześniejszych, jak przede wszystkim z Genewy z 20 września 1926 r. w sprawie ustalenia rozdzielnika dochodów celnych na czas od 1 września 1926 r. do końca sierpnia 1928 r. w związku z sanacją finansów W. M. Gdańska. W umowie tej zagwarantowano Gdańskowi minimalny dochód roczny z ceł w kwocie 14 mln guldenów, a maksymalny w kwocie 20 mln guldenów z utrzymaniem dotychczasowej zasady rozdziału, tj. wg sześciokrotnej normy zużycia towarów zagranicznych, przypadającej na głowę ludności w Polsce i Gdańsku. Umowa ta została zatwierdzona rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 kwietnia 1927 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 336) wygasła 31 sierpnia 1928 r.

wyrażony traktatowo stosunek prawny z zakresu prawa narodów i ustawodawstwa krajowego węzeł publiczno-prawny łączący W.M. Gdańsk i Rzeczpospolitą Polską w jeden obszar celny.

2.3.4. Organizacja gdańskich organów administracji celnej po roku 1922

W okolicznościach posiadania przez polskie organy uprawnień nadzoru, a także z tego powodu, iż organy gdańskiej administracji celnej z uwagi na przynależność miasta do polskiego obszaru celnego zobowiązane były do stosowania polskiego prawa celnego materialnego i proceduralnego, wypada choćby skrótowo opisać ich strukturę organizacyjną po zawarciu umowy warszawskiej.

W 1922 roku, w pierwszym roku oficjalnej działalności polskiego nadzoru celnego w W.M. Gdańsku, polski inspektorat cel posiadał 15-cie etatów inspektorów celnych. Gdańska administracja celna w tym samym czasie dawała zatrudnienie ponad 1200 osobom³⁶⁶.

Niewiele później od daty wejścia w życie umowy polsko-gdańskiej i konwencji paryskiej, w dniu 1 września roku 1923 w Lidze Narodów złożono deklarację o współpracy polsko-gdańskiej, z wyraźnym potwierdzeniem woli stosowania umowy warszawskiej, tym samym ograniczonego przedmiotowo krajowego prawa polskiego w sprawowaniu nadzoru nad celnictwem gdańskim. W roku 1926, chwili faktycznego zakończenia procesu organizacji gdańsko-polskich organów celnych, według danych znajdujących się w ewidencji Pomorskiego Inspektoratu Straży Celnej w miesiącu marcu roku 1927 funkcję inspektorów celnych w W.M. Gdańsku pełniło sześciu funkcjonariuszy polskich, w tym czterech komisarzy i dwóch strażników celnych. Administracja celna W.M. Gdańska obsługiwała wówczas 25 przejść granicznych dla różnego rodzaju przemieszczeń.

Struktura organizacyjna gdańskiej administracji celnej po roku 1925 przedstawiała się następująco³⁶⁷:

Zwierzchnie Władze celne W. M. Gdańska/ Direktivbehörde – Landes Zollamt der Freien Stadt Danzig

Jednostki podległe Dyrekcji / Dem Landes Zollamt unterstellte Behörde

Wyższa Kasa Celna / Oberzollkasse

Urzędy Celne / Zollämter

Inspektoraty Kontroli Akcyzowej / Bezirks oberzollinspektion

Straż Celna / Grenzwache – Grenzbewachungsdienst.

Dyrekcja posiadała siedmioosobowy zarząd sprawowany przez radców, komisarza, dyrektorów i prezesa, który reprezentował dyrekcję:

Dyrekcja funkcjonowała w oparciu o cztery wydziały (oddziały):

– ogólny (Abteilung für allgemeine Angelegenheiten),

³⁶⁶ H. M. Kula; *Polski nadzór...*, str. 89, 91.

³⁶⁷ To ustalone na podstawie *Staatshandbuch der Freien Stadt Danzig – Ausgabe 1926*, wg opracowania B. Poźniak [w] *Strefa Historii, Gdańska Dyrekcja Cel w Wolnym Mieście*; <http://strefahistorii.pl/article/6785-gdanska-dyrekcja-cel-w-wolnym-miescie>; (dostęp 10.11.2022, godz. 19.15).

- celny (Zollabteilung),
- akcyzy (Abteilung für Verbrauchsabgaben),
- podatków obrotowych (Abteilung für Verkehrssteuern),

Wydział celny dzielił się z kolei na referaty:

- procedur celnych (Zollverfahren),
 - taryfikacji (Zolltarifwesen) i
 - analiz ekonomicznych (Zollangelegenheiten vom Gesichtspunkte der Volkswirtschaft).
- Obejmował także laboratorium dla badania próbek (Warenuntersuchung)³⁶⁸.

Podsumowanie zagadnień gdańskich

Zauważyć należy, iż dochody z ceł pochodzące z W.M. Gdańska, w trzeciej dekadzie XX stulecia, a więc do czasu dojścia portu w Gdyni do pełnych założonych możliwości przeładunkowych, były głównymi dochodami celnymi RP³⁶⁹. Niezależnie od rozliczeń finansowych i biegu spraw kadrowych oraz rzeczywistych relacji w zakresie stosunków prawno-celnych pomiędzy W.M. Gdańskiem a władzami polskimi, a także od niejawniej, choć rzeczywistej, funkcjonalnej podległości polskich agend celnych w tym mieście³⁷⁰, dochody budżetu II RP z tytułu ceł pobieranych w Gdańsku były jednym z filarów polskiej ekonomiki wyrażonej przez politykę ówczesnych finansów publicznych.

Osobnym, ściśle jurydycznym zagadnieniem jest unikalny w polskiej kulturze prawnej status Gdańska jako wolnego miasta będącego pod podwójną jurysdykcją – polską i organów Ligi Narodów³⁷¹.

W wymiarze formalno-prawnym (porozumień traktatowych), stan relacji polsko-gdańskich jaki zaistniał po podpisaniu umowy warszawskiej, do chwili wybuchu II Wojny Światowej nie uległ zmianie.

2.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

W bieżącym rozdziale opisane zostały prawnomiędzynarodowe aspekty utworzenia, czy – w istocie – odrodzenia polskiej państwowości po okresie zaborów. Temat ten omówiony został z formalnego punktu widzenia, wskazując na doniosłość ustrojową procesu kształtowania granic państwa, co bezpośrednio przełożyło się na zagadnienia celnictwa polskiego (granice

368 H. M. Kula; *Polski nadzór...*, str.87-88.

369 Wynosiły netto - po redystrybucji należności W. M. Gdańska - w latach;

1923: 40.714.972 fr. zł.,

1924: 227 658.962,38 zł.,

1925: 284 726.053,26 zł.,

1926: 189.349.290,92 zł.,

1927 (I kwartał; nastąpiła zmiana okresu obrachunkowego): 62.311.613,44 zł.,

1927/28: 371 899.431,25 zł.,

1928/29: 247.065.059, 02 zł.

370 W drugiej połowie lat 30-tych, po zdominowaniu zgromadzenia ludowego W.M. Gdańska przez niemiecką partię narodowo-socjalistyczną i będący tego konsekwencją wzrost działań specjalnych zarówno z strony polskiej jak i niemieckiej, coraz bardziej niejasny od strony formalno-prawnej stawał się status powiązania funkcjonariuszy istniejącej w Gdańsku Ekspozytury Inspektoratu Ceł z Ministrem Skarbu.

371 To, mimo późniejszego wystąpienia Niemiec z paktu LN.

celne, strukturę i właściwość miejscową organów ochrony granic i organów celnych). W tym kontekście został opisany proces kształtowania granic II RP.

Szczegółowo wskazana została regulacja zagadnień celnych polskiej części Górnego Śląska, a także przybliżone zagadnienia przejść granicznych i dróg celnych z Rzeszą Niemiecką. W dalszej kolejności omówiona została struktura polskich formacji granicznych zobowiązanych do ochrony granicy państwa i granicy celnej wyrażonej przez linię celną. Następnie omówione zostały agendy „cywilnej” administracji celnej z podaniem procesu ich kształtowania organizacyjnego, kompetencyjnego i zasięgu terytorialnego. Z uwagi na szczególną charakterystyką prawno-ustrojową z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego dokładnie omówione zostały zagadnienia celne w ramach stanu faktycznego jak i konwencyjnego dotyczące Wolnego Miasta Gdańska. Zostały przy tej okazji zaprezentowane najważniejsze traktaty wielostronne jak i dwustronne podpisane przez Polskę w sprawach tego miasta, a związane z cłem i tranzytem. Opisane były także: szczególność sytuacji prawnej organów celnych W.M. Gdańska (wraz z przybliżeniem historycznego procesu kształtowania) jak i obowiązująca przed nimi: procedura celna oraz system nadzoru i kontroli jaki nad zagadnieniami celnymi sprawowały polskie organy celne szczebla centralnego.

Wszystkie poruszone w bieżącym rozdziale tematy poznawcze za swój cel mają przedstawić historyczną ewolucję procesu powstawania polskiego obszaru celnego i jego ochrony w ramach granic państwowych II RP, wraz z omówieniem rozwiązań szczególnych (Górny Śląsk, W.M. Gdańsk) jakie Polska musiała uwzględniać w związku z sytuacją międzynarodową pomiędzy latami 1918-1939. Przy tej okazji przedstawiona została organizacja polskich władz celnych z epoki.

Objęcie i zamknięcie terytorium państwa wytyczonymi i chronionymi granicami, przez które przewiezienie towaru powodowało powstanie stosunku prawno-celnego i skutkowało obowiązkiem zapłaty cła, to podstawowy i niezbędny element składowy krajowego systemu celnego. W przypadku Polski, państwa unitarnego, granice celne oparte były o granice państwa z wyjątkiem granic W. M. Gdańska. Państwo Polskie w przeciągu kilku lat od odzyskania niepodległości i po podpisaniu Traktatu wersalskiego, ustalając i wytyczając granice państwowe i celne oraz tworząc organy tych granic strzegące, a także organy powołane do wymiaru i poboru cła, stworzyło podstawowe warunki do działania systemu celnego.

Ustrój organów celnych, to kolejny kluczowy fragment krajowych regulacji prawnych tworzących system celny.

Oba wymienione zagadnienia (wyznaczenie obszaru celnego i ustrój organów celnych) zostały szczegółowo omówione.

Rozdział III

Prawo materialne i postępowanie celne w okresie międzywojnia

- 3.1. Podstawy prawne działania celnictwa polskiego w odradzającym się państwie
- 3.2. Taryfy celne. Koncesjonowanie obrotu towarowego z zagranicą
- 3.3. Postępowanie celne w II RP. Podstawy prawne i zagadnienia
 - 3.3.1. Postępowanie celne w latach 1919-1929
 - 3.3.2. Postępowanie celne w latach 1930-1933
 - 3.3.3. Postępowanie celne w latach 1934-1939
- 3.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

3.1. Podstawy prawne działania celnictwa polskiego w odradzającym się państwie

Mimo problemów unifikacyjnych i organizacyjnych kształtującego się państwa, należy zauważyć, że w Polsce w latach 1918-1919 podjęto wysiłki w przedmiocie regulacji cel i celnictwa³⁷². W dniu 7 lutego 1919 roku wydany został dekret Naczelnika Państwa o wywozie towarów za granicę, przywozie zza granicy i przewozie tranzytowym³⁷³. Tym aktem prawnym ukształtowane zostały podstawy polskiej polityki celnej w postaci braku monopolu państwa w zakresie handlu międzynarodowego przy zachowaniu jego koncesjonowania, którym zajmować miała się specjalna komisja przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu z udziałem przedstawicieli innych ministerstw, przy czym, dla wydania pozwolenia na przywóz, potrzebna była zgoda Ministra Skarbu, który dla tego typu pozwoleń był organem jedynym właściwym (struktury ministerstwa były wyznaczone przez regulacje wcześniejsze, jeszcze z czasów Pierwszej Wojny Światowej³⁷⁴). W kontekście pojawienia się przywołanej regulacji (ciągle mowa o dekreście z 7-go lutego 1919) można wprawdzie mówić o wykonywaniu przez najwyższe organy celne funkcji nadawania towarom przeznaczenia celnego, jednak wydawane w porównywalnym czasie inne „sekwestrowe” polskie akty prawne bardziej niż realizację przemysłanej polityki gospodarczej (w tym celnej) brały pod uwagę naglące potrzeby aprowizacyjne obywateli odradzającego się państwa³⁷⁵.

W przywołanym dekreście nakreślono tryb postępowania w sprawach naruszenia pozwoleń przewozowych (dlatego trudno utrzymywać, że omawiany akt prawny był pierwszym przepisem całościowo regulującym polskie postępowanie celne). Skoncentrowano się w nim głównie na sprawie przepadku towaru przywożonego, wywożonego lub tranzytowanego bez stosownego pozwolenia (z kolei towar, którym obrót był zabroniony, w sensie braku zgody komisji, jeśli był zgłoszony do odprawy celnej, nie podlegał przepadkowi, lecz mógł być zatrzymany i wykupiony przez państwo właściwie po cenach dowolnych³⁷⁶). W ogólnikowy sposób omawianym aktem prawnym określono organizację aparatu celnego (urzędy i posterunki celne³⁷⁷). Dekret obowiązywał do 20 sierpnia roku 1920³⁷⁸ i – mimo wskazanych kontrowersyjnych cech – stał się podstawą dla kolejnych regulacji zagadnień celnych w II RP. Jego ocena legislacyjna

372 Mieszczące się w tym zakresie czasowym zagadnienie działań wcześniejszych, tj. podejmowanych przez Radę Regencyjną, omówione jest w innym miejscu tej pracy – s. 2.2.2.

373 Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 15, poz. 216.

374 W dniu 6 sierpnia 1919 r. wydane zostało przez MPiH Rozporządzenie Wykonawcze do dekretu..., w którym właśnie przy MPiH powołano Państwową Komisję przywozu i wywozu; Dz. U. z 1920 Nr 5, poz. 27. Półroczny okres od wydania do publikacji jest formalnie rzecz ujmując niewytłumaczalny, nie ma jasności, czy rozporządzenie było stosowane przed datą publikacji, natomiast pewnym jest, iż miało ono związek z próbą nowej organizacji aparatu daninowego państwa, w tym w szczególności z Ustawą z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz. Pr. P. P. Nr 65, poz. 391), w której wyniku wyodrębniono administrację celną; nazwę urzędu wydającego stosowne pozwolenia wkrótce zmienił na: Główny Urząd Przywozu i Wywozu.

375 Por. zagadnienie Straży Skarbowej, przypis nr... upoważnionej do konfiskat towaru sprowadzanego z zagranicy.

376 Por. art. 7 dekretu.

377 Por. art. 9 dekretu. W późniejszym czasie (M. P. 1930 Nr 10, poz. 13) przewóz towarów przez posterunki był zabroniony.

378 Uchylony został poprzez Ustawę z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą; Dz. U. Nr 79, poz. 527.

jako aktu prawa powszechnego nie może być jednoznaczna, ponieważ wobec braku jasno wytyczonych granic państwa oraz stanu powojennego chaosu prawnego i organizacyjnego, a także wielowalutowości obiegu pieniężnego³⁷⁹, trudno przypuszczać, by większość podmiotów formalnie zobowiązanych do ubiegania się o pozwolenia rzeczywiście starała się o uzyskanie aktów (postanowień) komisji (urzędu zlokalizowanego w Warszawie i stan taki trwał do listopada roku 1919). Również koncentracja treści przepisów przywołanego aktu prawnego na zagadnieniu konfiskaty i przymusowego wykupu towarów świadczy, że szło w nim o przejęcie na rzecz Skarbu jak największej ilości mienia niż o stosowanie „pełnej” procedury celnej³⁸⁰.

3.2. Taryfy celne. Koncesjonowanie obrotu towarowego z zagranicą

W dacie wydania dekretu z 7 lutego 1919 r. nie istniały polskie taryfy celne. Stan taki trwał i później, a wskutek powyższego, przy cleniu stosowano znane i ogłoszone na danym obszarze taryfy celne byłych państw zaborczych (więc naliczane często w różnych walutach, w tym również w marce polskiej – mkp). Sytuację tę sankcjonował zawarty w dniu 28 czerwca roku 1919 traktat między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską. Artykuł 14 tegoż stanowił: „Do czasu, zanim Rząd polski nie uchwali taryfy celnej, towary pochodzące z Państw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych [Entanty i sojuszników³⁸¹] nie będą podlegały przy wwozie do Polski wyższym poborom, niżeli wynoszą najkorzystniejsze pobory stosowane przy wwozie tych towarów według czy to taryfy celnej niemieckiej, czy austro-węgierskiej, czy rosyjskiej obowiązujących w dniu 5 lipca 1914 roku”³⁸².

Ministerstwo Skarbu próbowało opanować sytuację związaną z nieuregulowanym przepisami prawa polskiego cleniem towarów, jednak jego system organizacyjny nie był wydolny (w roku 1919 istniało w nim 8 sekcji zajmujących się różnymi zadaniami). Zmiany organizacyjne z lutego 1920 roku niewiele usprawniły pracę tego resortu w zakresie ceł, choć powołano departament ceł. Stan prawny był dynamiczny. W konsekwencji, Minister Skarbu nie był jedynym organem upoważnionym do wydawania pozwoleń i zwolnień, co pozbawiło ten urząd wpływu na kontrolę

379 Por. : Z. Karpiński, *Ustroje pieniężne w Polsce od roku 1917*, Warszawa 1965, str. 14-56.

380 Tę doprecyzowano wspomnianym już wcześniej Rozporządzeniem Wykonawczym MPiH z dnia 6 sierpnia 1920 r. do dekretu z 7 lutego 1919 r., w którym uszczegółowiono postępowanie granicznych urzędów celnych w przypadku towarów wywożonych, przywożonych, przekazywanych i tranzytowych, lecz na zasadzie, iż do odprawy celnej przystąpić można było dopiero po zbadaniu okoliczności istnienia pozwolenia (art. 14) oraz poprzez stwierdzenie że to urząd celny zatrzymuje towary, na które przewożący nie posiada pozwolenia (art. 6) lub jeśli przewożonego towaru jest więcej niż w wydanym pozwoleniu (art. 10), chyba że nadwyżka towaru nie przekracza o 10% limitu na wydanym pozwoleniu. Osobną sprawą jest okoliczność, że omawiane rozporządzenie obowiązywało dopiero od dnia 24 stycznia roku 1920.

381 Zapis o nadwyżce towarowej sugeruje, iż były one powszechne, co z kolei przemawiają za przypuszczeniem, że tego typu zjawisko było praktyką życia gospodarczego.

382 Polska w art. 15 przywołanego traktatu zobowiązała się także do nie stosowania przez pięć lat mniej korzystnej taryfy celnej w odniesieniu do państw sprzymierzonych niż jakakolwiek stawka taryfowa dla państw jakie były wcześniej w stanie wojny z państwami sprzymierzonymi.

granicznego ruchu towarowego, ponieważ na mocy Przepisu wykonawczego do rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 4 listopada 1919 r.³⁸³, konkretnie § 9, w powierzonym zakresie mogły działać samodzielnie niektóre urzędy celne, a także Dyrekcja Cei w Poznaniu – dla byłego zaboru pruskiego, Dyrekcja Skarbu we Lwowie – dla byłego zaboru austriackiego i Dyrekcja Okręgu Skarbowego w Krakowie – w swoim okręgu. W myśl stosownych przepisów ustawy z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą³⁸⁴ do zarządzania polskim handlem zagranicznym, z zadaniem także jego ukierunkowania przewidziany został – stanowiąc kontynuację rozwiązania wcześniejszego – Główny Urząd Przywozu i Wywozu (GUPiW) wraz z agendami, tj. izbami okręgowymi, przy których urzędowali powołani przez MPiH komisarze rządowi³⁸⁵.

Trzeba przy tym zaznaczyć, iż od strony formalnej koncesjonowany był obrót poszczególnymi towarami, natomiast utrzymana została swoboda w prowadzeniu handlu zagranicznego, w zasadzie zagwarantowana wspomnianymi postanowieniami Traktatu wersalskiego.

Ustawa o obrocie towarowym z zagranicą przewidywała (art. 13) trzy kategorie towarów (wwożone i wywożone bez zezwolenia, takie, którymi obrót z zagranicą był zakazany oraz takie, które podlegały regulacji – koncesjonowaniu). GUPiW posiadał możliwość (art. 18) wnioskowania (składania) do MPiH i Ministra Skarbu propozycji ustanawiania osobnych opłat wywozowych pobieranych wraz z cłem³⁸⁶. Przepisy ustawy przewidywały także zwolnienia wskazanych towarów od opłat, na przykład w sytuacji dużego wkładu (udziału) surowców sprowadzonych z zagranicy³⁸⁷. Były to więc relacje zbliżone do kategorii obrotu uszlachetniającego. Obrót z zagranicą towarami koncesjonowanymi miał na celu regulację gospodarki, czy właściwie jej stabilizację na rynku ostatecznych konsumentów oraz pozyskanie walut obcych dla budżetu (art. 17 i 23). Przepisy karne zawarte w omawianym akcie prawnym były nieco mniej rygorystyczne niż poprzednio obowiązujące – w Dekrecie Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r., który ustawa uchylała. Ustawę o obrocie towarowym uchylono Ustawą z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych³⁸⁸, gdzie opłaty wyrównawcze już się nie pojawiły.

383 Dz. U. z 1919 r. Nr 95, poz. 511.

384 Dz. U. z 1920 r. Nr 79, poz. 527.

385 Na podstawie art. 8 ustawy o obrocie towarowym, komisarze rządowi posiadali uprawnienia blokujące uchwały izb.

386 Jak już zostało wspomniane w przypisie nr... – z przyczyn teoretycznych – nie można identyfikować tych obciążeń na równi z wynikającymi z taryf celnych.

387 Już pod rządami poprzedniej regulacji w omawianym zakresie wydano szereg tego typu przepisów – np.: Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Aprowizacji oraz Rolnictwa i Dóbr Państwowych w sprawie zwolnienia od pozwoleń na wywóz przez linię celną Rzeczypospolitej Polskiej poszczególnych rodzajów towarów (Dz. U. z 1920 Nr 58, poz. 367), czy też: Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Skarbu, Aprowizacji oraz Rolnictwa i Dóbr Państwowych w sprawie zwolnienia od pozwoleń na przywóz przez linię celną Rzeczypospolitej Polskiej poszczególnych rodzajów towarów (Dz. U. z 1920 Nr 87, poz. 575). W tak ukształtowanych zasadach legislacyjnych mieściły się także przepisy późniejsze o podobnym charakterze i przeznaczeniu z zakresu polityki gospodarczej.

388 Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777.

Osobną sprawą jest. iż, w II RP, oprócz ceł, przy okazji ich poboru należało także uiszczać niektóre podatki (głównie dotyczyło to dochodów monopoli państwowych³⁸⁹).

Osobnym, widzianym z perspektywy historycznej zagadnieniem jest, że początkowo istniał plan stworzenia organów celnych funkcjonujących z udziałem czynnika społecznego w sprawach postępowania wymiarowego dotyczącego poszczególnych podatków, co przekładało się również na zagadnienia celne. Przesz cały rok 1919 nie powołano polskich organów celnych w pełnej strukturze. Wydaje się, że w połowie roku 1920 nastąpiła zamiana koncepcji organizacji aparatu celnego II RP, a główną przyczyną tej reorientacji mogły być celowe zagraniczne utrudnienia dostaw uzbrojenia do Polski przeżywającej najtrudniejszy okres w wojnie z bolszewicką Rosją. Być może, jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy były ustępstwa polskie w sprawie przyszłości W. M. Gdańska. Na polu ustawodawstwa krajowego natomiast odstąpiono od koncepcji ustanowienia struktury władz celnych porównywalnej do regulacji obejmującej strukturę administracji podatkowej.

Rok wcześniej, w okolicznościach stanu zagrożenia bytu państwa, w dniu 1 sierpnia roku 1919, Sejm Ustawodawczy przyjął deklarację-uchwałę przyznającą Ministrowi Skarbu działającemu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu uprawnienie do wydania bez zgody sejmowej taryfy celnej, tudzież innych przepisów. Upoważnienie to w sferze wykonawczej miała przygotować na podstawie wcześniejszej uchwały z 26 maja 1919 r. Rada Ministrów, co znalazło wyraz we wskazanej właśnie deklaracji sejmowej. Na powyższej, dosyć nietypowej podstawie prawnej, Ministrowie Skarbu oraz Przemysłu i Handlu (czyli opierając się na upoważnieniu sejmowym i pochodzącym od RM), w dniu 4 listopada 1919 r. wydali przepisy regulujące:

– (a) celne zagadnienia ustrojowo-proceduralne (wprowadzono zasadę, że cło pobierały urzędy celne, zaliczone w poczet władz skarbowych, a cło należne było jedynie od towarów przywożonych; wywóz i tranzyt były zwolnione, o ile nie obejmowały towarów nie dopuszczonych do przewożenia na polskim obszarze celnym. Przepisy stanowiły, że przekroczenie linii celnej mogło odbywać się jedynie drogami celnymi od wschodu do zachodu słońca (chyba że przewóz dokonywany był przez publicznych przewoźników i za zgodą władz skarbowych), a także upoważnieni ministrowie ustalili,

– (b) **pierwszą taryfę celną w II Rzeczypospolitej**³⁹⁰

Z uwagi na oddalony od daty uchwalenia moment wejścia w życie rozporządzenia (10 stycznia 1920), należy stwierdzić że polska polityka celna wyraźnie odniesiona do całego obszaru państwa (art. 18), pierwsze zamierzone efekty przynieść miała jeszcze później, bo w początku roku 1920.

389 Dotyczyło to także opłat pobieranych przez koleje. Na przykład na podstawie Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 22 maja 1930 r. o odraczaniu wpłaty należności celnych przez Dyrekcje Polskich Kolei Państwowych (Dz. Urz. Min, Sk. z 1930 r. Nr 17, poz. 329).

390 Dz. U. z 1919 Nr 95, poz. 510. W bieżącym rozdziale wytłuszczonym drukiem – „bold” – zaznaczone są nie tylko – tak jak w materiale poprzednim – śródtytuły, ale także poszczególne instytucje prawne regulowane danym przepisem, czy też zespołem przepisów.

Przepisy przywołanego rozporządzenia określały sytuacje obligatoryjnych i fakultatywnych zwolnień od cła (normowały także możliwość wprowadzania ceł odwetowych), sposób cienia opakowań, warunki uszlachetnienia towaru, sposób zapłaty cła (w przeliczeniu na złoto, ale poprzez zapłatę markami polskimi z uwzględnieniem *agio*) i opłat (np. tzw. składowego), tudzież inne zagadnienia, w tym postępowanie zażaleniowe (art. 16³⁹¹). Na podstawie skrótowo przywołanych instytucji prawnych jasno widać, że omawiane rozporządzenie było szkieletowe (ramowe), ale razem z Przepisem wykonawczym..., stanowiącym jego rozwinięcie, okazały się pierwszą polską w miarę komplementarną regulacją postępowania celnego.

Prac nad stworzeniem „polskiej” jednolitej taryfy prowadzone były od maja roku 1919 w Ministerstwie Przemysłu i Handlu³⁹² przez powołaną w tym celu komisję taryfową. Zawarta w rozporządzeniu polska taryfa w swym układzie wzorowana w była na rosyjskiej taryfie z 1903 r.³⁹³ (obejmując zmiany z roku 1904³⁹⁴, a w zakresie stawek na taryfie niemieckiej³⁹⁵). Składała się z 217 pozycji; wskutek powyższych cech strukturalnych nie była niedostosowana do warunków gospodarczych ziem poszczególnych byłych zaborów. Na pewno (co wnosić należy na podstawie wykorzystania elementów taryfy Hindenburga) jednym z założeń towarzyszących jej przygotowaniu było zamierzone dostosowanie ceł do ekonomiki regionów Polski poprzednio najsilniej gospodarczo powiązanych z Cesarstwem Niemieckim, a więc zachodnich i południowo-zachodnich, jednak kierunek tej orientacji konkurował z przeciwnym dążeniem niektórych grup przemysłowych – do związania polskiego rynku z obszarem byłego Cesarstwa Rosyjskiego³⁹⁶. Tym samym stwierdzić należy, że lata 1918-1919 cechował nie tyle brak rozeznania w realnych stosunkach gospodarczych w handlu międzynarodowym, co mogłoby wskazywać na wadliwy skład personalny Departamentu Ceł Ministerstwa Skarbu i wynikającą z tego faktu błędną politykę gospodarczą i celną wyrażoną właśnie przez taryfę, ale na pewno na grę interesów poszczególnych środowisk i wynikającą z tego faktu wybiórczą obserwację dziejących się zjawisk gospodarczych spowodowanych warunkami wojennymi i powojennymi³⁹⁷. Nie bez wpływu na tę ocenę jest też brak jednolitej koncepcji

391 Zażalenia wnoszone być powinny za pośrednictwem danego urzędu celnego do Ministerstwa Skarbu, którego decyzje były ostateczne. Rozpoznawanie zażeń następowało w porozumieniu z Ministerstwem Przemysłu i Handlu lub z Ministerstwem Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

392 Czyli przed podpisaniem Traktatu wersalskiego.

393 Taryfa rosyjska z roku 1903 była efektem polityki cesarstwa rosyjskiego na Dalekim Wschodzie. Por. : P. P. Damski, *Dyplomacja brytyjska wobec zabiegów Rosji o wyłączenie wpływów w Mandżurii (październik 1901 r. – sierpień 1903 r.)*, Acta Universitatis Lodzensis, folia historica 89/2012, str 42-43.

394 Koniecznie trzeba zauważyć, że ta taryfa była stosowana w relacjach rosyjsko-niemieckich na mocy zapisu art. 7 dodatku do rozdziału V Traktatu brzeskiego z dnia 3 marca 1918 r. (w Polsce oficjalnie nie publikowanego; tekst w języku angielskim (na podstawie: avalon.law.yale.edu/20th_century/bl34.asp#treatytext (dostęp)): In so far as in the tariff supplement A, or elsewhere, there are no stipulations to the contrary, the general Russian customs tariff of the 13th/28th January 1903 shall be applied for the whole period of the activity of the present provisorium and of the favored-nation principle granted for both by clause 2...

395 A. Drozdek, *O cła w Polsce w latach 1918-1939*; [w:] „Z dziejów prawa”, t. 9 (17) Katowice 2016, str. 45.

396 Choć szczegółowe dane w tym zakresie różnią się u autorów zajmujących się tematem historii gospodarczej Królestwa Polskiego, „eksport” z kongresówki do general-gubernatorstw imperium w roku 1910 wynosił ok 80% obrotów eksportowych, „import” ok. 70%. Cyt. za: J. Łukasiewicz *Zmiany kierunków szlaków handlowych w Królestwie Polskim w drugiej połowie XIX wieku*. „Przegląd historyczny” 1973, Nr 64/4, str. 834.

397 W okresie międzywojennym, co do zasady, wskazaną teraz taryfę oceniano jako protekcyjną; por. I. Weinfeld, *Skarbowość...*, str. 198, ale nie z uwagi na jej konstrukcję, lecz z powodu późniejszych od daty jej wydania dyrektyw prezesa RM – maj 1919 oraz sejmu – sierpień 1919.

organizacji handlu zagranicznego i organów celnych w omawianym okresie, a przynajmniej do lipca 1920³⁹⁸.

Do momentu ogłoszenia polskiej taryfy stosowano oprócz rosyjskiej, także taryfę austriacką z dodatkiem 200% oraz niemiecką (tzw. taryfę Hindenburga) stosowaną od czasu zawarcia Traktatu brzeskiego³⁹⁹, przy czym kryteria ich stosowania były przemieszane, ponieważ bez wyraźnych dyrektyw w zakresie clenia można było brać pod uwagę kraj z którego nastąpił przywóz (taryfę austriacką stosowano przy przywozie z Czech, niemiecką na granicach dawnego Wielkiego Księstwa Poznańskiego), albo kraj pochodzenia (państwa neutralne, Entanta, Państwa Centralne).

Ze względu na brak nowych rozporządzeń celnych, zgodnie z art. 17 przywołanych polskich przepisów o taryfie, postanowiono, iż na ziemiach byłego zaboru austriackiego i pruskiego obowiązywać będą przepisy karne z roku 1914 (a więc „regulacje niewojenne”, co pośrednio wynikało z postanowień traktatu w Wersalu państw sprzymierzonych i Polski). Na podstawie powyższego, dodatkowo biorąc pod uwagę znaczącą odrębność gospodarczą istniejącą między poszczególnymi byłymi zaborami, jasno widać brak jednolitej polityki gospodarczej (w tym wyrażonej przez taryfy celne) dla zespolonych ziem polskich. W porównaniu z taryfą rosyjską z 1903 r.⁴⁰⁰, w polskiej z końca roku 1919 zniesiono cła lub były one symboliczne na surowce i niektóre materiały (w szczególności budowlane) oraz artykuły żywnościowe pierwszej potrzeby. Obniżono cło na półfabrykaty, natomiast podniesiono na wyroby gotowe i luksusowe⁴⁰¹. Omawiane rozporządzenie (art. 19) uchylało taryfy zaborców: austriacko-węgierską z 13 lutego 1906, niemiecką z 25 grudnia 1902 i rosyjską z 13/26 stycznia roku 1903⁴⁰². Dyskusyjne jest, kiedy rozpoczęło się formalne obowiązywanie ww. taryf w Republice Polskiej. Wskazówką co do niemieckiej taryfy są postanowienia dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 stycznia 1919 r.⁴⁰³, w myśl którego przepisy skarbowe obowiązujące w cesarsko-niemieckim General-Gubernatorstwie Warszawskim w dniu wydania polskiego dekretu rozciągnięte zostały na obszary Polski, które podlegały byłemu naczelnemu dowódcy cesarsko-niemieckiemu na wschodzie. (Obszary Polski, o których stanowił dekret da się jedynie w przybliżeniu określić, m.in. na podstawie przepisów wykonawczych z końca roku

398 O szczegółach i problemach ówczesnych i przedwojennych relacji handlowych na ziemiach jakie weszły w skład II RP – por. Z. Klimiuk, *Metody i formy popierania polskiego eksportu w okresie międzywojennym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 40 (2017/3), str. 287-289.

399 Por. przypis nr 394.

400 Publikowaną w Tomie VI Zводу Praw Cesarstwa Rosyjskiego, wydanie 1909 roku. Przepisy celne imperium obowiązywały w Kongresówce od 7/19 czerwca 1868 roku. Por.: G. Smyk, *Zasady wprowadzenia i zakres obowiązywania rosyjskich źródeł prawa w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, Kraków 2011, T. XIV.

401 Dla przykładu wolne od cła było świeże mięso, solone ryby, ale kawior obłożony był cłem w wysokości 1000 mkp (marek polskich, bo taka obowiązywała wówczas waluta krajowa) za 100 kilogramów (tabela zawierała taryfę celną za 100 kg towarów, w wyjątkowych przypadkach dzieloną na mniejsze jednostki). Wyraźnie dał się odczuć przymus zaopatrzenia Warszawy jako największego polskiego miasta w podstawowe produkty żywnościowe, ściągane głównie z byłego zaboru pruskiego i z Rzeszy (ziemie byłego zaboru austriackiego same miały problem z wyżywieniem). Cło na wyroby skórzane służące jeździectwu nie przekraczało 50 mkp, natomiast cło na futra z czarnych lisów czy szynszyli wynosiło 2.500 mkp. Cło na pospolite przyprawy oscylowało w granicach 20 do 50 mkp, zaś na wanilię i szafran wynosiło 430 mkp.

402 Różnica dat wynika z rozbieżności pomiędzy datowaniem w kalendarzu juliańskim a gregoriańskim.

403 Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 7, poz. 104.

1918 i początku następnego dotyczących zarządzonych wyborów do Sejmu Ustawodawczego.) Zasięg terytorialny stosowania dekretu z 7 stycznia obowiązującego od dnia 18 stycznia 1919 r. jest tym bardziej niejasny, że 4 lutego 1919 r. weszły w życie przepisy⁴⁰⁴ dotyczące poboru jednorazowej daniny (a więc podatku) na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego, a ten na pewno wchodził w skład General-Gubernatorstwa Warszawskiego, co więcej, przepisy kolejnego dekretu podatkowego w przedmiocie podatku majątkowego⁴⁰⁵, w art. 21 wyraźnie wskazywały, że podatek majątkowy wymierzają komisje szacunkowe przy pomocy władz podatkowych. Komisje odwoławcze były dwie – w Warszawie i Lublinie, a więc na terytoriach general-gubernatorstw utworzonych przez cesarstwa okupacyjne⁴⁰⁶. Można więc twierdzić, że przepisy dekretu z 7 stycznia 1919 roku obejmowały jedynie tereny części byłych zaborów niemieckiego i austriackiego. Biorąc pod uwagę, że trwało Powstanie wielkopolskie, a także to, że ciągle niejasna była sprawa ewentualnej przynależności do Polski Wielkiego Księstwa Krakowskiego, należy zatem przepisy dekretu z dnia 7 stycznia 1919 r. traktować jako deklarację stosowania a nie formalnego obowiązywania przepisów prawa okupacyjnego niemieckiego.

W tym samym publikatorze⁴⁰⁷, w którym ogłoszono taryfę celną, lecz pod pozycją 512, zostało zamieszczone Rozporządzenie z dnia 4 listopada 1919 r. Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu w przedmiocie czasowego zawieszenia cła od niektórych towarów⁴⁰⁸.

Przepisy powyższe, nieco wbrew nazwie aktu, bo obowiązujące także w zakresie postępowania celnego, uzupełnione zostały poprzez wydany przez Ministra Skarbu Przepis wykonawczy... do rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 4 listopada 1919 roku⁴⁰⁹. (Ten akt prawny obowiązywał do 29 stycznia 1921 r., kiedy został zastąpiony Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁴¹⁰). Przepis wykonawczy miał charakter instruktażowy, a także kompetencyjny. Współ z rozporządzeniem z 4 listopada 1919 r. konstituował **pierwsze polskie postępowanie celne**. Składał się z 17 paragrafów tytułowanych z nazwy opisywanej instytucji bądź zawierających odniesienia do przepisu zasadniczego znajdującego się w rozporządzeniu o taryfie, a prócz tego obejmował tabelę tarową. Przewidywał cło dla wszystkich towarów niezależne od kraju pochodzenia lub wytworzenia (§ 1). Dla jednostek organizacyjnych „nieposzlakowanych pod względem skarbowym” przewidziano zwolnienie od cła lub jego zmniejszenie dla szeroko rozumianych potrzeb inwestycyjnych i dostaw materiałowych, to na podstawie decyzji władz skarbowych wydanej po zasięgnięciu opinii jednostek samorządu gospodarczego (izb handlowych i urzędów przemysłowych). Ten sposób przyznawania

404 Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 11, poz. 128.

405 Dz. U. z 1919, Nr 12, poz. 135.

406 Szerzej na temat organizacji władz skarbowo-celnych byłych państw zaborczych: B. Markowski, *Administracja skarbowa...*, str. 68-72.

407 Dz. U. z 1919 r. Nr 95.

408 Obowiązywało do 20 kwietnia 1920 r., potem ogłaszana lista towarów zwolnionych kurczyła się, by ostatecznie ograniczyć się do żelaza; ograniczenie to kończyło się w dniu 10 listopada 1920 r.

409 Dz. U. z 1919 r. Nr 95, poz. 511.

410 Dz. U. z 1921 r. Nr 11, poz. 64.

zwolnień utrzymał się do końca II RP. Towary takie poddane były dozorowi prowadzonemu przez urzędy celne i – w innym zakresie – przez władze skarbowe, z możliwością zastrzeżenia zabezpieczenia cła lub różnicy pomiędzy stawką obowiązującą a obniżoną poprzez decyzję. Możliwość obniżek przewidziano na trzy lata (to wszystko określał § 2). W paragrafach 4 i 5 wskazano drogi celne kołowe, kolejowe, lotnicze i wodne oraz urzędy celne *stricte* drogowe upoważnione do odpraw w odpowiednich godzinach, zaznaczając, że do czasu wydania przepisów szczególnych, wszystkie, nawet drobniejsze odprawy mogą być dokonywane w urzędach celnych kolejowych (była to zapowiedź stworzenia klas urzędów celnych⁴¹¹). Urzędy celne obsadzone były przez całą dobę przez osoby urzędowe, przy czym czas obsługi celnej uzależniony był od pory roku (najkrótszy to 11, najdłuższy to 15 godzin). Wskazano towary, których przywóz był zabroniony z uwagi na względy zdrowotne, religijne, obronne i pozostałe (do tych na przykład zaliczano przedmioty do gier naśladujące pieniądze), a także przedmioty podlegające przepisom o monopolach. Wprowadzono również ograniczenie wywozowe, zdecydowanie skromniejsze przedmiotowo (broń, dzieła sztuki i przedmioty zabytkowe). Następnie (w § 7, odpowiadającym art. 7 bazowego rozporządzenia) wskazano sposoby deklaracji celnej – ustny i pisemny, podając warunki skuteczności (poprawności formalnej) jednego i drugiego. Deklarować należało także towary wolne od cła. Z urzędu celnego granicznego mogło nastąpić przekazanie towarów do urzędu celnego krajowego odbiorczego na podstawie listu przekazowego lub karty konwojowej. Określone zostały w §§ 8 i 9 warunki podawania wagi towaru (podstawą było 100 kg) lub sztuk, jeśli tak przewidywały zapisy taryfy. Urząd celny upoważniony był do ważenia towarów, jeśli uznał taką potrzebę. Zawarte były wytyczne do clenia towarów całowagonowych lub przywożonych w ładowniach statków, według tabeli tarowej, według wagi surowej (jeśli dane opakowanie nie było uwzględnione w tabeli tarowej) i wagi czystej, w tym wagi *collo* czyli sztuki towaru wchodzącej w skład całego opakowania, a także przypadki clenia towaru w sytuacji kiedy opakowanie było więcej warte niż towar w nim się znajdujący oraz sytuacje, w których można było nie clić opakowań w ogóle. Zwłaszcza w przypadku towarów płynnych przewidziano możliwość nadpłaty cła (§ 11). Wskazano także zasadę ogólną liczenia wagi czystej – 2 % wagi rzeczywistej opakowanego towaru traktowano jako ogólną tarę w przypadku pojedynczych opakowań, w przypadku kilkukrotnego pakowania było to 4%. W następnym paragrafie wskazano przedmioty zwolnione od cła, a tymi były rzeczy dyplomatyczne, nagrody, eksponaty, dyplomy, książki, środki przewozowe, przeładunkowe, trumny, urny, wieńce, narzędzia i przedmioty inne niezbędne do wykonywania zawodu, próbki towarów, rzeczy osobiste i podrózne, niewielkie ilości tytoniu, itp. oraz mienie osób przesiedlających się, wiano i spadki oraz przedmioty zwrócone z zagranicy, o ile można było udowodnić, że nie weszły tam do obrotu (§ 13), a także opakowania zwrotne, ale to za wcześniej wystawio-

411 Urzędy kolejowe, najistotniejsze z punktu widzenia poboru ceł, dosyć szybko doczekały się osobnych regulacji, czego przykładem może być pochodzące z 10 maja 1920 r. Rozporządzenie Ministra Skarbu w przedmiocie godzin urzędowych w urzędach celnych kolejowych na obszarze b. zaboru rosyjskiego; (Dz. U. Nr 43, poz. 263).

nym poświadczeniem polskich władz celnych o wywozie (§ 14). Osobno uregulowano sprawy poświadczenia obrotu uszlachetniającego (§ 15). Zgodę na bezcłowe sprowadzanie towarów do tego typu obróbki udzielały władze skarbowe we współpracy z samorządem gospodarczym, jedynie dla podmiotów godnych zaufania i na okres trzyletni, na warunkach dozoru. Organy celne miały natomiast prowadzić księgi zapisowe towarów przekazanych do uszlachetnienia, zwłaszcza uwzględniając ich wagę, by przy wywozie sprawdzić według odpowiedniego dla danej grupy towarowej normatywu ewentualny wzrost wagi jaki powodowałby konieczność obciążenia cłem przywozowym podobnie jak w przypadku towarów uszlachetnionych wywożonych po upływie okresu trwania wydanego pozwolenia na przerób.

Celem uzupełnienia taryfy lub jej zmiany w zależności od oceny sygnałów rynkowych przez rząd wydawano okresowe rozporządzenia o ulgach celnych (tzw. autonomicznych) dla przywozu towarów, które uznawano za pożądane dla gospodarki kraju. 11 czerwca 1920 r. wydano nowe przepisy o taryfie celnej – Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej⁴¹². Był to przez okres wielu lat⁴¹³ najważniejszy akt prawny regulujący zagadnienia polityki celnej, zwłaszcza biorąc pod uwagę okoliczność, że przepisy o postępowaniu celnym były pochodną przepisów o taryfie. Wskazane właśnie rozporządzenie utrzymało dotychczasową taryfę celną, wprowadzając niewielkie zmiany w przedmiocie wymiaru opłaty manipulacyjnej⁴¹⁴. Ten akt prawny, oparty konstrukcyjnie ponownie o byłą taryfę celną rosyjską stanowił kwintesencję ówczesnej polskiej polityki celnej, która w zasadzie dotyczyła wyłącznie preferencji importu na polski obszar celny podstawowych artykułów żywnościowych i materiałów przeznaczonych na cele odbudowy kraju. Tym samym, nie widać było w taryfie jednoznacznej polityki wspierania przemysłu i handlu narodowego polskiego, czy konkretnie – zakładów czy koncernów zlokalizowanych na terenie odradzającej się Polski. Z drugiej strony patrząc, brak też było w omawianym przepisie o taryfie, elementów hamujących rozwój gospodarczy czy to w zakresie przemysłu czy handlu. Ogólnie zatem, ówczesną politykę celną dla sytuacji na rynku krajowym, bez porównania jej z polityką głównych partnerów handlowych Polski nazwać można obojętną, co poza minimalnymi i nieznaczącymi porozumieniami handlowymi, oznaczało brak większego niż działania bieżące zamiaru wywarcia wpływu polityki celnej na gospodarkę. Cła miały zatem charakter czysto fiskalny⁴¹⁵ i były naliczane wyłącznie od towarów wwożonych, a podstawą do jego obliczenia lub stwierdzenia braku istnienia długu

412 Dz. U. z 1920 r., Nr 51, poz. 314.

413 Por.: wyrok nr II umieszczony w *Dodatkach*

414 Należy przy tej okazji odnieść się do zagadnienia opłat jakie wprowadzone zostały Ustawą z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą; (Dz. U. Nr 79, poz. 527), zwłaszcza do opłaty wywozowej, której nie można jednak klasyfikować jako cła wywozowego, ponieważ zgodnie z przepisem zawartym w art. 17 przywołanej ustawy, opłatę wywozową pobierano od zysku wywozowego, a ten był różnicą pomiędzy ceną wewnętrzną a ceną wywozową.

415 Nie zmienia tego faktu martwy w istocie przepis zawarty w art. 5 rozporządzenia z 4 listopada 1919 o możliwości nałożenia ceł odwetowych. Niemcy bowiem, strategiczny i dominujący gospodarczo partner Polski w handlu międzynarodowym stosować musiały wobec II RP przewidzianą Traktatem wersalskim klauzulę najwyższego uprzywilejowania.

celnego była deklaracja obejmująca ogół towarów wwożonych. Kategoria ceł odwetowych nie została w szczegółach uregulowana normatywnie.

Analizując kryterium wartościowo-ilościowe, można wskazać głównych partnerów gospodarczych Polski w latach 1918-1920. W pierwszej kolejności mówić należy o podmiotach gospodarczych mających siedziby w Republice Weimarskiej (co wynikało z przedwojennych powiązań kooperacyjnych; wiadomym jest, że handel z Niemcami w pierwszej połowie lat 20-tych XX wieku obejmował nie mniej niż 30% polskiego eksportu, stanowiąc około 3, do 4 % niemieckiego importu), w dalszej o Francji⁴¹⁶.

Z uwagi na nasilające się wątpliwości⁴¹⁷ wynikające ze stosowania obowiązującej taryfy, w maju roku 1922 w Ministerstwie Skarbu powołano Komisję ds. Rewizji Taryfy Celnej, a w dniu 1 lutego 1923 r. rozporządzeniem Rady Ministrów powołano Radę Towaroznawczą, jako organ doradczy ds. celnych przy Ministerstwie Skarbu⁴¹⁸. Do zadań rady należało rozpatrywanie spraw wynikających ze stosowania taryfy celnej ze stanowiska towaroznawczego oraz ustalanie podstaw do taryfowania towarów w przypadku:

- a) braku dość wyczerpujących określeń w taryfie celnej w stosunku do pewnych rodzajów i gatunków towarów,
- b) ujawnienia jakości towarów, nieuwzględnionych w taryfie⁴¹⁹.

Ustawodawstwo celne, a przede wszystkim cała gospodarka polska w początkach lat 20-tych zmierzyć musiały się z problemami inflacyjnymi. Z uwagi na konieczność uwzględnienia międzynarodowych stosunków handlowych, taryfę celną z roku 1920 oparto w pewnym zakresie o pieniądź złoty (podobną zasadą kierowała się pierwsza denominacja złotego po drugiej wojnie, z roku 1950). W miarę deprecjacji marki polskiej częściej zmieniane ulegała wysokość „agio” (dopłat wyrównawczych). Wprowadzano także zróżnicowanie tego instrumentu rozliczeniowego w zależności od poszczególnych grup towarów.

Dewaluacja marki polskiej spowodowała konieczność reformy walutowej, poprzez wymianę pieniądza obiegowego. Tę, mającą bezpośredni wpływ na stawki kwotowe taryfy celnej, znaną pod nazwą reform Grabskiego, przeprowadzono w odniesieniu do należnych państwu danin („świadczeń pieniężnych o charakterze publiczno-prawnym na rzecz Skarbu Państwa” – art. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1923 o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin...),

416 Wykorzystane w tej części niniejszej rozprawy dane statystyczne pochodzą z *Historia Polski w liczbach*, t. II *Gospodarka*, pr. zb. p r. F. Kubiczka, Warszawa 2006. Trudność w tym wskazaniu wynika z zawartej w przywołanym przed momentem Przepisie wykonawczym zasady nie ewidencjonowania kraju pochodzenia ani wytworzenia towarów podlegających cleniu, (w każdym razie, w roku 1928 Francja była na trzecim miejscu jeśli chodzi o import do Polski, po Niemczech i Anglii, z procentowymi wolumenami do ogólnej wartości – odpowiednio: 26,9, 9,3, 7,4 i w eksporcie polskim plasowała się dopiero jako szósty w kolejności kraj europejski).

417 Por.: wyrok oznaczony nr I w *Dodatkach*.

418 Dz. Urz. Min. Sk. Nr 4-5, poz. 94; tudzież M. P. z tego roku Nr 33.

419 Powyższe prace poskutkowały nie tyle jakościowymi zmianami w obowiązujących przepisach, co rozbudową klasyfikacyjną. Kolejna, pochodząca z roku 1924 taryfa zawierała bowiem niemal 1600 stawek, z czego ponad pół tysiąca z nich, to ustalenia nowe.

odwołując się do franka złotego⁴²⁰. Przepisem wykonawczym, tj. Rozporządzeniem Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 13 grudnia 1923 r. w przedmiocie przerechowania stawek celnych na franki złote⁴²¹ wprowadzono istotną zmianę względem poprzedniego stanu prawnego, skutkiem której cło zaczęto pobierać wprawdzie w papierowych markach polskich, ale według wartości (francuskiego) franka złotego – z wyjątkiem cła od pewnej kategorii towarów, które opłacano w efektywnym złocie. To na podstawie rozporządzenia Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 16 listopada 1923 r. w sprawie wykazu towarów, opłacających cło w monecie złotej⁴²² i rozporządzenia Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 12 lutego 1924 r. w przedmiocie częściowej zmiany § 1 rozporządzenia z dnia 16 listopada 1923 r. w sprawie wykazu towarów, opłacających cło w monecie złotej⁴²³. Wartość złotego franka ustalano codziennie według ceny czystego złota na giełdzie w Londynie (aż do roku 1942 najważniejszej giełdy złota na świecie) lub według kursu funta szterlinga na giełdzie w Warszawie – to zagadnienie regulowała Ustawa z dnia 6 grudnia 1923 r. o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin, niektórych innych dochodów publicznych oraz kredytów, udzielanych przez instytucje państwowe i samorządowe⁴²⁴.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 lutego 1924 r. w przedmiocie zmian w taryfie celnej⁴²⁵ wprowadzono niewielkie zmiany w obowiązującej taryfie w sensie zakresu. Natomiast na towary wyszczególnione rozporządzeniem cło wzrosło znacznie⁴²⁶.

Odwołanie do przeliczników walutowych opartych o złoto sprawiło, że dochody z ceł posłużyły jako zastaw dla amerykańskiej pożyczki stabilizującej kurs polskiego pieniądza narodowego – złotego – co było wielkim osiągnięciem tzw. reform Grabskiego.

Po pięciu latach obowiązywania pierwszej taryfy celnej, po licznych choć nie wpływających na politykę celną zmianach i uzupełnieniach, zdecydowano się wydać nową, w pewnych zakresach poszerzoną.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 czerwca 1924 r.⁴²⁷ w sprawie taryfy celnej, wprowadzało kolejną, **drugą taryfę celną II Rzeczypospolitej**⁴²⁸. Nowa, również jednokolumnowa taryfa celna utrzymywała konstrukcję systemu taryfy z 1919 roku. Pozostało 217 pozycji. Zwiększono liczbę stawek celnych do 1596. Podwyższono wartościowo szereg stawek celnych, ale aby nie dopuścić do zaostrzenia napięć społecznych, utrzymano na niskim poziomie

420 Dz. U. z 1923 r. Nr 127, poz. 1044.

421 Dz. U. z 1923 r. Nr 135, poz. 1123. Cło nadal liczono od 100 kg towaru wg taryfy liczącej 217 pozycji.

422 Dz. U. z 1923 r. Nr 118, poz. 954.

423 Dz. U. z 1924 r. Nr 15, poz. 147.

424 Dz. U. z 1923 r. Nr 127, poz. 1044.

425 Dz. U. z 1924 r. Nr 14, poz. 129.

426 Na tym przykładzie widać, że gospodarka rolna II RP okres kryzysu wytwórczego miała ju za sobą. Dla przykładu, wg taryfy z 1919 r. cło na sprowadzany ryż wynosiło 4 marki od stu kilogramów a zgodnie ze zmianą – 8 franków złotych. Z kolei śledzie solone pierwotnie były wolne od cła, a zgodnie z nowym rozporządzeniem cło wynosiło 15 franków złotych od stu kilogramów.

427 Dz. U. z 1924 r. Nr 54, poz. 540.

428 Przywołane teraz rozporządzenie uchylało przepisy rozporządzenia z 4 listopada 1919 r. w zakresie taryfy, czyli z Dz. U. poz. 510; przepisy zawarte w Przepisie wykonawczym... (Dz. U. Nr 95, poz. 511).

cła na towary pierwszej potrzeby. Ochroną celną, także za pomocą limitów przywozowych, objęto niektóre gałęzie przemysłu – gumowy, elektrotechniczny i chemiczny. Wprowadzono wysokie cło przywozowe na śledzie, zapewne będące retorsją wobec W.M. Gdańska, były wysokie cła. Rozporządzenie utrzymywało system autonomicznych ulg celnych, które polegały na zupełnym uchyleniu cła albo też na zniżce dochodzącej nawet do 90% cła podstawowego. W tym przedmiocie wydanych zostało cały szereg rozporządzeń ministerialnych, publikowanych głównie w Dzienniku Urzędowym Ministra Skarbu. Dążono w ten sposób do uzyskania swobody Ministerstwa Skarbu w zakresie szybkiej reakcji na bieżące sprawy polityki celnej⁴²⁹.

System celny w Polsce lat dwudziestych zamknęła ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych⁴³⁰. Ta ustawa uchyliła m.in. wcześniejszą ustawę z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą⁴³¹, uchylającą z kolei Dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. o wywozie towarów za granicę, przywozie z zagranicy i przewozie tranzytowym⁴³². Z poniżej cytowanych postanowień, wynika, iż ustawa z roku 1924 przygotowała grunt legislacyjny dla regulacji o charakterze retorsyjnym i protekcyjnym w obliczu spodziewanego stanowiska państwa niemieckiego po zakończeniu okresu obowiązywania klauzuli najwyższego uprzywilejowania w handlu z Polską. Formalnie rzecz ujmując, stanowiła ona instrumentarium wykonawcze do postanowień Konstytucji marcowej.

Zdefiniowano tym samym narzędzia techniczno-legislacyjne do prowadzenia polskiej polityki celnej okresu międzywojennego.

Zgodnie z ustawą w przedmiocie uregulowania stosunków celnych Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu oraz z Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych mógł w drodze rozporządzeń:

- ustanawiać cła wywozowe (to była rzeczywista zmiana w odniesieniu do poprzedniego stanu prawnego⁴³³) i dostosowywać ich wysokość do zmienionych koniunktur gospodarczych,
- ustanawiać na okres przejściowy ulgi dotyczące wysokości cła dla przywożonych z zagranicy artykułów pierwszej potrzeby oraz surowców i środków produkcji, sprowadzanych przez wytwórców przemysłowych i rolnych,
- uzupełniać obowiązujące przepisy celne postanowieniami o kredytowaniu należności celnych oraz odraczaniu terminów wpłat tych należności,
- wydawać przepisy, normujące zwroty cła przy wywozie gotowych wyrobów,
- podwyższać i obniżać obowiązujące opłaty manipulacyjne, pobierane przy odprawie celnej towarów. Opłaty manipulacyjne w zasadzie nie powinny przekroczyć 10% wartości należnego cła.

429 Przepisy o taryfie były nowelizowane 50 razy w okresie jej obowiązywania.

430 Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777.

431 Dz. U. z 1920 r. Nr 79, poz. 527.

432 Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 15, poz. 216.

433 Pierwszym aktem w tym zakresie było Rozporządzenie Ministrów: Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 11 września 1924 r.: Dz. U. z 1924 r. Nr 83, poz. 796. Asortyment towarowy obejmował towary eksportowane do Niemiec.

– wprowadzać w wypadkach stosowania w innych krajach premii jawnych lub ukrytych od towarów, wwożonych stamtąd do Polski, lub w celu przeciwdziałania konkurencji zniżkowej (dumping) obowiązek pobierania od takich towarów dodatkowych, polskich opłat celnych,

– ustanawiać zakazy przywozu, wywozu i przewozu, z możliwością zezwalania w drodze wyjątku na przywóz, wywóz i przewóz towarów zakazanych oraz nakładania opłat wywozowych,

– wprowadzić w obowiązującej taryfie celnej konieczne zmiany w związku ze zmieniającymi się stosunkami gospodarczymi i terytorialnymi.

Tak wydawane rozporządzenia, powinny być składane do zatwierdzenia Sejmowi natychmiast po ich wydaniu lub jeżeli Sejm nie obradował, na pierwszym posiedzeniu najbliższej sesji. Rozporządzenia, których zatwierdzenia Sejm odmówił, traciły natychmiast moc obowiązującą.

Później, na podstawie delegacji ustawowej 44 razy dokonywano zmian taryfy celnej⁴³⁴. Z przyczyn gospodarczych dokonywano również reglamentacji w obrocie handlowym z zagranicą. I tak wydano cztery listy towarów zakazanych do przywozu. Lista I obejmowała towary luksusowe⁴³⁵. Listy II i III zostały wydane w związku z tzw. wojną celną z Niemcami⁴³⁶, Lista IV była uzupełnieniem Listy I⁴³⁷.

Na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 lutego 1928 r. o przeliczeniu stawek obowiązującej taryfy celnej na nową jednostkę pieniężną⁴³⁸, dokonano waloryzacji stawek celnych. Tą nową jednostką pieniężną był złoty, zdevaluowany rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 października 1927 r. o stabilizacji złotego⁴³⁹, którego wartość stanowiła odtąd następująca proporcja: 1 dolar amerykański = (oficjalna wart. przeliczeniowa) 8.914 złotego. Dla części towarów (przeważnie luksusowych) zastosowano przelicznik, jak 1 do 1,79, cło na towary powszechnego użytku zachowało stosunek przeliczeniowy jak 1 do 1, zaś wszystkie inne wartości „waloryzowano” w proporcji 1 do 1,3⁴⁴⁰.

Osobną sprawą, bo leżącą poza regulacjami wydanymi w ramach przepisów powszechnych o cło, było zwolnienie przewidziane Ustawą z dnia 7 listopada 1931 r. w sprawie zwolnienia od cła przywozowego i opłat manipulacyjnych sprzętu, służącego dla potrzeb armii, sprowadzanego przez władze wojskowe, oraz materiałów i przedmiotów, przeznaczonych do zwiększenia siły obronnej Państwa⁴⁴¹. Te zwolnienia następowały na drodze międzyresortowych aktów niższego rzędu.

434 Rozporządzeniem Ministrów: Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 19 maja 1925 r. w sprawie częściowej zmiany taryfy celnej z dnia 26 czerwca 1924 r. (Dz. U. Nr 32, poz. 356), Rozporządzeniem Ministrów: Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 30 października 1925 r. w sprawie częściowej zmiany taryfy celnej z dnia 26 czerwca 1924 r., Rozporządzeniem Ministrów: Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa z dnia 8 listopada 1927 r. w sprawie częściowej zmiany taryfy celnej z dnia 26 czerwca 1924 roku.

435 Dz. U. z 1924 r. Nr 81, poz. 783.

436 Dz. U. z 1925 r. Nr 61, poz. 430 i Nr 69, poz. 486.

437 Dz. U. z 1925 r. Nr 102, poz. 719.

438 Dz. U. z 1928 r. Nr 15, poz. 112.

439 Dz. U. z 1927 r. Nr 88, poz. 790.

440 Instrumenty prawne do prowadzenia autonomicznej polityki celnej realnie po raz pierwszy zostały wykorzystane przy wywozie tkanin bawełnianych i wełnianych w roku 1925; Dz. U. Nr 67, poz. 478.

441 Dz. U. z 1931 r. Nr 105 poz. 812.

Wojna celna z Niemcami, trwająca właściwie aż do objęcia władzy w Rzeszy przez A. Hitlera oraz ciągle trwający w Europie kryzys gospodarczy, a także komplikująca się sytuacja polskiego rolnictwa (postępujący spadek rentowności wskutek wprowadzenia regulacji cen oraz importu tańszego zboża z ZSRR), tudzież postępująca polityczna izolacja Polski w stosunkach europejskich, skłoniły władze do wydanie kolejnej – trzeciej taryfy celnej⁴⁴².

Trzecia i ostatnia w międzywojennej Polsce taryfa celna została ustanowiona rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r.⁴⁴³ o ustanowieniu taryfy celnej przywózowej. Obowiązywała ona od 11 października 1933 r. Taryfa ta posiadała nową nomenklaturę⁴⁴⁴ oraz, zgodnie z art. 2, dwie kolumny stawek, które posiadały rozpiętość od stawki minimalnej do maksymalnej. Była to więc taryfa wielokolumnowa, zgodna z ogólnymi wytycznymi w tym zakresie organów statutowych Ligi Narodów. Zawierała stawki wyższe dla krajów nie objętych umowami handlowymi (stawki autonomiczne w myśl prawa krajowego) i stawki niższe dla krajów objętych umowami handlowymi (stawki konwencyjne). Był to sposób legislacyjnego działania ówczesnego rządu na prowadzenie zagranicznej polityki gospodarczej za pomocą narzędzi celnych. Chodziło wówczas o aktywizację handlu morskiego (także dalekosiężnego, co umożliwiała zawarta niewiele wcześniej konwencja celna z USA), co dowodnie widać po wprowadzeniu w istocie preferencyjnych „stawek morskich” w taryfie.

Taryfa dzieliła się na 14 działów, 67 grup i 1085 pozycji. W nowym taryfikatorze wprowadzono bardzo wysokie cła ochronne na towary pochodzenia rolniczego produkowane w Polsce.

Zgodnie z art. 4 taryfy, głównymi podstawami do zastosowania odpowiednich pozycji w taryfie, były:

- materiał, z którego towar sporządzono, z uwzględnieniem wykończenia,
- przeznaczenie towaru.

Były to zapisy dające Ministrowi Skarbu narzędzia do regulacji zagadnień polityki celnej i nie należy mylić ich z realnymi warunkami obrotu towarowo-pieniężnego, który coraz bardziej zmierzał w stronę polityki kartelowo-monopolowej, lecz jednak ograniczonej przedmiotowo.

Taryfa z roku 1932 w głównych zarysach obowiązywała do wybuchu Drugiej Wojny Światowej, do czego podstawą było rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 9 października 1934 r. – Przepisy wykonawcze do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o ustanowieniu taryfy celnej przywózowej⁴⁴⁵. Ze względu na sytuację ekonomiczną kraju, a także międzynarodowe umowy handlowe ulegała zmianom. Umowy handlowe jako dopuszczone w taryfie wielokolumnowej znacząco wpływały na jej realne oblicze. Dla polskiej polityki

442 Powiedzieć wypada, iż druga taryfa celna początkowo oceniana była jako liberalna – por.: I. Weinfeld, *Skarbowość...*, str. 198, co jednak, poprzez wykorzystanie instrumentów protekcyjnych przysługujących Ministrowi Skarbu, zostało wyhamowane. Innym zagadnieniem jest, iż w literaturze międzywojennej druga taryfa była traktowana jako modyfikacja pierwszej; por. W. Rasiński *Celnictwo polskie*, [w] *Odrodzona skarbowość polska; zarys historyczny*, Warszawa 1931, str. 121.

443 Dz. U. z 1932 r. Nr 85, poz. 732.

444 Wzorowano się przy jej tworzeniu na międzynarodowej taryfie, opracowanej przez Komisję Ekspertów przy Komitecie Ekonomicznym Ligi Narodów i stamtąd zaczerpnięto także rozwiązania nomenklaturowe.

445 Dz. U. z 1932 r. Nr 92 poz. 833.

celnej najważniejsze znaczenie miały umowy z Rzeszą, Anglią i z Francją. Rzesza w zasadzie po roku 1934 pozostawała otwarta na produkty i towary z polskiego obszaru celnego. W roku 1937 – jako element „nowej” francuskiej polityki międzynarodowej – podpisana została umowa handlowa z Polską (tzw. Traktat handlowy i nawigacyjny⁴⁴⁶). Przełożyła się ona na zmiany w polskiej taryfie celnej. Obejmowała ona 622 zniżki celne na 4,5 tys. pozycji taryfy celnej. W latach 1938 i 1939 wprowadzono szereg zniżek celnych na surowce i nie wytwarzane w kraju produkty niezbędne dla rozwoju krajowego przemysłu i rolnictwa, co do pryncypiów zgodne z przyjętą polityką gospodarczą. W pewnym sensie, umowa handlowa z Francją kończyła etap politycznej izolacji międzynarodowej Polski w zakresie europejskiego handlu zagranicznego, tym niemniej największe („cywilne”) obroty handlowe w roku poprzedzającym wybuch Drugiej Wojny Światowej Polska uzyskiwała z Rzeszą Niemiecką (odpowiednio w % ogólnego wolumenu, import-eksport w roku 1938: Niemcy: 23, 24, Anglia: 18, 11, Francja: 4, 4).

Ostatnia – trzecia w kolejności obowiązywania w II RP – taryfa celna, była wyraźnie protekcyjna. Po raz pierwszy ochroną objęto nią rolnictwo i przemysł przetwórczy, gdyż dotychczasowe taryfy brały pod ochronę głównie produkty (wytwory) przemysłowe.

Istniała także taryfa celna wywozowa – określona rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 23 października 1934⁴⁴⁷, wydanym na podstawie art. 13 ust. 5 lit. b) rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym⁴⁴⁸. Przepisy tego rozporządzenia wprowadzały instytucję cła standaryzowanego, polegającą na możliwości ubiegania się w toku specjalnej procedury o zwolnienie od cła wywozowego towarów wysokiej jakości (produkowanych w kraju niemal wyłącznie w celach eksportowych). Ponadto, zwolnienia od cła wywozowego⁴⁴⁹ dopuszczalne były jako reakcja na koniunkturę na rynkach zewnętrznych. Były to instrumenty polityki gospodarczej realizowane przez państwo o systemie gospodarczym kartelowo-monopolowym, do których należy zaliczyć ówczesną Polskę⁴⁵⁰. Oprócz tego, możliwe były do wprowadzenia cła wywozowe, mające zapobiec pozbywaniu się przez kraj potrzebnych przemysłowi surowców, które to cła należy zaliczyć do typowych dla każdej gospodarki instrumentów polityki gospodarczej⁴⁵¹.

3.3. Postępowanie celne w II RP. Podstawy prawne i zagadnienia

3.3.1. Postępowanie celne w latach 1919-1929

Z chwilą odzyskania niepodległości na obszarze Rzeczypospolitej, podobnie jak to miało miejsce w innych dziedzinach prawa, także w przedmiocie stosunków celnych obowiązywały pozaborcze reżimy prawne w zakresie taryf celnych jak i postępowania celnego. W byłym zaborze rosyjskim

446 Dz. U. z 1937 r. Nr 54, poz. 423.

447 Dz. U. M. Sk. z 1934 r. Nr 31, poz. 381.

448 Dz. U. z 1933 r. Nr 84, poz. 610.

449 W ogólności zwolnienia regulowała część III ustawy-rozporządzenia o prawie celnym.

450 G. K. Walkowski, *Polskie prawo celne...* str. 68-73.

451 O sprawach tych była wcześniej mowa (por. s. 1.6.. czy też, w odniesieniu do spraw polskich, s. 3.3.1.).

obowiązywała rosyjska ustawa celna z roku 1910 (tom VI zbioru praw Cesarstwa Rosyjskiego), w byłym zaborze pruskim oraz w Gdańsku obowiązywała niemiecka związkowa ustawa celna z 1 lipca 1868 r., a w byłym zaborze austriackim ordynacja celna i monopolowa z 11 lipca 1835 r.

Pierwszym polskim aktem prawnym, który (choć w ograniczonym zakresie) ingerował w sprawy celne był dekret z dnia 7 lutego 1919 roku o wywozie towarów za granicę, przywozie z zagranicy i przewozie tranzytowym⁴⁵². Nadanie mu przymiotu regulacji celnej o tyle jest uzasadnione, że wprowadzał formę reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą poprzez wydawanie koncesji na ten handel i – w tym sensie – wydany był w zamiarze wyodrębnienia polskiego obszaru celnego, traktując go jako odrębny od pozaborczych rynek obrotu towarowo-pieniężnego. Z jednej strony ograniczeniom w wywozie podlegały niezbędne towary dla ludności (przede wszystkim żywnościowe) z drugiej strony ograniczono import w celu zapobieżeniu odpływowi pieniędzy z kraju. Palącym problemem było ujednoczenie taryfy celnej i zasad jej stosowania. W tym celu powstała międzyministerialna Komisja Taryf Celnych⁴⁵³, która opracowała pierwszą – co wspomniano wcześniej – wzorowaną układem na rosyjskiej polską jednolitą taryfę celną, wprowadzoną rozporządzeniem Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej⁴⁵⁴. Rozporządzenie weszło w życie 10 stycznia 1920 roku. Obok niego uchwalono Przepis wykonawczy do rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 4 listopada 1919 r.⁴⁵⁵, który ramowo regulował postępowanie celne. Przepis wykonawczy uznać należy za kształtujący pierwsze polskie postępowanie celne.

Nieco wcześniej Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 lipca 1919 roku w sprawie zniesienia linii celnej między dawnym Królestwem Kongresowym a Wielkopolską⁴⁵⁶ ujednoczono polski obszar celny, przynajmniej w części kraju, acz dającej największe wpływy celne⁴⁵⁷.

Rozporządzenie z 4 listopada o taryfie celnej stanowiło, że do wymiaru, poboru oraz wszelkich czynności związanych z odprawą celną właściwe są urzędy celne. Przywóz i wywóz towarów przez linię celną dozwolony był przez drogi celne. Drogami celnymi były linie kolejowe, porty i przystanie morskie otwarte dla ruchu osobowego i towarowego, drogi lądowe i wodne jeżeli za takie – tj. za drogi celne – zostały uznane. Przewóz towarów przez linię celną mógł się odbywać co do zasady tylko w porze dziennej tj. od wschodu do zachodu słońca. Rozporządzenie określało kategorie towarów wolnych od cła. Stawkę celną wymierzano dla towarów w stanie z chwili przekroczenia linii celnej. Zasadą było pobieranie cła w walucie złotej. Cło można było również uiścić w biletach Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej z dopłatą, tzw. *agio*. Zażalenia co do zastosowanej taryfy celnej należało składać niezwłocznie przy oczeniu, które

452 Dz. U. z 1919 r. Nr 15, poz. 216.

453 Z ramienia Ministerstwa Skarbu prace nad nowymi przepisami prowadziła Rada Taryfowa; (Dz. Urz. M. Sk. 1919 Nr 14, poz. 203).

454 Dz. U. z 1919 r. Nr 95, poz. 510.

455 Dz. U. z 1919 r. Nr 95, poz. 511.

456 Dz. U. z 1919 r. Nr 58, poz. 351.

457 Brak wprowadzie w tym zakresie jednoznacznych danych statystycznych, wiadomym jest jednak, że z uwagi na konfliktową sytuację na Ukrainie, obrót towarowy na kierunku wschodnim był niemierny.

rozpatrywało Ministerstwo Skarbu o ile nie zostało ono uznane za zasadne przez urząd celny. Od rozstrzygnięć Ministerstwa Skarbu nie przysługiwała dalsza droga odwoławcza. Droga sądowa była wyłączona w zakresie rozpoznawania wszelkich roszczeń w zakresie wymiaru cła.

Przepisy z roku 1919 o taryfie celnej i wspomniany Przepis wykonawczy... – z dnia 11 czerwca 1920 r. zmieniono wydanym Rozporządzeniem Ministra Skarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej⁴⁵⁸ i wydanym na podstawie art. 21 wymienionego aktu, Rozporządzeniem Ministra Skarbu o postępowaniu celnym z dnia 13 grudnia 1920 roku⁴⁵⁹. Ten akt prawny był wprowadznie niemal 40 razy nowelizowany (obowiązywał jednak aż do dnia 1 sierpnia roku 1930) i stał się bazową regulacją dla późniejszego polskiego postępowania celnego. Z tego powodu zostanie on szczegółowo omówiony.

Powołane poniżej przepisy rozporządzenia z 13 grudnia 1920 r. od strony techniki legislacyjnej wykazują charakter nieco kazuistyczny, a więc zbliżony do pragmatyki służbowej, co widać zwłaszcza w konfrontacji z późniejszymi przepisami ustawy Prawo celne z roku 1933, która ma cechy dojrzałego aktu prawnego, pisanego językiem abstrakcyjnym, właściwym dla aktów prawa powszechnego. Zjawisko to w niczym nie zmienia faktu, że zasady zawarte w rozporządzeniu z 13 grudnia 1920 r. obowiązywały do wybuchu kolejnej wojny światowej, choć wydane zostały na formalnie wątpliwej podstawie prawnej (w pewnym sensie Minister Skarbu upoważniał sam siebie). Nominalnie bowiem rozporządzenie z 13 grudnia 1920 r. powstało w wykonaniu rozporządzenia Ministra Skarbu i Ministra Handlu z dnia 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej, na podstawie znajdującego się w nim art. 21, który stanowił, że: szczegółowe przepisy w wykonaniu niniejszego rozporządzenia wyda Minister Skarbu. Przepisy o postępowaniu celnym z roku 1920 były więc (tak samo jak te z roku 1919) wykonawczymi do przepisów o taryfie celnej, a regulujący sprawę tej delegacji akt prawny zawierał szcztatkowe przepisy o procedurze⁴⁶⁰. Akt z 11 czerwca 1920 r. stwierdzał wprowadznie ogólnie (art. 2), że: do wymiaru i poboru ceł oraz do wszystkich czynności przy odprawie celnej towarów powołuje się urzędy celne, ale sam w sobie regulował niektóre zagadnienia postępowania celnego (na przykład art. 18 dotyczył składania zażaleń na postanowienia orzekające w sprawach taryfy, wyłączał zresztą drogę sądową). O tym, że przepisy o postępowaniu celnym były w II RP elementem przepisów o taryfie celnej świadczy jeszcze jedna okoliczność o znaczeniu prawnym (normatywnym), mianowicie rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 26 czerwca 1924 r.⁴⁶¹, w paragrafie 5 uchylało przepisy z 4 listopada 1919 roku o taryfie celnej. W przeciwieństwie jednak do aktów wcześniejszych, wskazany akt prawny nie zawierał choćby elementarnych regulacji odnoszących się do postępowania celnego.

Przepisy o postępowaniu celnym zawarte w rozporządzeniu z 13 grudnia 1920 roku stanowiły rozwinięcie pierwszej regulacji polskiej, a więc Przepisu wykonawczego do rozporządzenia

458 Dz. U. z 1920 r. Nr 51, poz. 314.

459 Dz. U. z 1921 r. Nr 11, poz. 64.

460 Por.: wyrok nr III zamieszczony w *Dodatkach*, w zakresie zażaleń.

461 Dz. U. z 1924 r. Nr 54, poz. 540.

o taryfie celnej z dnia 4 listopada 1919 r.⁴⁶², które zresztą omawiany poniżej akt prawny z grudnia roku 1920 uchylał (paragrafem 53). Co do zasady, opierały się jednak o przepisy rozporządzenia Ministra Skarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej.

Rozwiązania prawne postępowania celnego regulowanego przez rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 (niektóre instytucje zostały rozwinięte o przepisy wykonawcze) wymagają przybliżenia.

Mocą omawianego aktu prawnego stworzono regulację mogącą być uznana za **polski narodowy model postępowania celnego**. W pewnej mierze pokrywa się on z zaprezentowanym w pierwszym rozdziale niniejszej pracy modelem normatywnym prawa i postępowania celnego, bardziej teraz jednak idzie o zasady praktycznego stosowania przepisów krajowych niż o definicje dogmatyczne. Ów polski model, ustanawiał wyrażone poprzez poszczególne zespoły przepisów reguły postępowania celnego. Biorąc pod uwagę zagadnienia definicyjne normatywu (składającego się z norm szczególnych polskiego prawa celnego wyrażonego przez przepisy prawa krajowego) dotyczących prawa i postępowania celnego, twierdzić można, iż należały do nich i utrzymały się do końca istnienia II RP:

- reguła rozdzielenia systemu celnego II RP od pozostałych systemów celnych⁴⁶³ (z wyłączeniem postanowień Traktatu wersalskiego nakazującego łączne traktowanie polskiego i gdańskiego, a więc „poniemieckiego” obszaru celnego); tę konkretyzowały: art. 1 oraz art. 4 rozporządzenia o taryfie,

- reguła konieczności stosowania polskich taryf celnych w odniesieniu do towarów, o ile zamierzano wprowadzić je na wyodrębniony polski obszar celny⁴⁶⁴, także w przypadku tranzytu (art. 1),

- reguła akcesoryjności złożenia deklaracji celnej przed organem celnym przez podmiot zainteresowany wprowadzeniem towaru na polski obszar celny⁴⁶⁵ (deklarację taką traktowano jako żądanie zastosowania polskiej taryfy celnej) względem i stwierdzenia obowiązku celnego,

- reguła oparcia wymiaru i poboru cła o polskie taryfy celne, to, według instrumentów rewizyjnych, z przyznaniem stronie wnioskującej o wymiar cła prawa do odstąpienia od zamiaru wprowadzenia towaru na polski obszar celny, co jednoznacznie już połączone było z koniecznością zapłaty naliczonego cła.

Postępowanie celne prowadzone było przed organami państwa, tj. urzędami celnymi, z niedopuszczalnością drogi sądowej do poboru i wymiaru cła.

W analizowanym przepisie znalazły się postanowienia ogólne, a oprócz tego reguły definiujące obowiązek celny, linię celną i drogi celne.

Wg omawianych właśnie przepisów należało wyznaczyć drogi (arterie komunikacyjne), którymi powinien odbywać się przewóz towarów podlegających cleniu. Dla potrzeb obrotu i prowa-

462 Dz. U. R. P. z 1919 r. Nr 95, poz. 511.

463 Por. wyrok oznaczony nr V znajdujący się w *Dodatkach*.

464 Por. wyrok oznaczony nr V znajdujący się w *Dodatkach*.

465 Por. wyrok oznaczony nr V znajdujący się w *Dodatkach*.

dzenia odpraw celnych, wskazano specjalnie oznaczone szlaki celne, o nazwie dróg celnych⁴⁶⁶, na których odbywać miał się ruch towarowy podlegający odprawom celnym. Zgodnie z § 1 omawianego aktu prawnego, ruch towarów przez linię celną (art. 3 rozp. z dn. 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej wydane przez M. Sk. i MPiH) legalnie odbywać się mógł tylko tymi drogami, przy których ustanowiono urzędy celne lub posterunki celne. Zaznaczyć wypada, a co wynika z treści poniżej analizowanych przepisów, że linię celną traktowano nie tylko jako idealną konstrukcję prawną, ale także jako istniejącą fizycznie, technicznie wyodrębnioną część przestrzeni wokół urzędu celnego. Przewóz towarów podlegających cieniu (a więc, co do zasady, pochodzących spoza polskiego obszaru celnego) mógł odbywać się wyłącznie na wskazanych szlakach komunikacyjnych. Pozostałe drogi nazwane zostały ubocznymi.

Omawiany Przepis wykonawczy stanowił, że drogi celne będą w tym celu wyraźnie wskazane przez władzę celną, poprzez stosowne obwieszczenie w Monitorze Polskim, tudzież w ministerialnych dziennikach urzędowych. Przez wskazanie tych arterii tworzono (w zasadzie) wzruszalne domniemanie prawne, że ruch towarów przez granice polityczne (geograficzne) na pozostałych szlakach jest nielegalny, stanowić więc może kontrabandę (przemyt).

Oprócz lądowych arterii komunikacyjnych, również inne rodzaje szlaków komunikacyjnych, przez które odbywać się mógł ruch towarów (wodne i powietrzne) poddane zostały regulacji ustanawiającej obowiązek celny. Tym samym, mówić można o wykształceniu odrębnej regulacji prawnej dotyczącej miejsca poboru ceł.

Do innych dróg celnych nie posiadających fizycznie określonej linii celnej należały:

- miejsca lądowania, w których jedynie mogło odbywać się załadowanie i wyładowanie towarów – dotyczące przemieszczenia towarów drogą lotniczą, jak również,
- miejsca odpraw za pośrednictwem wodnych szlaków śródlądowych czy morskich. Usytuowanie tych punktów dokonywane było w sposób wynikający z przebiegu granicy państwowej. Zgodnie z omawianym przepisem: budowanie promów, przewozów, mostów, pomostów i t p. na wodach granicznych wymagało zezwolenia władzy celnej, która mogła zarządzić usunięcie tego rodzaju urządzeń, jeżeli je zbudowano bez jej pozwolenia. Przepisy te zapobiec miały przemytowi towarów przez granicę celną nie mającą formy drogowej.

Oprócz wskazania dróg celnych, omawiany przepis dokonywał wyraźnego określenia organów celnych, którymi były urzędy celne (art. 2 rozporządzenia z dn. 11 czerwca 1920 r.). Dzieliły się one stosownie do zakresu swego działania na urzędy pierwszej klasy przy drogach żelaznych (kolejowych) i wodnych oraz urzędy drugiej klasy przy drogach kołowych⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Por. przypis nr 245.

⁴⁶⁷ Czyli dla ruchu nieszynowego. W początkach odzyskania niepodległości przez Polskę, transport samochodowy towarów na dłuższych trasach praktycznie nie istniał. Później – na początku lat 30-tych – ciągle był znikomy; liczba zarejestrowanych samochodów w latach 1931-1934 spadła w stosunku do lat wcześniejszych, po czym nieco wzrosła w latach 1938-1939 dochodząc do ok. 40 tys. sztuk. Na tle państw europejskich, były to wskaźniki odległe choćby od średniej, dając II RP współczynnik ok. 10 samochodów na 10 tys. mieszkańców, podczas gdy w Niemczech ten współczynnik przekraczał 200, a w Anglii 500.

Urzędy celne pierwszej klasy posiadały upoważnienie do odprawy wszystkich towarów bez względu na ich ilość lub wysokość należnego cła. Odprawą celną określono tym samym zgodę polskich władz na dopuszczenie towarów wwożonych lub wywożonych na obszar leżący przed wyznaczoną linię celną widzianą z perspektywy dopuszczenia do terytorium (wyodrębnionego rynku) państwa.

Urzędy celne drugiej klasy posiadały upoważnienie do odprawy jedynie niektórych towarów wyszczególnionych w tabeli załączonej do omawianego rozporządzenia w zakresie tam wskazanym⁴⁶⁸.

Celem ograniczenia liczby czynności związanych z odprawą, zasadą było, nie dzielenie czy rozdzielanie przesyłek wchodzących na polski obszar celny.

Prócz urzędów pierwszej i drugiej klasy można było na drogach kołowych ustanawiać posterunki celne w celu przejścia podróżnych i mieszkańców pogranicza, a więc dla podmiotów co do zasady nie przenoszących z sobą dużej ilości towarów. Mieszkańcami pogranicza nazywano osoby zamieszkałe w bezpośrednim sąsiedztwie linii celnej. Przez posterunki celne nie był dozwolony ruch towarowy w znaczeniu innym niż przeniesienie towaru przez jedną osobę przez linię celną, z pewnymi ograniczeniami.

Reglamentacja w ruchu towarowym i obrocie celnym. Zakazy, ograniczenia, zwolnienia od cła **Zakazy i ograniczenia**

Istniał bezwzględny zakaz przywozu wielu artykułów (na podstawie przepisów o taryfie celnej).

Zaliczały się doń:

a) ze względów zdrowotnych:

surogaty szafranu, obicia papierowe (tapety), papiery drukowane, materiały i inne przedmioty, barwione farbą arsenikową, farby enilinowe zawierające arsenik w różnych postaciach, opium do palenia jak również fajki i wszelkie inne przyrządy do palenia opium,

b) ze względu na bezpieczeństwo publiczne zabroniony był przywóz: armat, pocisków, granatów, bomb i t p.,

c) z innych względów publicznych⁴⁶⁹.

468 Późniejsze przepisy, jak te z roku 1930 o postępowaniu celnym zachowały ten podział (klasyfikację klasową), zlikwidowało ją jednak prezydenckie rozporządzenie w randze ustawy z roku 1933, Prawo celne, w pewnym sensie zastępując urzędy II klasy podurzędami celnymi, spośród których – w poprzednim stanie prawnym, na mocy osobnych przepisów wykonawczych – niektóre miały status ekspozytur celnych, czyli niższej rangi jednostek organizacyjnych, np. w miejscach lądowania.

469 Zakazane było przywożenie:

1. jagód rybiej trutki (*baccaea cocculi* indlei),
2. wszelkich wyrobów i przedmiotów o charakterze bluźnierczym i obrażającym uczucia religijne, narodowe lub moralne – stosownie do ograniczeń zawartych w ustawach,
3. ziemniaków pochodzenia amerykańskiego, liści, obierzyn, odpadków i wszelkich opakowań, użytych przy przewożeniu ziemniaków z Ameryki,
4. biletów loterii zagranicznych lub t. zw. pożyczek loteryjnych w emisjach osób prywatnych, towarzystw miast i państw,
5. etykiet do butelek z firmami producentów zagranicznych, dostarczonych bez towaru,
6. marek do gry oraz wszelkich przedmiotów, naśladujących monety metalowe krajowe lub zagraniczne,
7. odbitek naśladujących pieniądze papierowe, banknoty i papiery wartościowe zarówno krajowe jak

Pewne towary podlegały ograniczeniom w obrocie celnym.

Należały do nich:

a) w przywozie:

– towary, którymi obrót zastrzeżony był dla polskich monopolii mogły być przedmiotem przywozu wyłącznie na podstawie specjalnego zezwolenia Ministra Skarbu, za wyjątkiem tych osób które przedmioty monopolowe wiozą na własny użytek. Wówczas należało poddawać je ocenie bez osobnego pozwolenia w ilościach nie większych niż jeden kilogram tytoniu lub wyrobów tytoniowych, jeden kilogram wyrobów spirytusowych, pięć kilogramów cukru i pięć kilogramów soli.

– Lekarstwa i trucizny wolno było sprowadzać tylko aptekom oraz kupcom do tego upoważnionym. W tym celu osoby prywatne powinny uzyskać zezwolenie władzy administracyjnej w miejscu swego zamieszkania, mieszkańcy pogranicza zaś powinni wykazać się receptą lekarza.

– Przy przywozie zwierząt domowych z wyjątkiem psów, kotów i ptaków w klatkach, należało złożyć świadectwo zdrowia, wystawione przez rządowego lekarza z miejsca pochodzenia. Zwierzęta wprowadzane przez granicę podlegały nadto oględzinom specjalnie upoważnionego polskiego lekarza weterynaryjnego.

– Surowe produkty zwierzęce z wyjątkiem jaj, mleka i jego przetworów można było przywozić tylko na mocy świadectwa pochodzenia od zwierząt zdrowych, wystawionego przez rządowego lekarza z miejsca pochodzenia (szło tu więc o mięso z uboju), żywe rośliny z korzeniami przywozić można było tylko na mocy poświadczenia władzy administracyjnej miejsca pochodzenia, iż są wyprodukowane w zakładach wolnych od chorób zakaźnych. Żywe rośliny, sadzonki, szczepionki, świeże odpadki kwiatów wszelkiego rodzaju z Ameryki i Australii oraz wszelkie przedmioty, służące do ich opakowania, jak też świeże odpadki owoców z Ameryki i Australii wraz z opakowaniem wprowadzać można było przez upoważnione do tego urzędy wejściowe, o ile przy badaniu okaże się, że towary te wolne są od mszycy San Jose.

– Broń z wyjątkiem myśliwskiej i amunicję wolno było wprowadzać na podstawie pozwolenia władzy administracyjnej miejsca zamieszkania odbiorcy. Przepis stanowił, iż pozwolenie takie może być dla podróżnych zawarte w dokumencie podróży (paszporcie).

b) w wywozie:

– proch i środki wybuchowe, wszelkiego rodzaju broń i przybory do niej, z wyjątkiem broni myśliwskiej, wywozić było można tylko z zezwoleniem Ministerstwa Spraw Wojskowych.

– Zabytki, dzieła sztuki i kultury, jako to: obrazy i miniatury, stare sztychy, pergaminy, księgi i rękopisy, zbiory starych monet i pieczęci, rzeźby, kielichy, monstrancje, puszki, krzyże, relikwiarze, ornamenty, kapy, pasy słuckie, kontusze, makaty, gobeliny, hafty starożytne, zbroje, oręż oraz pochodzące z wykopalisk urny, narzędzia kamienne, wyroby metalowe i szklane, broń itp. przedmioty wyzwoić można było tylko z zezwolenia Ministerstwa Sztuki i Kultury⁴⁷⁰.

zagraniczne oraz przedmiotów zawierających ich wzory z wyjątkiem wydawnictw literackich i naukowych.
470 Dz. Pr P. P. z 1918 r. Nr 16, poz. 36.

Wskazane zostały również szczegółowe zasady i przepisy dotyczące pozwoleń na wywóz w ogóle lub przywóz bez cła. Należały do nich te, określone ustawą z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą⁴⁷¹ oraz rozporządzeniami na jej podstawie wydanymi, także wcześniejsze, o ile zostały utrzymane w mocy⁴⁷².

Ustanowiono osobną regulację zwolnień od cła przy przywozie przedmiotów⁴⁷³, wymienionych w artykule 10 poz. 2, 4, 5, 7, 8 i 13 rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 11 czerwca 1920 roku⁴⁷⁴. Zwolnienie od cła towarów wymienionych w wskazanych (wyżej i niżej) przypadkach nastąpić mogło jedynie na podstawie ściśle oznaczonych dokumentów, które należało złożyć przy odprawie celnej, a do wydawania takich zwolnień wskazano szczegółowo odpowiednie organy i przepisy⁴⁷⁵.

Osobną kategorię stanowiły przedmioty niezbędne w trakcie podróży.

Omawiany akt prawny wprowadził zasadę pełnego lub warunkowego zwolnienia od cła przedmiotów niezbędnych w czasie podróży. Do osób zamieszkujących tereny pogranicza, ta zasada zwolnienia nie obowiązywała.

Do przedmiotów mogących korzystać ze zwolnienia, wymienionych w artykule 10 rozporządzenia z 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej poz. 10, 11, 12 i 14 (wskazanych bezpośrednio poniżej) a więc wolnych w szczególnych okolicznościach od cła, stosowano określone zasady⁴⁷⁶.

471 Dz. U. R. P. z 1920 r. Nr 79, poz. 527.

472 W istocie, wszystkie 6 rozporządzeń wykonawczych do dekretu o wywozie towarów... obowiązywało po dniu 20 sierpnia 1920 r. – dacie wejścia w życie ustawy z 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą.

473 Co korespondowało z zasadą ogólną, że wszystkie towary przywożone podlegają cleniu, za wyjątkiem zwolnionych od cła.

474 Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 314.

475 Zwolnienia dotyczyły towarów (i organów):

- (poz. 1-3) dla przedmiotów stanowiących wyposażenie przedstawicielstw dyplomatycznych (poz. 2 przepisów o taryfie celnej) – na podstawie poświadczeń właściwych urzędów dyplomatycznych i konsularnych,
- (poz. 4) dyplomy obejmujące nagrody i wyróżnienia targowe i podobne (jako quasi papiery wartościowe) *ex iure*,

- (poz. 5) produkty monopolowe na podstawie zaświadczenia zarządu właściwego monopolu, że przedmioty stanowią własność rządową i są przeznaczone dla fabryk lub składów rządowych,

- (poz. 6) środki płatnicze, *ex iure*,

- (poz. 7) dzieła sztuki – na podstawie zaświadczeń zarządów muzealnych i zakładów naukowych, że przedmioty są przeznaczone dla zbiorów publicznych lub do celów naukowych; o ile chodziłoby o dzieła artystów polskich – za poświadczeniem Ministerstwa Sztuki i Kultury, o ile zaś chodziłoby o przedmioty sprowadzone dla szkół ludowych, za potwierdzeniem inspektorów szkolnych;

- (poz. 8) na podstawie urzędowych ogłoszeń o zawarciu umowy lub istniejącym obowiązku utrzymania granicznych torów kolejowych, odpowiednie do tego przedmioty,

- (poz. 9) produkty rolne i gospodarstwa wiejskiego, pochodzące z majątków przeciętych linią celną, których zarząd znajduje się w obrębie polskiego obszaru celnego,

- (poz. 13) utensylia pogrzebowe, w tym trumny ze zwłokami i urny z popiołami, ale wyłącznie na podstawie specjalnych dokumentów wymaganych dla transportu zwłok (Dz. U. R. P. z 1920 r. Nr 42, poz. 25), przy odprawie zaś wieńców i kwiatów na podstawie potwierdzenia zagranicznych władz administracyjnych, że wieńce lub kwiaty przeznaczone są do złożenia na grobach poległych żołnierzy.

476 Odpowiednio opisane: (poz. 10.) Jako wolne od cła należało uważać umocowane na kartonach wzory wyrobów metalowych, papierowych itp. w pojedynczych sztukach, różniących się między sobą wielkością, kształtem, kolorem lub rysunkiem, jako to: garnitury guzików, okuć, kopert, pocztówek itp. Wzory wszelkiego rodzaju, nadające się w pojedynczych sztukach do użytku, jak np. scyzoryki, nożyczki, kwiaty sztuczne, portmonetki, rękawiczki z jednej ręki itp. odprawiać można bez cła tylko wtedy, gdy za zgodą strony przedmioty te zostaną uczynione niezdatnymi do użytku (celowo uszkodzone).

(Poz. 11.) Jako rzeczy podróżnych mogą być również uwolnione od cła narzędzia rzemieślników i monterów, instrumenty lekarzy, artystów i uczonych, fotograficzne aparaty, małe (podróżne) maszyny do pisania,

Można więc stwierdzić, że preferowana i stosowana była zasada powszechnej i nieograniczonej podległości obowiązkowi celnemu jako podstawowa zasada polityki celnej, na co wskazują także zasady cienia towarów nadesłanych pocztą. Obowiązek w tym zakresie był nieograniczony i bezwarunkowy.

Towary, od których cło nie przekracza 10 fenigów (poz. 14), urzędy celne mogły odprawiać bez osobnego upoważnienia, a więc traktować jak zwolnione od cła.

Odprawa niektórych przedmiotów, odbywać się miała tylko na podstawie osobnego upoważnienia Ministerstwa Skarbu.

Pozwoleń na wolną od cła odprawę dzieł sztuki miały udzielać:

- a) na obszarze: byłego zaboru rosyjskiego – Ministerstwo Skarbu,
- b) na obszarze byłej dzielnicy pruskiej – Dyrekcja Ceł w Poznaniu,
- c) na obszarze byłego zaboru austriackiego – Dyrekcja Skarbu we Lwowie, a w okręgu krakowskim – również Dyrekcja Okręgu Skarbowego w Krakowie,
- d) na obszarze Śląska Cieszyńskiego – Dyrekcja Skarbu w Cieszynie⁴⁷⁷.

Przedmioty do utrzymania grobów poległych żołnierzy państw obcych odprawiać można było za każdorazowym pozwoleniem Ministerstwa Skarbu. Odprawę innych przedmiotów związanych z utrzymaniem cmentarzy miały skutecznie urzędy celne bez osobnego upoważnienia.

Kolejną kategorią mienia całkowicie lub częściowo, lecz warunkowo (bo na wniosek, nie z mocy prawa) zwolnionego od cła było mienie przesiedleńców i imigrantów do Polski oraz mienie dziedziczone i na odbudowę gospodarstwa po klęskach żywiołowych (przedmioty wymienione w art. 11 rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 11 czerwca 1920 roku⁴⁷⁸). Podlegało ono zwolnieniu od cła po złożeniu przy odprawie celnej właściwych pozwoleń.

Kategoria zwolnień warunkowych była dosyć rozbudowana i zawierała w sobie także instytucję obniżenia cła – o czym poniżej – obejmując oprócz majątku należącego do osób fizycznych nie

wózki dla dzieci i do przewożenia chorych, o ile te przedmioty były używane i służyć miały do własnego użytku lub wykonywania zawodu i nie zachodziło podejrzenie, że podróż przedsięwzięto jedynie w celu wprowadzenia przedmiotów bez cła.

Urzędy celne miały prawo, o ile ze względu na ilość lub jakość wprowadzonych rzeczy w podróży zachodziła potrzeba stwierdzenia zatrudnienia i stosunków podróźnego, żądać okazania dokumentów podróży. W wypadkach podejrzanych lub gdy rzeczy podróźnych ze względu na swą jakość lub ilość nie odpowiadały potrzebom u podróźnego należało zastosować odprawę warunkową i żądać zabezpieczenia cła.

W ruchu podróźnych przepisy zezwalały na wprowadzenie bez cła 100 szt. papierosów lub 25 szt. cygar, albo 100 gr. tytoniu. Ulgi tej nie stosowało się do mieszkańców pogranicza.

Zwolnienie od cła środków transportowych wjeżdżających na polski obszar celny.

Przepisy stanowiły, że środki transportowe (poz. 12) należy odprawiać bez cła, o ile z rodzaju transportu, środka transportowego, z kierunku i miejsca przeznaczenia niewątpliwie wynika, że w danym wypadku chodzi o przewiezienie osób lub towarów, a nie o wprowadzenie środka transportowego bez opłaty cła.

Odmienne regulowana była sprawa samochodów, rowerów i samolotów, od których należało nawet przy czasowym wprowadzeniu ich dla przewiezienia osób lub towarów żądać zabezpieczenia cła, aż do chwili wyjazdu za granicę, z wyjątkiem formalnego zwolnienia wydanego przez Ministerstwo Skarbu. Wagony i tabor kolejowy wolny był od cienia, w każdym przypadku, gdy posiadały oznaczenie przynależności do właściciela.

477 Przekształcenia organizacyjne struktury organów celnych podane są w innym miejscu tej pracy – s. 2.2.2.

478 Dz. U. R. P. z 1920 r. Nr 51, poz. 314.

wykonywających działalności gospodarczej, także majątek służący takim celom⁴⁷⁹.

Szczególną kategorię prawną stanowiły przesyłki nieodebrane. Także korzystały z warunkowego zwolnienia od cła⁴⁸⁰.

Innych, ciągle warunkowych, pozwoleń na wolną od cła odprawę przedmiotów i mienia traktowanego jako przesiedleńcze itd. (wymienionych w art. 11 rozporządzenia z dnia 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej) udzielały:

- na obszarach: byłego zaboru rosyjskiego – Ministerstwo Skarbu,
- byłej dzielnicy pruskiej – Dyrekcja Ceł w Poznaniu,
- byłego zaboru austriackiego – Dyrekcja Skarbu we Lwowie,
- Śląska Cieszyńskiego – Dyrekcja Skarbu w Cieszynie.

Placówka krakowska została w tym przypadku wyłączona spod kręgu podmiotów upoważnionych do działania urzędowego. Te same organy upoważnione były do udzielania zwolnień od cła do wysokości jednego tysiąca marek polskich w złocie.

479 Osoby przesiedlające się, powinny dołączyć do podania o zwolnienie szczegółowy spis ruchomości, potwierdzony przez władzę administracyjną dotychczasowego miejsca zamieszkania i uwierzytelniony przez właściwe przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej na dowód, że objęte spisem przedmioty stanowią ich własność i były przez nie używane za granicą. Narzędzia i instrumenty do wykonywania zawodu, maszyny, części składowe maszyn i urządzenia fabryczne zwolnić można było od opłaty cła, o ile były używane przez przesiedlającego się, odpowiadają jego stosunkom i przeznaczone są do prowadzenia własnego przedsiębiorstwa w kraju.

Dalej, przepisy stanowiły, iż nie wolno było zwalniać od cła produktów spożywczych, nieprzerobionych materiałów, półfabrykatów i surowców oraz wszelkich przedmiotów, które przy odprawie celnej zostały uznane za nieodpowiadające potrzebom lub relacjom społecznym przesiedlającego się. Przy odprawie celnej strona prócz tego miała obowiązek udowodnić, że przesiedla się do kraju na stałe.

Ponadto, wyprawy ślubne osób płci żeńskiej, zamieszkałych najmniej od trzech lat za granicą, można było zwolnić od cła w razie złożenia przez osobę w tym zainteresowaną stosownego podania z dołączonym dowodem zawarcia ślubu oraz szczegółowego spisu przedmiotów, stanowiących wyprawę. W razie braku dowodu zawarcia małżeństwa przy odprawie, można było przedłużyć termin jego okazania, wówczas jednak dokonywana była warunkowa odprawa celna. Nadto, przepisy stanowiły, że władze celne mogą odmówić zwolnienia od cła, o ile uznają, że przedmioty nie odpowiadają stosunkom osoby przewożącej lub gdy ilość ich nie odpowiada zwyczajowi albo potrzebom.

Celem uzyskania zwolnienia od cła przedmiotów odziedziczonych w spadku należało do podania dołączyć urzędowy dowód spadkobrania od odpowiednich władz administracyjnych lub sądowych. Jako przedmioty spadku można było zwalniać od cła urządzenia domowe, kuchenne, narzędzia i sprzęty fabryczne, o ile służyć miały do własnego użytku spadkobiercy i odpowiadają jego stosunkom.

Również warunkowemu zwolnieniu od cła podlegały przedmioty objęte zaświadczeniem władzy administracyjnej, iż przeznaczone były na odbudowę gospodarstw po klęskach żywiołowych lub losowych.

480 Jak stanowił omawiany przepis, nieodzownym warunkiem zwolnienia od cła przesyłek krajowych zwróconych z za granicy było wykazanie w sposób niewątpliwy, że przedmioty te pochodzą z kraju, że za granicą nie weszły do wolnego obrotu i że przed wysłaniem za granicę znajdowały się w wolnym (detailed, a więc opodatkowanym) obrocie w kraju. Jako dowód, że przesyłki takie za granicą nie weszły do wolnego obrotu, służyło poświadczenie zagranicznego publicznego przedsiębiorstwa przewozowego lub urzędu celnego na oryginalnych listach przewozowych. Zwrot cła od tych zagranicznych przesyłek, które po ocleniu przeznaczone do wywozu za granicę mógł nastąpić pod warunkiem zgłoszenia towaru do wywozu w terminie trzymiesięcznym od chwili oclenia, stwierdzenia jego tożsamości i wykazania na żądanie władz celnych, że towaru nie sprowadzono do użytku czasowego. Przepis stanowił, że przesyłki takie, o ile są wzięte z urzędu celnego, należy dostawić przed zwrotem za granicę do tego urzędu celnego, w którym zostały oclone, celem stwierdzenia ich tożsamości oraz wykonania kontroli nad ich wywozem. Urzędy celne powinny przekazywać takie przesyłki za granicę wyłącznie koleją. O ile by przesyłki tego rodzaju dostarczono do odprawy dopiero w granicznym urzędzie celnym, urząd obowiązany został, by na wniosek przewoźnika dokonać wewnętrznej rewizji i stwierdzić tożsamość na właściwym kwicie celnym.

Na wolną od cła odprawę maszyn i narzędzi fabrycznych (art. 11, poz. 1 i 3) – zgodnie z omawianym aktem – mogło zezwolić tylko Ministerstwo Skarbu.

Do M. Sk. należało także uwalnianie (zwalnianie) od cła powyżej jednego tysiąca marek polskich oraz w sytuacjach istnienia (bliżej nie wskazanych przepisem) wątpliwości co do wymiaru cła. Jak widać uprawnienia do zwalniania od cła określone były głównie według kryterium wartości cła i rodzaju zdarzenia powodującego powstanie obowiązku uiszczenia cła, choć nie tylko. I tak: urzędy celne mogły zwalniać od cła bez osobnego pozwolenia krajowe przesyłki zwrócone z zagranicy o ile nadeszły w przeciągu sześciu miesięcy od chwili wywiezienia za granicę i nie zostały włączone za granicą do wolnego obrotu, a należność celna nie przekraczała dwustu marek polskich w złocie.

Kryterium wartościowe jako przesłanka określenia właściwości rzeczowej obowiązywało także w sytuacji zwrotu zapłaconego cła niezależnie od trybu jego poboru. Na zwrot uiszczanego cła do wysokości jednego tysiąca marek w złocie mogły zezwalać: Dyrekcja Skarbu we Lwowie, Dyrekcja Skarbu w Cieszynie oraz Dyrekcja Ceł w Poznaniu, o ile towar nie był jeszcze w wolnym obrocie. We wszystkich innych wypadkach na zwrot cła mogło zezwolić tylko Ministerstwo Skarbu.

Przepisy przewidywały zwolnienie lub obniżenie cła na pół i prefabrykaty.

Zgodnie z paragrafem 11 rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku, towary, przeznaczone do przerobienia lub do celów technicznego i przemysłowego zużycia lub innego wykorzystania, można było sprowadzać w granicach (pozycjach) postanowień taryfy za niższym cłem lub bez opłaty cła wyłącznie za pozwoleniem Ministerstwa Skarbu. Osoby lub przedsiębiorstwa, zamierzające korzystać z obrotu z takim pozwoleniem, powinny wnieść podanie do izby handlowej lub do władzy przemysłowej okręgu, w którym przedsiębiorstwo miało siedzibę lub zakład. W podaniu należało wskazać konkretną (ilościowo) wysokość rocznego zapotrzebowania towaru (kontyngent), źródło zagranicznego importu, czyli kraju i przedsiębiorstwa z którego towar zamierzano sprowadzać, siedzibę i rozmiar prowadzonego przedsiębiorstwa oraz wymienić urząd celny, w którym zawierano przeprowadzić odprawę celną. Izby handlowe oraz urzędy przemysłowe upoważnione były do weryfikacji prawdziwości przytoczonych w podaniu danych i wraz ze swoją opinią powinny przesyłać je do Ministerstwa Skarbu. O omawiany przywilej celny ubiegać mogły się wyłącznie osoby i przedsiębiorstwa, które pod względem swego stosunku do władz skarbowych i budżetu były nieposzlakowane, godne zaufania i które gotowe były poddać się w przyszłości co do rzeczonych towarów warunkom kontroli skarbowej w ramach dozoru.

Obniżki i zwolnienia celne miały charakter terminowy – obowiązywały na okres trzech lat od wydania stosownej decyzji. Istniała możliwość ich przedłużenia na następny okres trzyletni lub nawet nieograniczony wyłącznie za zawiadomieniem Ministerstwa Skarbu, że zamierzone jest dalsze prowadzenie przedsiębiorstwa.

Tryb czenia pół i prefabrykatów dopuszczał także możliwość dokonania zabezpieczenia płatności cła lub różnicy cła na czas od wprowadzenia towaru aż do jego przerobienia.

Ponadto, przedsiębiorstwo korzystające z pozwolenia poddano pod dozór skarbowy wykonywany przez urzędy celne lub skarbowe i zobowiązane do utrzymywania specjalnych rejestrów (ksiąg) w celu zapisywania odbioru i zużycia towaru wprowadzonego do przerobienia lub do celów technicznych i przemysłowych. Organom dozoru skarbowego służyło prawo nieograniczonego dostępu do wszystkich miejsc i składów przedsiębiorstwa w tym celu, aby mogły badać zapasy towaru surowego i przerobionego oraz porównywać je z zapisami w księgach. Koszty kontroli urzędowej (dozoru skarbowego) ponosił przedsiębiorca.

Omawiana odprawa uwalniająca lub umniejszająca cło z zabezpieczeniem traktowana była jako rodzaj odprawy warunkowej.

Urzędy celne przy takiej warunkowej odprawie towaru powinny na świadectwie o wydanym pozwoleniu zaznaczać pojedyncze przesyłki aż do wyczerpania dozwolonej ich ilości objętej podaniem o zwolnienie. Dalej przepis przewidywał, iż o każdej dokonanej odprawie urzędy celne zawiadomić powinny osobnym pismem organ celny lub skarbowy powołany do kontroli przedsiębiorstwa, a te stwierdzały prawidłowe nadejście przesyłki na zawiadomieniu i po wpisaniu daty swego zapisu powinny zwrócić je właściwemu urzędowi celnemu.

W razie ujawnienia nadużyć operacyjnych, Ministerstwo Skarbu mogło w każdej chwili cofnąć udzielone pozwolenie niezależnie od wdrożenia postępowania karnego.

Właściwe postępowanie celne w stosunku do towarów podlegających cleniu i zmieniających obszar celny

Zgłoszenie celne.

W rozporządzeniu M. Sk. z dnia 13 grudnia 1920 roku, występowały dwa podstawowe co do formy rodzaje zgłoszeń celnych. Ustne i pisemne. Dla wyboru i wskazania właściwego zgłoszenia obowiązywało w zasadzie kryterium wartościowo-ilościowe. Przywołany przepis stanowił, że: towary, na których wywóz strona mogła składać zgłoszenia ustnie, wywozić wolno wszystkimi drogami celnymi, zaś towary, na których wywóz wymagano zgłoszenia na piśmie, wywozić wolno było tylko drogami celnymi, obsadzonymi (kontrolowanymi) przez urzędy celne pierwszej klasy.

Przepisy stanowiły dalej: (wg § 4) – odprawy towarów uskutecznia się w urzędach celnych położonych przy drogach kołowych (to zgodnie z art. 4 rozporządzenia MPiH z dnia 11 czerwca 1920 r.) w czasie od pierwszego października do pierwszego marca od godziny 8 rano do 12 w południe i od 1 do 5 po południu, w miesiącach zaś letnich od 7 rano do 12 w południe i od 2 po południu do 7 wieczorem. Te same godziny odpraw obowiązywały dla osób stawiających się w posterunkach celnych, za wyjątkiem straży pożarnej, lekarzy, akuszerki i duchownych w trakcie wykonywania czynności służbowych lub posługi.

O ile z jakiegokolwiek powodu nie można było odprawić towaru w dniu jego nadejścia, a urząd celny nie posiadał magazynu do jego przechowania, strona obowiązana była na żądanie urzędu towar taki tego samego dnia wywieźć z powrotem za linię celną.

Towar pozostający w urzędzie należało bezwarunkowo jeszcze w dniu przywozu zapisać w odpowiednim rejestrze. Miało to zapobiec m.in. przewalutowaniu, czyli zmianie waluty w jakiej wyrażono pierwotne rozliczenie transakcji.

Odprawa towarów

Przepisy wyodrębniały kilka kategorii czynności we wskazanym właśnie zakresie, uzależnionych od kierunku przekraczania linii celnej oraz innych cech szczególnych danego stanu faktycznego lub prawnego. Obejmowały następujące kategorie: (I.) przywóz, (II.) wywóz i (III.) przekazanie oraz składowanie towarów, a także (IV.) odprawę osób. Poniżej zostaną one szczegółowo omówione, ponieważ w poddanym teraz analizie akcie prawnym ustanowione zostały zasady regulowane konkretnymi instytucjami prawnymi w istocie w większości niewiele (w zasadzie niemal wyłącznie od strony techniki legislacyjnej) różniące się od pojawiających się w międzywojennych przepisach późniejszych. Nie będzie tym samym potrzeby ich opisywania w kolejnych regulacjach.

I. Przywóz

W § 12 omawiany akt prawny stanowił, iż: wszystkie towary przywiezione z za granicy należy dostawić do najbliższego na linii celnej urzędu celnego i tam zgłosić je (zadeklarować) nie później niż w czterdzieści osiem godzin od dnia nadejścia. Na obszarze znajdującym się pomiędzy linią celną a urzędem nie można było towarów ani zatrzymywać, ani składać, ani przeładowywać, z wyjątkiem wypadków koniecznej potrzeby.

Zgłoszenie celne (deklarację) powinna złożyć strona tj. osoba uprawniona do rozporządzenia towarem. W ten sposób wskazywano podmiot zobowiązany do dokonania zgłoszenia celnego⁴⁸¹. Za uprawnionego do rozporządzania towarem uważany był wymieniony w liście przewozowym odbiorca towaru lub ten, który swoje uprawnienie do rozporządzenia towarem mógł udowodnić wykupionym kolejowym listem przewozowym, morskim listem przewozowym (konosamentem) lub prawomocną cesją praw⁴⁸². Podmiot zobowiązany do dokonania zgłoszenia, nie musiał być właścicielem ani nabywcą towaru, musiał być jednak jego prawnym dysponentem na podstawie umów lub zwyczajów międzynarodowych⁴⁸³.

Uprawnienia agencji (ajencji) celnych Polskich Kolei Państwowych (PKP) do deklarowania towarów normowane były w oparciu o odrębne przepisy⁴⁸⁴.

Jeśli po upływie 48 godzinowego terminu strona nie zgłosiła towaru, organ celny powinien zarządzić załatwienie czynności celnych z urzędu. (Zastępcze wypełnienie obowiązku zgłoszenia celnego.)

481 Pogrubioną czcionką zaznaczone zostaną w omawianym akcie prawnym szczególne instytucje prawne.

482 Por.: wyrok oznaczony nr VII znajdujący się w *Dodatkach*.

483 Szerzej o zagadnieniach przedstawicielstwa W. Czyżowicz, *Ewolucja instytucji przedstawicielstwa w sprawach celnych w Polsce* [w:] Studia i analizy, Warszawa, SGH CASP, nr 1 (13) lipiec 2022, str.13-33.

484 Dz. U. R. P. z 1920 r. Nr 12, poz. 67.

Zgłoszenie ustne nie było sformalizowane i dlatego dopuszczalne jedynie w niewielu przypadkach⁴⁸⁵:

- podróżnych,
- zwierząt i towarów podlegających szybkiemu zepsuciu,
- towarów wprowadzonych przez mieszkańców pogranicza na własny użytek, a nie w celach handlowych, o ile wysokość przypadającego cła nie przekraczała kwoty pięćdziesięciu marek polskich w złocie;
- towarów nadchodzących w jednogatunkowych (masowych) przesyłkach całowagonowych według pozycji taryfy celnej: 1; 37 p. 1 b; 40; 41 p. 1; 58 p. 1; 62 p. 1; gliny z pozycji 65 p. 1; kredy z poz. 65 p. 2; gipsu z poz. 65 p 3; dalej towarów z poz. 66 pp. 1, 4 i 7; 72 p. 1a; 73 p. 1-a; 74 p. 1a i 79.

W zgłoszeniu ustnym strona oświadczyć powinna jakiego rodzaju odprawie ma być poddany towar (odprawie ostatecznej lub warunkowej), jak również udzielić na żądanie urzędu potrzebnych wyjaśnień co do wysyłającego, odbiorcy, kraju pochodzenia i ceny towaru, oraz wezwana, powinna przedłożyć wszelkie posiadane dokumenty handlowe i przewozowe, dotyczące zgłoszonego towaru.

Zgłoszenie na piśmie (pisemna deklaracja celna) sporządzone być powinno na odpowiednim formularzu, przy użyciu papieru indygowego (kopiującego – kalki) w 3 jednobrzmiących egzemplarzach w języku polskim.

Zgłoszenie oprócz wskazania urzędu celnego powinno zawierać:

1. nazwisko i miejsce zamieszkania nadawcy i odbiorcy,
2. ilość, rodzaj, znaki i numery sztuk (*colli* – wg listu przewozowego),
3. nazwę handlową towarów,
4. wagę surową towarów,
5. kraj pochodzenia towarów,
6. rzeczywistą cenę zagraniczną,
7. wyszczególnienie dokumentów handlowych dołączonych do deklaracji,
8. rodzaj żądanej odprawy celnej,
9. ewentualne zrzeczenie się podmiotu zgłaszającego prawa do uczestniczenia przy rewizji celnej,
10. ewentualne żądanie skierowania towaru do odprawy celnej w odbiorczym lub krajowym urzędzie celnym,
11. ewentualnie wniosek o przechowanie towaru w składzie celnym,
12. własnoręczny podpis osoby wystawiającej deklarację.
13. jeżeli towary nadchodziły w opakowaniu, należało zadeklarować wagę surową każdej sztuki (*colli*) osobno i wymienić rodzaj opakowania według nazwy, przewidzianej w **tabeli tarowej** (tabeli wagowo-wartościowej dotyczącej rodzajów opakowań).

⁴⁸⁵ Stanowisko judykatury poszło w kierunku wyczerpującego określenia przypadków deklaracji ustnej – por. wyrok nr IV zamieszczony w *Dodatkach*.

Opakowania, niewymienione w tabeli tarowej, deklarowane być powinny tak, jak się one zewnętrznie przedstawiają np. kufer, konewka, blaszanka itp.

Całowagonowe ładunki masowe oraz przesyłki składające się z większej ilości sztuk (colli) można było deklarować sumarycznie, o ile zawierały towar jednakowego gatunku i nadeszły w jednakowym opakowaniu.

Dokumenty handlowe, które strona obowiązana była dołączyć do zgłoszenia towaru na piśmie, powinny być dokumentami oryginalnymi, wystawionymi przez wysyłającego czyli: faktury, rachunki kupieckie, deklaracje pierwotne itp. i powinny zawierać ściśle określenie towaru pod względem jego gatunku i rodzaju oraz podawać ilość (wagę, miarę, sztuki i t.d.) każdego gatunku i rodzaju, która służyła za podstawę do obliczenia cła na podstawie zawartej w dokumentach handlowych ceny. W razie niedołączenia takich dokumentów lub dołączenia takich, które nie odpowiadają wskazanym warunkom, zgłoszenie uważało się za niezupełne (**zgłoszenie niezupełne**). Za takie samo uznawano zgłoszenie podające nieprawdziwą (np. zaniżoną) cenę towarów.

Zgłoszenie celne uważane było za żądanie przeprowadzenia odprawy celnej. Po wniesieniu zgłoszenia ustnego bądź na piśmie, urząd badał czy zachodzą warunki formalne do przeprowadzenia odprawy żądanej przez stronę, szczególnie zaś, czy przy towarach ograniczonych w obrocie, złożone zostało potrzebne zaświadczenie na przywóz, czy urząd jest upoważniony do odprawy itp. Zachodzące wątpliwości i braki strona miała obowiązek jak najspieszniej usunąć. W przeciwnym razie urząd mógł przystąpić do **zastępczego wypełnienia obowiązku zgłoszenia celnego**, a więc wypełnienia zgłoszenia celnego według swego uznania opartego o stwierdzone okoliczności faktyczne.

Rewizja celna, następowała poprzez organoleptyczne badanie **towaru** zgłoszonego i opakowań celem ustalenia jego wagi i wartości.

Rewizja towaru odbywać się powinna jedynie w obecności strony (**prawo do asystowania** jako upoważnienie bezwzględne), o ile tego prawa strona wyraźnie w deklaracji się nie zrzekła, lub o ile przesyłka nie nastroczała podejrzenia o popełnieniu przekroczenia celnego, strona obecna przy rewizji obowiązana była dopełnić na własny koszt i odpowiedzialność wszelkich czynności fizycznych jakie urząd celny uznałby za potrzebne do należytego zbadania towaru. O ile urząd w tym celu posiadał osobne siły pomocnicze, strona miała obowiązek posłużenia się właśnie nimi za wynagrodzeniem.

Dalej przepis rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku (§ 20), stanowił, że: po przyjęciu zgłoszenia urząd przystępuje do rewizji towaru, której celem jest stwierdzenie wszystkich danych, potrzebnych do załatwienia żądanej odprawy, w szczególności zaś przy odprawie przywozowej tych danych, które służą za podstawę do obliczenia cła.

Rewizja towaru – jak stanowił omawiany przepis – dzieli się⁴⁸⁶ na **zewnątrzną i wewnętrzną**:
– rewizja zewnętrzna polega na obliczeniu sztuk, zbadaniu rodzaju znaków i numerów pojedynczych opakowań i na zbadaniu ich wagi surowej (brutto),

486 Przy omawianiu instytucji rewizji, cleniu według wagi i przeważenia użyty zostanie język aktu – terażniejszy.

– rewizja wewnętrzna ma za zadanie sprawdzić ilość i gatunek towaru całej przesyłki tak aby żadnej części jej nie uchylono od oclenia, ani też niewłaściwie nie oclono. W tym celu należy zasadniczo otworzyć i zbadać każdą sztukę, o ile o jej zawartości nie można przekonać się inaczej, (np. za pomocą pręta rewizyjnego). Gdy przesyłka zawiera więcej sztuk z tym samym towarem, a sposób ich zapakowania, znaki itp. nie nasuwają pod tym względem żadnych wątpliwości, można rewizję wewnętrzną ograniczyć do dziesiątej części przesyłki, lecz co najmniej do pięciu sztuk, na których wybór strona nie może wywierać żadnego wpływu. W razie stwierdzenia niezgodności należy rewizją objąć wszystkie sztuki.

Postępowanie przy **cleniu towaru według jego wagi**.

§ 21 omawianego aktu prawnego przewidywał, iż: przy ustaleniu ilości towaru, o ile taryfa jako podstawę do wymiaru cła podaje jego wagę, należy przestrzegać następujące zasady:

a) gdy taryfa celna podaje jako podstawę **wagę surową (brutto)**, należy przez to rozumieć wagę towaru wraz ze wszystkimi opakowaniami w tym stanie, w jakim towar do urzędu dostawiono. Waga środków transportowych (wagonów, wozów itp.), w których towar bezpośrednio jest załadowany, do tej wagi nie jest wliczana,

b) gdy taryfa do wagi towaru wlicza wagę wymienionych w niej opakowań, za podstawę do wymiaru cła bierze się wagę towaru łącznie z tymi opakowaniami,

c) gdy taryfa celna podaje jako podstawę tylko samą wagę (od 100 kg) rozumieć przez nią należy **czystą wagę towaru (netto)**, tj. wagę samego towaru bez żadnego opakowania zarówno zewnętrznego jak wewnętrznego.

Dalej, omawiany akt prawny wprowadzał do obliczeń należnego cła także kryterium wartościowe. Dla takich przypadków przewidziano następujące postępowanie: wagę surową towarów wolnych od cła albo podlegających cłu w sumie nie wyższej niż dziesięć marek polskich liczonych w złocie za sto kilogramów, można było przyjąć według podania przez stronę. Urząd celny jednakże miał obowiązek wagę tę wybiórczo według swego uznania sprawdzać. Tym samym, dopuszczono przepisem kolejną instytucję.

Przeważenie towaru.

Przepis omawianego rozporządzenia w swoim dalszym ciągu stanowił, że: wagę wszystkich innych (niż wolne od cła) towarów należy stwierdzać przez faktyczne odważenie, także przy przeładunku. Jeżeli towary znajdują się w opakowaniach jednego rodzaju i jednej wagi, można przeprowadzać tylko próbne odważanie, które jednak musi obejmować co najmniej dziesiątą część przesyłki, wybraną przez urząd bez wpływu strony. Jeżeli przy próbnym odważaniu okaże się niezgodność, należy odważyć całą przesyłkę. Przy odprawie towarów jednego gatunku w ładunkach wagonowych, o ile stawka nie przekracza trzydziestu pięciu marek (polskich) w złocie za sto kilogramów, można obliczać wagę za pomocą potrącenia urzędowej tary uwidocznionej na wagonach, ze stwierdzonej wagi wagonu łącznie z towarem. Ułatwienie to należy stosować również przy odprawie maszyn wszelkiego rodzaju, kabli, akumulatorów samochodów i płynów w cysternach i beczkach.

W wypadkach podejrzanych należy zarządzić zawsze rzeczywiste odważenie, przy cyster-
nach zaś powtórne odważenie ich w stanie próżnym (bez zawartości).

Dalej, przytoczony przepis stanowił, że: jeżeli z powodów miejscowych zachodzi znacz-
na trudność lub nawet niemożliwość faktycznego odważenia, można uznać wagę wynika-
jącą z oryginalnych dokumentów handlowych (specyfikację fabryczną, fakturę itp.). Jeżeli
natomiast opakowanie zawiera dwa lub więcej rozmaitych towarów, podlegających opłacie
cła od wagi surowej, to wagę opakowania rozkłada się na każdy z tych towarów procento-
wo w stosunku do ich wagi czystej. Jeżeli zaś między towarami znajdują się również takie,
które podlegają cłu od wagi czystej, to przypadającej na nie części wagi opakowania nie
bierze się pod uwagę.

Zdecydowanie prostsze do praktycznego stosowania było ustalenie wagi towaru na podsta-
wie tabeli tarowej.

Wagę czystą towarów, wskazanych w tabeli tarowej ustala się na podstawie odliczenia upu-
stu procentowego (tary) w tej tabeli wyszczególnionego, który należy stosować tylko do wła-
ściwych rodzajów opakowania.

Zasadą było, że opakowania zarówno zewnętrzne jak wewnętrzne, które nie podlegają oczeniu
razem z towarem wolne były od cła, o ile ze względu na swą jakość nie podlegają cłu wyższe-
mu niż towar w nich zawarty i o ile takie opakowania nie były specjalnie przystosowane do
wielokrotnego przewozu lub stałego przechowywania tych samych lub innych towarów.

Tym samym, opakowania, które podlegały oczeniu należało clić według ich jakości taryfo-
wej z tą wagą, jaką dla nich procentowo opuszczono (wg tabeli tarowej) lub przez przeważenie
ustalono. Takie sformułowanie przepisu zwrócić miało uwagę na opakowania pozorne, a więc
takie, które nie były opakowaniami, lecz kontrabandą surowców.

Naczelnik urzędu lub jego zastępca byli zobowiązani bez żądania stron jak najczęściej kon-
trolować odprawy dokonywane przez urzędników i prostować spostrzeżone nieprawidłowości.

Jak stanowił dalej (§ 26) omawiany przepis rozp. M. Sk z 13 grudnia 1920 r. – po ukończeniu
rewizji urząd celny powinien sporządzić **potwierdzenie odprawy**, w którym podawano: nazwę
urzędu, numer zgłoszenia (deklaracji), pozycję rejestru przywozu, dzień odprawy, nazwisko
osoby uprawnionej do odebrania towaru, miejsce złożenia towaru, opis towaru według danych
potrzebnych do obliczenia cła, a więc skróconą nazwę taryfową, pozycję taryfy celnej, wagę
surową względnie wymiarową (zryczałtowaną przy przewozach towarów masowych) każdego
gatunku towaru i stopę (stawkę) celną, obliczenie cła i słowne określenie ostatecznej sumy
należności, sprawdzoną cenę towaru wyrażoną w markach polskich, nazwę rejestru odpraw
i pozycję, pod którą odprawę zapisano, podpis urzędnika i pieczęć urzędu.

O ile trzy wymienione w punktach dane rozpoczynające listę wymogów formalnych zade-
klarowała piśmiennie strona były zgodne z wynikiem rewizji, to w potwierdzeniu odprawy
danych tych nie powtarzano.

Potwierdzenie odprawy na towary zgłoszone ustnie wystawiano na druku według wzoru, za pomocą papieru indygowego (kopiującego – kalki) w trzech egzemplarzach, z których pierwszy dołączano do właściwego rejestru, drugi po uiszczeniu opłat celnych i potwierdzeniu tego przez podpis urzędnika oraz po wbiciu pieczęci urzędu wydawano stronie na dowód legalnego uskutecznienia odprawy, trzeci zaś służył do celów państwowej statystyki handlowej.

O ile odprawa odbyła się na podstawie deklaracji złożonej przez stronę na piśmie, potwierdzenie odprawy wystawiano w trzech skopiowanych egzemplarzach, na trzeciej stronie deklaracji wg wzoru przez odpowiednie wypełnienie jej rubryk. W wypadkach, w których deklarację, złożoną na piśmie uznano za niezupełną odbiorca towaru powinien uiścić prócz cła dodatkową opłatę manipulacyjną (akcydencję) w wysokości 10% należności celnej. Opłaty tej nie pobierano przy deklarowaniu towarów mniejszej wartości (liczonej wg wartości taryfy celnej). W wypadkach, gdy cło pobierało się w zlocie (co było zasadą), opłatę manipulacyjną obliczać należało według stawki taryfowej z dodatkiem najwyższego *agio*⁴⁸⁷.

Tak sporządzone potwierdzenia odprawy miały charakter odprawy ostatecznej, z wyłączeniem przypadków odprawy warunkowej, która przekształcała się w ostateczną na podstawie zaistnienia określonych stanów faktycznych lub prawnych.

Wniesienie zażalenia nie zmieniało ostatecznego charakteru dokonanego potwierdzenia odprawy.

Doręczenie potwierdzenia odprawy i żądanie ponownej. Zażalenia.

Analizowany przepis rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku, przewidywał dwa rodzaje zażaleń – oba były dopuszczalne po sporządzeniu potwierdzenia odprawy i formalnie odnosiły się do zastosowania taryfy celnej, istniały jednak między nimi różnice⁴⁸⁸. Niezbędny był podpis strony o przyjęciu zawiadomienia o potwierdzeniu odprawy. Tryb następujący po tym doręczeniu obejmował w zasadzie tylko przypadki żądania na wniosek strony dokonania odprawy celnej. Pierwszy rodzaj zażaleń dotyczył spraw prawidłowości przeprowadzenia rewizji celnej towaru i zastosowanej taryfy (nazwany został reklamacją). Dla tej kategorii postępowania, przepis stanowił: gdy strona nie zgadza się z zastosowaniem przez urząd taryfy, powinna o tym wyraźnie przy podpisie zaznaczyć. W tym wypadku naczelnik urzędu lub jego zastępca obowiązany był ponownie zbadać towar. O ile ponowna rewizja potwierdziłaby wynik poprzedni, strona miała prawo wnieść zażalenie na piśmie, lecz tylko przed odebraniem towaru, w ten sposób, by można było z towaru zatrzymać potrzebne próbki.

Drugi rodzaj zażalenia w sprawie stosowania taryfy celnej i obliczeń cła na podstawie wydanych do niej objaśnień dotyczył samego zastosowania taryfy wraz z objaśnieniami i nie łączył się wprost z zarzutem wadliwej rewizji. Zażalenie tego typu należało wnieść protokolarnie zaraz przy oczeniu. Z chwilą wypuszczenia towaru spod gestii urzędu celnego reklamacji w opi-

⁴⁸⁷ W podanych okolicznościach naliczenia, akcydencję należy utożsamiać z cłem, mimo jej wyraźnie karnego charakteru.

⁴⁸⁸ Dostrzegane przez judykaturę - por. wyrok NTA (orz. nr II) zamieszczony w *Dodatkach*.

sanym zakresie nie przyjmowano, o ile strona nie pozostawiła właściwych urzędowo potwierdzonych próbek.

W obu przypadkach, na żądanie strony (przez wniesienie zażalenia) urząd był zobowiązany sporządzić protokół (wg odpowiedniego obowiązującego wzoru) z podpisem urzędników rewidujących i strony.

Postępowanie odwoławcze (zażaleniowe).

W omawianym przypadku, przepis rozporządzenia M. Sk. stanowił, co następuje: urząd celny bezzwłocznie przesyła protokół do Ministerstwa Skarbu (Departamentu Ceł) wraz ze sprawozdaniem wg wzoru w którym należy szczegółowo uzasadnić postępowanie urzędu. Do sprawozdania dołącza się złożone przez stronę załączniki (listy handlowe, listy przewozowe, specyfikacje, faktury itp.) oraz 1 próbkę towaru. Próbki towarów traktowane były jako element dowodowy potencjalnego postępowania zażaleniowego⁴⁸⁹.

Jak należy wnosić z zapisów analizowanego aktu prawnego, w istocie postępowanie zażaleniowe było postępowaniem reklamacyjnym, a więc takim, które zrewidować miało prawidłowość postępowania urzędu celnego przy wymiarze cła. Badaniu w toku postępowania zażaleniowego podlegał więc sam towar, a potem prawidłowość zastosowanej taryfy celnej. Sprawa była zatem rozpoznawana co do swej istoty. Tym samym zakładano, że prawo do ponownej rewizji towaru usuwało wątpliwości co do prawidłowości dokonania czynności technicznych

489 Próbki towaru powinny być wydzielone przez rewidującego urzędnika w obecności strony w ten sposób, by były identyczne z kwestionowanym taryfowo towarem. Próbki pobierało się w trakcie ponownej rewizji przeprowadzanej w wyniku złożonego przez stronę zażalenia co do zastosowanej taryfy. Próbki wydzielane były w dwóch jednakowych egzemplarzach, z których jeden przesyłano do Ministerstwa Skarbu (Departamentu Ceł), drugi pozostawał w urzędzie celnym. Na próbkach dokonywano indywidualnych oznaczeń, na których podpisywali się urzędnicy rewidujący i strona. Określono rodzaj próbek oraz stosowną procedurę postępowania z nimi.

Użyty do opisu został język aktu, terażniejszy. Odpowienio, próbki określono:

- a. próbki tkanin, wstążek, haftów, koronek itp. powinny mieć nie mniej niż 150 cm lub 20 cm długości;
- b. ciała sypkie i płynne powinny być wysyłane w blaszankach lub szklanych słoikach, o wadze nie mniej jak 150 – 200 gr.; spirytus i płyny, zawierające alkohol w ilości nie mniejszej niż 400 cm sześć.,
- c. surowce metali w kawałkach o długości przynajmniej 10 cm, drut i pręty o długości 40 cm,
- d. wysyłanie całych beł, skrzyń, koszy, beczek itp. z jednakowym towarem można skutecznie tylko w wypadkach rzeczywistej potrzeby, uznanej przez urząd lub właściciela towaru,
- e. zamiast towarów ciężkich lub niedogodnych do przesłania można składać rysunki lub fotografie, opatrzone odpowiednim zaświadczeniem zgodności z towarem reklamowanym i opatrzone podpisami rewidującego urzędnika i właściciela towaru oraz pieczęciami urzędu i strony.

W omawianym zakresie, przepis stanowił, że: w ogóle próbki należy składać w takiej ilości i w takim stanie, aby mogły dostatecznie charakteryzować zareklamowany towar i jego przeznaczenie. Od przedmiotów nie poddających się dzieleniu nie należy odcinać lub oddzielać prób, aby nie psuć gotowych wyrobów.

W razie uwzględnienia przez urząd celny zażalenia (§ 30) i przekazania próbek do Ministerstwa Skarbu (Departamentu Ceł) dla strony próbki ściąga urząd celny w drodze administracyjnej na swój koszt, w tym analizy, opakowanie, przesłanie próbek itp. Również w razie wątpliwości ze strony urzędu przesyłka próbek odbywa się na koszt Skarbu. Nadesłany egzemplarz próbek odpowiednio zaświadczony zwraca Departament Ceł do urzędu wraz z rozstrzygnięciem sprawy. Próbki, rysunki, fotografie itp. nadesłane z Ministerstwa Skarbu (Departamentu Ceł) pozostają w urzędzie, aż do rozstrzygnięcia sprawy, o ile właściciel ich nie zażąda, powinny być należycie skolekcjonowane według poszczególnych pozycji w specjalnych szafach, jako muzeum próbek i wzorów. Próbki te mają służyć za wskazówki przy następnych odprawach takich samych towarów. W razie zwrotu próbek właścicielowi, urząd celny powinien wziąć pokwitowanie odbioru.

jakimi były przeważenie i kontrola towaru. **Odróżniono w ten sposób (a) zagadnienie prawidłowości stosowania taryf celnych od (b) zagadnień prawidłowości przeprowadzenia czynności kontrolno-technicznych.** Z tego powodu, teza o rozdzieleniu przepisami rozporządzenia z 13 grudnia 1920 r. trybów odwoławczych na zażalenia dotyczące spraw technicznych i spraw prawnych wydaje się być trafna.

Podsumowanie zagadnień zmierzających do wymiaru cła według rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r.

Postępowanie w sprawie naliczenia cła w przywozie rozpoczynało przemieszczenie towaru spoza granicy celnej na obszar mogący być określonym dla niej jako wewnętrzny. Zgodnie z brzmieniem przepisu, w opisanej sytuacji powinno nastąpić wpisanie (każdej) zamierzonej odprawy do rejestru odpraw prowadzonego przez urząd celny lub jego jednostkę organizacyjną. W istocie dotyczyło to zastrzeżenie odpraw pisemnych rozpoczętych poprzez zgłoszenie celne dokonane przez podmiot upoważniony do dysponowania towarem. Zgłoszenia były dzielone na ustne (w przypadkach mniejszej ilości towarów lub towarów o niewielkiej wartości podstawy obliczenia cła) i pisemne. Zgłoszenie równało się żądaniu podmiotu upoważnionego do dysponowania towarem do przeprowadzenia przez organ państwowy (urząd celny) odprawy towaru w celu ustalenia (wymiaru) cła w odpowiedniej (należnej według taryfy celnej) wysokości.

Odprawę – w jej części mogącej zostać określonej jako zasadnicza - rozpoczynało zbadanie warunków formalnych dotyczących prawidłowości złożenia zgłoszenia, po czym powinny nastąpić niekonieczne, acz zalecane przepisem czynności faktyczne (rewizja), z wyłączeniem sytuacji, w których czynności były nakazane. Czynności te polegały na badaniu towaru i opakowań. W dalszej kolejności powinno nastąpić czenie towaru, polegające na ustaleniu wartości cła należnego do zapłaty od danej ilości bądź wartości towaru zgłoszonego do odprawy celnej.

Zakończenie odprawy następowało poprzez wydanie podmiotowi zgłaszającemu dokumentu potwierdzającego przeprowadzenie odprawy, której wynikiem było naliczenie cła.

W szczególnych okolicznościach, podmiotowi dysponującemu towarem przysługiwało prawo do przeprowadzenia ponownej odprawy – to na podstawie postępowania zażaleniowego.

Posługując się terminologią doktrynalną, mówić można, że stronom stosunku prawno-celnego rozpoczętego poprzez materialne (fizyczne) przemieszczenie towaru na odrębny (polski) obszar celny przysługiwały określone, wzajemne (dwustronnie zobowiązujące) względem organu celnego prawa i obowiązki. Stronie przemieszczającej towar – prawo żądania naliczenia cła przez państwowy organ administracji celnej (urząd celny) zgodnie z obowiązującymi taryfami, na podstawie sformalizowanego zgłoszenia, z prawem uczestniczenia w czynnościach organu zmierzających do naliczenia oraz z prawem weryfikacji sposobu naliczenia, organowi państwowemu zaś – prawo weryfikacji prawidłowości naliczenia cła przez osobę upoważnioną do dysponowania towarem, w sytuacji przemieszczenia towaru przez granicę celną. Ponadto, na organie celnym

ciężył obowiązek uczestniczenia w postępowaniu w zakresie weryfikacji sposobu naliczenia cła, o ile strona upoważniona do dysponowania towarem takiej weryfikacji zażądała.

Uiszczenie cła. Waluta zapłaty. Zaspokojenie należności celnej przez licytację.

Przepis rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku, stanowił, iż: po doręczeniu stronie przez urząd potwierdzenia odprawy (poprzez zawiadomienie), niezależnie od wniesienia zażalenia, strona obowiązana była obliczone (wymierzone) cło uiszczyć a towar odebrać w ciągu dwudziestu czterech godzin⁴⁹⁰. W tym samym terminie na żądanie strony lub na mocy postanowienia władzy celnej mógł towar być przekazany celem opłaty cła do innego urzędu celnego, do którego w tym wypadku przesyłane było potwierdzenie odprawy⁴⁹¹.

Cło od towarów, wyszczególnionych w rozporządzeniu Ministra Skarbu oraz Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 20-go lutego 1920 r.⁴⁹² powinno być uiszczane w walucie złotej według postanowień zawartych w tym rozporządzeniu, od pozostałych zaś towarów w biletach Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej PKKP).

Przywołane rozporządzenie, realizując zasadę główną określoną przepisem art. 14 rozporządzenia M. Sk. oraz MPiH z dnia 11 czerwca 1920 roku, stanowiło, że cło od niektórych zagranicznych towarów musiało być uiszczane wyłącznie monetą złotą, według odpowiednich przeliczników. Obowiązek ten dotyczył szeregu towarów, głównie luksusowych (na przykład spożywczych takich jak: trufle, kawior, szafran tudzież przemysłowych takich jak produkty ze złota i srebra, luksusowe materiały, hafty i podobne). Płatność za pozostałe towary objęte taryfami celnymi możliwa była za pomocą monet złotych, dolarów amerykańskich, lecz i biletami PKKP (markami polskimi).

Cło od wskazanych listą towarów można było przyjmować wyłącznie w monetach złotych stosując odpowiedni przelicznik⁴⁹³.

490 Zapłata cła nie pozostawała w związku z prawem do prowadzenia postępowania zażaleniowego – por. wyrok NTA nr II zamieszczony w *Dodatkach*.

491 O ile jakakolwiek pozycja deklaracji nie będzie mogła być wyliczona, a co za tym idzie opłacona, należy wyliczyć i pobrać cło od pozostałych towarów. Po opłaceniu cła za brakującą pozycję należy wystawić dodatkowy kwit celny sporządzony wg wzoru. Duplikat tego kwitu należy dołączyć do właściwej (podstawowej) deklaracji.

492 Dz. U. R P. z 1920 r. Nr 19 poz. 98.

Nazwa Państwa	Nazwa monety złotej	Waga monety polskich za 1 szt.	Wartość w markach
Niemcy	20 marek	7,96	20,00
	10 marek	3,98	10,00
	5 marek	1,99	5,00
Austro-Węgry	20 koron	6,775	17,00
	10 koron	3,387	8,50
	4 dukaty	13,96	38,40
	1 dukat	3,49	9,60
	8 guldenów	6,45	16,20
	4 guldeny	3,23	8,10
Rosja	15 rubli	12,90	32,40
	10 rubli	8,60	21,60
	7,5 rubla	6,45	16,20

Monety złote winny mieć wagę normalną. Uszkodzone, nie powinny być przyjmowane.

Wyjątkiem od zapłaty cła złotem było prawo wpłacania należności celnych w walucie bankowej (a więc papierowej) Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, licząc ją według wartości dolarów złotych, ustanowionej jak dla monet.

Różnicę (a więc nadpłatę) między wartością należnego cła wyrażoną w złocie a kwotą przeliczonej na marki polskie wartości monet zwracano (wyłącznie) w markach polskich dopłacając *agio* wg podanej tabeli. (*Agio* w rozliczeniach walutowych nazywa się różnicę pomiędzy wartością nominalną a ustaloną czy umowną.) To samo postanowienie dotyczyło sytuacji zwrotów nadpłat, zwrotów cła za towary wywiezione z powrotem za granicę państwa i zwrotów uskutecznianych z jakiegokolwiek innego tytułu. Rozporządzenie obowiązywało od 1 marca 1920 roku.

	5 rubli	4,30	10,80
Francja	100 franków,	lirów	
Belgia	lewów, drachm		
Włochy	lei, dinarów, pezetów	32,26	81,00
Szwajcaria	50 „	16,13	40,50
Bułgaria	20 „	6,45	16,20
Rumunia	10 „	3,23	8,10
Grecja	5 „	1,61	4,05
Serbia			
Hiszpania			
Wielka			
Brytania	5 funt. szterl.	39,94	102,15
	2 „	15,98	40,84
	1 „	7,99	20,43
	0,5 „	3,99	10,42
	1 Guinea	8,39	21,42
Stany	20 dolarów	33,43	84,00
Zjednoczone	10 „	16,72	42,00
	5 „	8,36	21,00
	2,5 „	4,18	10,50
	1 „	1,67	4,20
Holandia	10 guldenów	6,72	17,00
Dania	20 koron	8,96	22,40
Szwecja	10 „	4,48	11,20
Norwegia	5 „	2,24	5,60
Portugalia	1 corea (10 milreis)	17,74	45,40
	0,5 „ 5 „	8,87	22,70
	1/5 „ 2 „	3,55	9,08
	1/10 „ 1 „	1,77	4,54
Turcja	500 piastrow	36,08	90,00
	250 „	18,04	45,00
	100 „	7,21	18,00
	50 „	3,60	9,00
	25 „	1,80	4,50

Walutą zapłaty cła dla niektórych towarów był także frank szwajcarski lub dolar amerykański, jako waluty oparte o złoto. Głównym celem tego zabiegu było urealnienie wartości ceł „polskich” w stosunku do cen światowych. Na kolejnym miejscu znalazła się potrzeba pozyskania tych walut od podmiotów stale operujących na rynkach zagranicznych.

Należności celne, co do których państwo nie spodziewało się możliwości uiszczenia w walutach złotych, należało uiszczać w markach polskich.

Dalej, omawiany akt prawny dotyczący postępowania celnego przewidywał, że: jednocześnie z cłem strona obowiązana była uiścić dodatkowe opłaty celne, grzywny jak też właściwe opłaty wewnętrzne i manipulacyjne. W razie gdyby skutek pomyłki uiszczono kwotą mniejszą lub większą od właściwie przypadającej, różnica jaka stąd wynika powinna być w ciągu dwóch lat wyrównana; należność skarbową ściągniętą trybem ustanowionym, nadwyżka zaś stosownie do właściwych przepisów zwrócona stronie.

Licytacja jako forma realizacji długu celnego. Przepis stanowił: jeżeli po dokonaniu odprawy strona nie uiści należności celnych lub po uiszczeniu nie odbierze towaru, urząd celny ma prawo towar po upływie czternastu dni sprzedać z licytacji. Na nabywcę towaru przez licytację przechodzą wszystkie obowiązki pierwotnego odbiorcy co do zapłaty cła i innych należności. Termin czternastodniowy nie dotyczy jednak żywych zwierząt, świeżych roślin i towarów, podlegających szybkiemu zepsuciu, które mogą być sprzedane niezwłocznie. Uzyskaną ze sprzedaży gotówkę w całości lub z potrąceniem należności celnych, przewozowych i innych otrzymuje pierwotny odbiorca towaru. W wypadkach, gdy strona wniesie reklamację na piśmie z powodu wyniku rewizji celnej, czternastodniowy termin sprzedaży towaru z licytacji liczy się od daty zawiadomienia strony o ostatecznym orzeczeniu władzy kompetentnej do rozstrzygnięcia reklamacji.

Przepis ustanawiał wyjątki od bezzwłocznej płatności przeliczanej na złoto, bowiem należności celne od towarów sprowadzonych z zagranicy za pośrednictwem władz i instytucji państwowych opłaty celne na podstawie uzyskanego od Ministerstwa Skarbu pozwolenia mogą być kredytowane tj. uskuteczniane w drodze okresowych rozrachunków z Ministerstwem Skarbu dokonywanych w oparciu o odrębne przepisy.

W pozostałych przypadkach należało cła uiszczać na zasadach ogólnych.

II. Wywóz

Przepisy rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku, we wskazanym teraz zakresie co do zasady, porównywalne był z przepisami postępowania w przywozie i stanowiły, że towary przeznaczone na wywóz powinny być dostawione do urzędu celnego najbliższego od miejsca wywozu i tam zgłoszone. Zgłoszenie do wywozu odbywało się ustnie lub na piśmie i powinno zawierać nazwisko i miejsce zamieszkania wysyłającego, ilość, jakość, znaki i numery sztuk, wagę surową, oraz nazwę i cenę towaru.

Zgłoszenie ustne, a więc uproszczone, można było stosować przy odprawie:

- a. podróżnych,
- b. zwierząt i towarów, podlegających szybkiemu zepsuciu i
- c. produktów gospodarstwa wiejskiego lub drobnego przemysłu, wysyłanych przez mieszkańców pogranicza na użytek sąsiedniej pogranicznej ludności, w ilościach nie przekraczających norm handlu targowego.

Przy zgłoszeniu ustnym urząd celny wypełniał część formularza zgłoszeniowego. Potem badał oświadczenie strony lub złożone dokumenty, czy nie zachodzą jakiegokolwiek przeszkody do żądanego wywozu, np. brak potrzebnych zaświadczeń uprawniających do wywozu, a następnie towary podlegały rewizji wedle przepisów dla odprawy przywózowej.

Po zbadaniu towarów urząd celny wystawiał potwierdzenie odprawy na formularzu wg wzoru w trzech egzemplarzach i wpisywał odprawę do **rejestru wywozu**. Pierwszy egzemplarz potwierdzenia dołączony być powinien do rejestru, drugi wydany stronie, trzeci zaś służył do celów statystycznych. Prócz tego wywóz towaru powinien być stwierdzony przez odbicie pieczęci urzędnika i podpis odprawiającego urzędnika.

Wywóz towarów, przywiezionych do kraju zza granicy (**wywóz zwrotny lub tranzytowy**) z zwolnieniem od opłaty cła lub za zwrotem już opłaconego cła następował na podstawie każdorazowo uzyskanego przez stronę pozwolenia. O ile towar nie wyszedł jeszcze z urzędu celnego do tzw. wolnego obrotu, pozwolenia na ulgowy wywóz z powrotem za granicę udzielała władza celna. Po przejściu towaru do wolnego obrotu koniecznym było uzyskanie uprzednio pozwolenia organów Głównego Urzędu Przywozu i Wywozu⁴⁹⁴.

Dalej przepis rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 r. stanowił, że: podanie o pozwolenie na powrotny wywóz towarów nieoclonionych lub ocłonych, lecz nie opłaconych cłem strona składa do urzędu celnego. O ile przeciw udzieleniu pozwolenia brak jest przeszkód prawnych i o ile podanie to złożone zostało w terminie 14 dni od złożenia podania urząd celny udziela żądanego pozwolenia, przy czym strona obowiązana jest uiścić wszelkie przypadające dodatkowe (manipulacyjne i inne) opłaty celne lub grzywny. Powrotny wywóz towarów opłaconych cłem, jak również znajdujących się w wolnym obrocie, zależny jest od uzyskania pozwolenia Ministerstwa Skarbu lub właściwej Dyrekcji Cel w zakresie jej kompetencji.

Towary przeznaczone do powrotnego wywozu przed występowaniem należy sprawdzić z dokumentami przywózowymi lub właściwym potwierdzeniem odprawy; faktyczny zaś ich występ,

⁴⁹⁴ Zgodnie z paragrafem 11 Rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Kolei Żelaznych, Ministra Poczty i Telegrafów oraz Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 30 X 1920 r. w przedmiocie organizacji i przepisów postępowania urzędów oraz izb przywozu i wywozu, Dz. U. z 1920 r. Nr 107, poz. 703, funkcjonowało sześć okręgowych urzędów przywozu i wywozu, w: Warszawie, Poznaniu, Krakowie, Lwowie, Bydgoszczy i Cieszynie, oraz osobny organ o tożsamy kompetencjach, urząd Handlu Zagranicznego w Gdańsku. Usytuowanie organów daje obraz rzeczywistych kierunków polskiego handlu z zagranicą z końca roku 1920. Należy przy tej okazji zauważyć, że powołanie GUPiW w strukturach MPiH było próbą rządu zapanowania nad chaosem organizacyjno-prawnym jaki panował na przełomie drugiej i trzeciej dekady XX w. w handlu międzynarodowym pomiędzy II RP a państwami trzecimi. Por. w tym zakresie: M. Łapa, *Reglamentacja handlu zagranicznego w Polsce w latach trzydziestych XX wieku*, „Zeszyty wiejskie”, Z. XXII, 2016, str. 636-638. Tam także (op. cit., str. 650) spostrzeżenie o pełnej reglamentacji przywozu towarowego do Polski z zagranicy w drugiej połowie lat 30-tych. To ostatnie zjawisko ocenić należy jako pełne podporządkowanie polityki celnej polityce gospodarczej.

po odnotowaniu w rejestrze przywozu, urząd stwierdza – jak w § 37 – na podaniu strony lub na potwierdzeniu odprawy.

Odprawę warunkową regulował przepis omawianego rozporządzenia M. Sk. w następujący sposób: jeżeli do obszaru celnego przywozi się towar zagraniczny albo wywozi towar krajowy za granicę z zamiarem z góry powziętym, że towar ten ma być z powrotem zwrócony w przeciągu ściśle oznaczonego terminu, towar ten można poddać odprawie warunkowej, na podstawie której strona w pierwszym wypadku otrzymuje zwrot cła złożonego przy przywozie, w drugim zaś wypadku otrzymuje zwolnienie od opłaty cła przywozowego. Odprawa warunkowa może być dopuszczana po spełnieniu przepisanych warunków, o ile strona zgłasza swój zamiar zwrócenia towaru już przy przywozie lub przy wywozie i o ile przy powrocie identyczność towaru można z całą pewnością stwierdzić. Zabezpieczenie cła przywozowego musi być złożone w gotówce.

Tym samym unormowana była kwestia **postępowania zabezpieczającego** zapłatę cła przy odprawie warunkowej.

Na odprawę warunkową towarów w myśl art. 12 rozporządzenia M. Sk. oraz MPiH o taryfie celnej z dnia 11 czerwca 1920 r.⁴⁹⁵ należało uzyskać pozwolenie. O ile chodzi o **obróć uszlachetniający**, tj. o wprowadzenie materiałów z zagranicy, celem wytworzenia w kraju fabrykatów, przeznaczonych do wywozu (**obróć czynny**) lub też o wysyłanie za granicę wyrobów krajowych i powrotny ich przywóz w stanie wykończonym (**obróć bierny**), pozwoleń takich udzielało Ministerstwo Skarbu w porozumieniu, z Ministerstwem Przemysłu i Handlu⁴⁹⁶, acz jedynie osobom godnym zaufania i nieposzlakowanym skarbowo. To – w przywozie i wywozie odpowiednio wg przepisów art. 14 i 44 rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku.

W myśl omawianego przepisu rozporządzenia M. Sk., w toku postępowania w sprawach pozwoleń na obróć uszlachetniający: izby handlowe, względnie urzędy przemysłowe, odsyłają podanie do Ministerstwa Skarbu, po zbadaniu prawdziwości przytoczonych danych wraz ze swoją opinią; w szczególności czy możliwość współzawodnictwa na zagranicznych rynkach zależy istotnie od użycia zagranicznych nieoclonionych materiałów, półfabrykatów lub części składowych lub czy w kraju istotnie zachodzi brak odpowiednich zakładów, które mogłyby dokonać uszlachetnienia⁴⁹⁷.

495 Dz. U. z 1920 r. Nr 51, poz. 314.

496 Pozwolenie takie wydawano na wniosek złożony przez stronę zainteresowaną za pośrednictwem izb handlowych lub urzędów przemysłowych, w których okręgu leżało przedsiębiorstwo. Strona zainteresowana jego uzyskaniem powinna wymienić we wniosku materiały, półfabrykaty, tudzież części składowe, które zamierza sprowadzać lub wywozić i dokładnie określić towar, który będzie wytworzony. Nadto należało podać siedzibę przedsiębiorstwa, przedstawić szczegółowo przebieg postępowania technicznego (proces technologiczny) i wskazać urząd celny, w którym zamierzano przeprowadzać odprawę.

497 Przewidziana była w tym zakresie stosowna procedura.: Ministerstwo Skarbu ustalało po przeprowadzeniu próbnej fabrykacji pod dozorem skarbowym ilościowy stosunek wytworzonych produktów do zgromadzonych w tym celu materiałów, określając równocześnie ilość i dopuszczalny ubytek albo przyrost produktu finalnego i użytych materiałów.

W swym ciągu dalszym, przepisy rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku, stanowił, iż: przy przekroczeniu ustalonych norm pobiera się cło od nadwyżki według jej taryfowej jakości. Urzędy celne o każdej dokonanej odprawie zawiadamiają osobnym pismem organ skarbowy powołany do kontroli przedsiębiorstwa. Tu więc także (jak w § 11 omawianego rozporządzenia) wprowadzono instytucję dozoru skarbowego. W wypadkach ujawnienia nadużycia Ministerstwo Skarbu mogło w każdej chwili cofnąć udzielone pozwolenie, niezależnie od wdrożenia postępowania karnego. Rewizje towarów celem odprawy warunkowej, przeprowadzić się powinno według zasad, ustalonych dla odprawy ostatecznej.

Dalej przepis stanowił, że potwierdzenie odprawy skutecznia się na deklaracji przez zaznaczenie na tym dokumencie rodzaju odprawy oraz dopisanie terminu wyznaczonego dla powrotu towaru. Wystawione potwierdzenia zapisuje się w **rejestrze odpraw warunkowych**. Powrót towarów odprawionych warunkowo może nastąpić przez urząd celny dowolnie wybrany. Przy zgłoszeniu należy również złożyć dowód odprawy warunkowej, na którego podstawie urząd stwierdza identyczność towaru i zwraca stronie złożone zabezpieczenie za osobnym pokwitowaniem. O ile zwrot zabezpieczenia nie może nastąpić w chwili zgłoszenia, należy dokument warunkowej odprawy zaopatrzyć w potwierdzenie powrotu i zwrócić stronie, która po odbiór zabezpieczenia ma się zgłosić w miejscu i czasie przez urząd wyznaczonym. Wypłatę zabezpieczenia oznacza się również na dokumencie warunkowej odprawy i ten ostatni odsyła się do urzędu, który go wystawił celem dołączenia go do rejestru odpraw warunkowych i wykreślenia towaru z właściwego wykazu. Jeżeli towar, warunkowo odprawiony, nie zostanie w wyznaczonym terminie zwrócony, a strona nie postarała się o odroczenie terminu, wyznaczonego do powrotu, urząd, który odprawę uskutecznił, wykreśla ten towar z właściwego wykazu, a złożone zabezpieczenie zalicza na rachunek opłaconych ceł przywozowych. Podsumowując, zauważyć trzeba, że istniały w urzędach celnych trzy rodzaje rejestrów dla odpraw w przywozie i wywozie.

Następna część omawianego rozporządzenia M. Sk. z 13 grudnia 1920 roku regulowała zagadnienia przekazywania towarów i podobne.

III. Przewóz i przekazywanie towarów nieoclonych między urzędami celnymi i agencjami kolejowymi. Składy celne

W myśl omawianego aktu prawnego (§§ 39 i 40), możliwe były przesunięcia towaru. W takich przypadkach, przepisy przewidywały, że: o ile zagraniczne towary nieoclonione przeznaczone są do przewozu przez obszar celny (właściwy przewóz – tranzyt) lub strona życzy sobie ich odprawy wewnątrz kraju (żądanie odprawy w krajowym urzędzie celnym), wreszcie w wypadkach, w których wejściowy⁴⁹⁸ urząd celny nie jest upoważniony do odprawy pewnego rodzaju towarów (brak właściwości), towary te przesłać należy pod **dozorem celnym** (przekazywanie towarów) do innego wejściowego lub krajowego urzędu celnego. Przepis stanowił, że: wejściowe urzędy celne mogą towary, których rewizja wymaga długiego czasu i szczegółowego badania,

⁴⁹⁸ Pod tym pojęciem przepis obejmował urzędy graniczne

przekazywać do krajowego urzędu celnego nawet wbrew wnioskowi podmiotu upoważnionego do rozporządzania towarem, o ile urząd odbiorczy znajduje się w miejscu przeznaczenia lub po drodze do tego miejsca. W dalszej części, przepis stanowił, że: przewóz towarów uzależnia się od pozwoleń, wydawanych na mocy ustawy o obrocie towarowym z zagranicą⁴⁹⁹, przekazywanie zaś towarów na których przywóz wymaga się pozwolenia organów Głównego Urzędu Przywozu i Wywozu może nastąpić tylko po okazaniu przez stronę w wejściowym urzędzie celnym właściwych zaświadczeń z terenowych urzędów przywozu i wywozu.

W dalszej części, omawiany przepis określał warunki jakim powinno przekazanie odpowiadać i to odnośnie nieprzerwanych (bezpośrednich) dróg przewozu jak i opakowania towaru⁵⁰⁰.

Omawiane przepisy o postępowaniu celnym przewidywały możliwość złożenia towaru w specjalnych magazynach (większość z nich należała do państwowych kolejowych agencji celnych). Sprawy te były uregulowane w poniższy sposób: towary dostawione do urzędu celnego po wyładowaniu przyjmuje się do składów celnych lub kolejowo-celnych na podstawie dokumentów przewozowych i przechowuje się je aż do chwili uskutecznienia odprawy celnej oraz wydania ich stronie (w zasadzie przy zachowaniu terminu obowiązku zgłoszenia towaru do odprawy, a więc 48 godzin). W wypadkach, gdy podstawowe terminy zgłoszenia do odprawy nie mogą być dopełnione przez stronę z powodów od niej niezależnych, jak np. wskutek zakwestionowania dokumentów przewozowych, pozwoleń lub stosowania taryfy celnej przy odprawie, dochodzeń karnych itp. towary mogą pozostawać w składach przez czas dłuższy, niezbędny do wyjaśnienia sprawy. O ile temu nie stoi na przeszkodzie brak miejsca, urząd celny ma prawo do zezwolenia na przechowywanie w składach na prośbę strony również takich towarów, co do których nie zachodzą powyżej wspomniane okoliczności wątpliwe, najdłużej jednak w ciągu trzech miesięcy, przy czym urząd celny ma prawo w każdej chwili w razie potrzeby (nawet liczebny, psucie się towaru itp.) wezwać stronę do odebrania towaru. O ile strona w takim wypadku na

499 Dz. U. R. P. z 1920 r. Nr 79, poz. 527.

500 W szczególności omawiany akt stanowił: na przekazywanie i przewóz towarów zezwala się między urzędami mającymi nieprzerwalne połączenie kolejowe lub parostatkowe (drogę wodną), przy czym przewóz tą drugą odbywać się może tylko na żądanie publicznych przedsiębiorstw przewozowych, które powinny dać porękę za przewiezienie przesyłki w stanie nienaruszonym i które ponoszą odpowiedzialność do wysokości nieuiszczonego cła za zaginione towary. Przeładowywanie towaru przekazanego na obszarze celnym, wyjąwszy przypadki koniecznej potrzeby, jest wzbronione.

W razie koniecznej potrzeby przeładowania, przepis przewidywał określone postępowanie. Właściwa stacja kolei zawiadomić powinna najbliższy urząd celny, który winien delegować natychmiast urzędnika, celem dopilnowania przeładunku i sporządzenia z tej czynności protokołu. Dalej przepis stanowił, że: przekazywanie towarów może zasadniczo odbywać się tylko w osobnych wagonach, lub oddziałach wagonów i statków, na które można nałożyć zamknięcie celne, niedopuszczające dostępu do towarów (zamknięcie wagonowe). Wyjątkowo można pozwolić na przekazywanie, pojedynczych przesyłek, o ile znajdują się one w opakowaniu, pozwalającym nałożyć na nie dostatecznie zabezpieczające zamknięcie celne (zamknięcie pakunkowe). Przesyłki te jednak powinny być we wspólnym wagonie ułożone osobno w ten sposób, by organy celne miały do nich każdej chwili wolny dostęp i możliwość ich sprawdzenia. Przesyłki przekazane prócz zamknięcia celnego muszą być jeszcze w miejscu widocznym oznaczone nalepkami. Nalepki te powinny być umieszczone na wagonach obok nalepek kolejowych, przy przesyłkach pojedynczych również na samych przesyłkach (wg przewidzianego osobnymi regulacjami wzoru). Prócz tego listy przewozowe na przesyłki przekazane należy oznaczać takimi samymi nalepkami mniejszego formatu (wg wzoru) oraz odbijać na nich za pomocą stempli daty przekazania.

wezwanie urzędu nie załatwi ostatecznie odprawy i towaru nie odbierze, urząd celny może sprzedać towar przez licytację publiczną.

Do magazynów celnych nie wolno było przyjmować towarów wybuchowych oraz takich, które wskutek swej natury (woń, cieknięcie itd.) mogły szkodzić innym towarom znajdującym się na składzie.

Przy przyjęciu towarów na skład według omawianego rozporządzenia M. Sk. poddaje się je rewizji zewnętrznej o ile zaś zachodzi wątpliwość co do gatunku towaru, od którego zależy przyjęcie do składu. Również podlega on rewizji wewnętrznej. Wynik rewizji zewnętrznej zapisuje się w **księdze składowej**.

Z tytułu przechowania (i składowania) towaru urząd celny pobierał określoną opłatę zwaną **należnością składową** w zwykłej walucie (obiegowej polskiej) w wysokości 1 marki polskiej od stu kilogramów wagi surowej. Przepis stanowił, że: należność składową pobierano równocześnie z przypadającymi należnościami celnymi na podstawie tego samego potwierdzenia odprawy. Jeżeli przy wydaniu towaru nie pobiera się żadnych należności celnych, to na należność składową powinno być wystawione osobne potwierdzenie zapłaty wg wzoru. Potwierdzenie zapisuje się w **rejestrze poborowym** na rachunek (na poczet) należności składowych. Należność składową od towarów, złożonych w magazynach kolejowych oblicza i pobiera kolej według norm, ustalonych przez administrację kolejową.

Z uwagi na państwową własność kolei, opłaty za przechowanie w magazynach kolejowych uznawane były za równoznaczne z odpłatnością za przechowanie w składach celnych.

IV. Ruch podróźnych (odprawa osób)

Pod pojęciem podróźnych, omawiany akt prawny z 13 grudnia 1920 r. rozumiał osoby, które przekraczają linię celną przy przejściu lub przejeździe w celach osobistych, a nie (wyłącznie) w celu wprowadzenia poza tę linię przedmiotów, które mają ze sobą. Odpowiednie przepisy stanowiły, że: odprawa rzeczy podróźnych, o ile nie wiozą ze sobą towarów przeznaczonych na handel, powinna się odbywać przez cały czas zajęć służbowych i ma pierwszeństwo przed innymi (towarowymi) odprawami.

Przepis stanowił, że: od podróźnych wymaga się deklaracji ustnej, a odprawa odbywa się na podstawie wyniku rewizji, którą należy przeprowadzać z możliwą oględnością (niewnikliwie). Do odpowiedzialności karnej pociągać można tylko tych podróźnych, u których ze szczególniego zapakowania przedmiotów (podwójne dno, ukrycie pod ubraniem i t. d.) stwierdzić można wyraźnie ich niezawodny (pewny) zamiar usunięcia poszczególnych przedmiotów spod odprawy celnej. Cło od podróźnych pobiera się na podstawie wyniku rewizji ich rzeczy a na pobrane kwoty wystawia się im kwity blokowe wg wzoru.

Postępowanie celne w takim kształcie jak to zostało zaprezentowane powyżej, a więc na bazie regulacji z grudnia roku 1920, poddawane było najpierw rozszerzeniu zakresu, potem, czyli po ostatecznym ustaleniu terytorium państwa nowelizacjom.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej przepisów celnych i taryfy celnej na obszary województw wołyńskiego, poleskiego i nowogródzkiego oraz powiatów: grodzieńskiego, wołkowyskiego i białowieskiego województwa białostockiego⁵⁰¹ przepisy o postępowaniu celnym zaczęły obowiązywać na terenach wschodnich II RP, tj. po wojnie polsko-bolszewickiej.

Kolejne zmiany wprowadziło Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 grudnia 1921 r. w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵⁰². Tym aktem dokonano kilku zmian w przedmiocie zakazu przywozu niektórych towarów i ograniczeniu przywozu i wywozu niektórych towarów (paragrafy 5 i 6 rozporządzenia o postępowaniu celnym). Najistotniejszą zmianą było przekazanie organom celnym II instancji kompetencji w zakresie wyznaczania dróg celnych.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 kwietnia 1922 r. w przedmiocie uzupełnienia § 12 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵⁰³ rozszerzało możliwość dokonywania czynności celnych z urzędu w przypadku wprowadzenia towarów do oclenia ale nie uczestniczenia w czynnościach, przy braku zrzeczenia się prawa do asystowania.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 kwietnia 1922 r. w przedmiocie upoważnienia urzędów celnych drogowych do odprawy bez ograniczeń środków lokomocji w ruchu podróży i granicznym⁵⁰⁴ zniosło wszelkie dotychczasowe ograniczenia w tym zakresie.

Ustawa z dnia 16 czerwca 1922 r. o rozciągnięciu na ziemię górnośląskie województwa śląskiego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw oraz w przedmiocie zmian w ustawodawstwie, na tych ziemiach obowiązującym⁵⁰⁵ dotyczyła również ustawodawstwa celnego.

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 11 lipca 1922 r. w przedmiocie zmiany § 12 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵⁰⁶ przedłużono okres obowiązku zgłoszenia towarów do oclenia z 48 godzin do trzech dni⁵⁰⁷ w granicznych urzędach celnych i sześciu dni w wewnętrznych urzędach celnych.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 września 1922 r. w przedmiocie uzupełnienia § 13 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵⁰⁸ rozszerzyło możliwość ustnego, do protokołu, składania deklaracji celnych przez instytucje państwowe i naukowe.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 30 listopada 1922 r. w przedmiocie uzupełnienia § 7 ustępu do p. 10 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵⁰⁹ rozszerzyło

501 Dz. U. z 1921 r. Nr 66, poz. 424.

502 Dz. U. z 1922 r. Nr 5, poz. 35.

503 Dz. U. z 1922 r. Nr 30, poz. 249.

504 Dz. U. z 1922 r. Nr 33, poz. 271.

505 Dz. U. z 1922 r. Nr 46, poz. 388.

506 Dz. U. z 1922 r. Nr 64, poz. 578.

507 Termin liczono więc nie na godziny, ale na dni. Mogło to więc oznaczać termin przekraczający 72 godziny.

508 Dz. U. z 1922 r. Nr 78, poz. 716.

509 Dz. U. z 1923 Nr 3, poz. 12.

catalog towarów wolnych od cła o próbki spirytualiów i tzw. towarów kolonialnych dla przedsiębiorstw trudniących się handlem tymi towarami.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 stycznia 1923 r. w przedmiocie uzupełnienia § 5 ust. a rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵¹⁰ zabroniło przywozu do kraju zapalek zawierających biały (żółty) fosfor.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 9 lutego 1923 r. w przedmiocie uzupełnienia i zmiany § 6-go przepisów z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵¹¹ ograniczało przez zezwolenie Ministra Spraw Wojskowych przywóz i wywóz gołębi oraz wywóz broni i amunicji (z wyjątkiem myśliwskiej).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 14 maja 1923 r. w sprawie podwyższenia opłaty za składowe od towarów przyjętych do składów urzędowych⁵¹² określiło nową wartość składowego. Wzrosło ono z 1 marki za 100 kg masy składowej do 300 marek.

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 3 października 1923 r. w przedmiocie zmiany brzmienia § 33 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵¹³ organom celnym umożliwiono sprzedaż na licytacji towarów celnych po upływie sześciu dni (a nie 14-tu jak w myśl przepisów wcześniejszych) w przypadku nie uiszczenia cła lub nie odebrania oclonych towarów.

Z kolei Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 3 października 1923 r. w przedmiocie zmiany treści p. 4 rozdziału „a” § 5 oraz uzupełnienia § 6 przepisów z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵¹⁴ zabroniono przywozu i wywozu towarów o charakterze odurzającym (chodziło o opium i substancje pochodne).

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 20 listopada 1923 r. w sprawie niektórych formularzy związanych z postępowaniem celnym⁵¹⁵ dokonano zmiany ich wzorów.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 grudnia 1923 r. w przedmiocie skrócenia terminu wyznaczonego do sprzedaży z licytacji przesyłek celnych⁵¹⁶ podobnie jak to miało miejsce w przypadku rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 3 października 1923 r. dotyczącego towarów, skróciło dotychczasowy sześciodniowy termin do trzech dni, na możliwość sprzedaży nie odebranych przesyłek celnych w drodze licytacji.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1923 r. w sprawie opłaty za składowe od towarów przyjętych do składów urzędowych⁵¹⁷ ustaliło opłatę składową od 100 kg masy na 0.02 franka złotego.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 30 kwietnia 1924 r. w przedmiocie uzupełnienia § 6 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵¹⁸ dotyczyło ponownie środków

510 Dz. U. z 1923 r. Nr 10, poz. 68.

511 Dz. U. z 1923 r. Nr 19, poz. 130.

512 Dz. U. z 1923 r. Nr 53, poz. 373.

513 Dz. U. z 1923 r. Nr 100, poz. 789.

514 Dz. U. z 1923 r. Nr 100, poz. 790.

515 Dz. U. z 1923 r. Nr 124, poz. 1005.

516 Dz. U. z 1923 r. Nr 131, poz. 1068.

517 Dz. U. z 1923 r. Nr 132, poz. 1079.

518 Dz. U. z 1924 r. Nr 39, poz. 420.

o charakterze odurzającym w zakresie ograniczenia ich przywozu i wywozu. Dotychczasowy bezwzględny zakaz został złagodzony do możliwości handlu za zezwoleniem Ministra Spraw Wewnętrznych materiałami o charakterze leczniczym, bądź doświadczalnym.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 maja 1924 r. w przedmiocie uzupełnienia oraz zmiany brzmienia niektórych paragrafów rozporządzenia Ministra Skarbu o postępowaniu celnym z dnia 13 grudnia 1920 r. rozszerzyło dotychczasowy zakaz sprowadzania liści, obierzyn, odpadków ziemniaczanych z Ameryki na wszelkie inne kraje. Prócz tego import sadzonek roślin ograniczony został do tych, posiadających zaświadczenie służb fitopatologicznych kraju eksportera i za zezwoleniem Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Dóbr Państwowych.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 24 lipca 1924 r. w sprawie zmiany brzmienia §13 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵¹⁹ rozszerzało ponownie możliwość składania ustnie deklaracji celnej np. w sytuacjach, gdy odprawie celnej podlegały zwierzęta żywe lub towary szybko psujące się.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 sierpnia 1924 r. w sprawie uzupełnienia § 12 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵²⁰ stanowiło, że: przesyłki kolejowe nadane do polskiego obszaru celnego lub przesyłane tranzytem (z wyjątkiem przesyłek uprzywilejowanych) winny być zaopatrzone w dwa egzemplarze deklaracji celnej według wzoru załączonego do rozporządzenia.

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 11 września 1924 r. w sprawie tabeli towarów, dopuszczonych do odprawy celnej w urzędach celnych klasy II i w sprawie wykazu z oznaczeniem dopuszczalnego braku niektórych bliższych określeń w fakturze przy pisemnym zgłoszeniu przesyłek towarowych⁵²¹ zmieniono listę towarów dopuszczonych do odprawy przez urzędy celne posadowione przy drogach kołowych, natomiast braki na fakturze towarów w porównaniu z rzeczywistym stanem, nie pociągały za sobą dodatkowych opłat manipulacyjnych.

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 1 maja 1925 r. w sprawie przedłużenia terminów wyznaczonych do zgłoszenia do oclenia oraz do sprzedaży z licytacji przesyłek celnych⁵²² przedłużono okres obowiązku zgłoszenia towarów do oclenia z trzech do sześciu dni w granicznych urzędach celnych i z sześciu do czternastu dni w wewnętrznych urzędach celnych, natomiast termin sprzedaży towarów na licytacji na granicznych urzędach celnych następował po upływie sześciu dni od oclenia a na wewnętrznych po upływie czternastu dni od oclenia.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 7 grudnia 1925 r. w sprawie częściowej zmiany rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵²³ zmieniło ponownie listę towarów, które mogły być odprawiane przez urzędy celne II kategorii oraz stopniowo przekazywało kompetencje wydawania zezwoleń na wolne od cła odprawy z Ministerstwa Skarbu na organy celne II instancji.

519 Dz. U. z 1924 r. Nr 68, poz. 662.

520 Dz. U. z 1924 r. Nr 71, poz. 695.

521 Dz. U. z 1924 r. Nr 82, poz. 788.

522 Dz. U. z 1925 r. Nr 49, poz. 339.

523 Dz. U. z 1925 r. Nr 130, poz. 937.

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 26 kwietnia 1926 r. w sprawie zmiany § 12 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵²⁴ uległ zmianie termin zgłaszania do odprawy celnej towarów w wewnętrznych urzędach celnych do trzydziestu dni oraz formularz wypełniany przez nadawców przesyłek kolejowych.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 30 czerwca 1926 r. w sprawie uzupełnienia § 6 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵²⁵ określiło treść świadectwa dla przywozu z zagranicy nasion koniczyny, lucerny, przelotu, nostryku, komornicy i tymotki. Winny one być sporządzane w języku polskim, francuskim, angielskim lub niemieckim.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 10 listopada 1926 r. w sprawie uzupełnienia przepisów o postępowaniu celnym⁵²⁶ uzupełniło wykaz towarów, których brak wyszczególnienia na fakturze nie pociągał za sobą dodatkowej opłaty manipulacyjnej.

Według obowiązującego dotychczas stanu prawnego zwolnienie od cła przewożonych wyrobów tytoniowych następowało na podstawie zaświadczenia zarządu właściwego monopolu, że przewożone towary stanowią własność rządową i są przeznaczone dla fabryk lub składów rządowych. Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 5 września 1927 r. w sprawie uzupełnienia § 7, poz. 5 rozporządzenia o postępowaniu celnym⁵²⁷ zaświadczenie takie mogło być wystawiane przez Zarząd Monopolu Tytoniowego W. M. Gdańska.

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 16 kwietnia 1928 r. w sprawie uzupełnienia § 6 rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵²⁸ ograniczeniu w przywozie z zagranicy poddano eter etylowy i jego mieszaniny. Stosowne zezwolenie wydawał Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych lub Ministrem Przemysłu i Handlu.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 września 1928 r. o uzupełnieniu §§ 5 i 6 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym⁵²⁹ zabroniło przywozu trujących gatunków fasoli „lutanus” i „rangoon” zaś na inne wymagało stosownego świadectwa botanicznego. Prócz tego ograniczało wywóz wszelkich gatunków ptaków śpiewających (np. słowików, sikor, czyżyków, zięb), który mógł odbywać się za stosownym zezwoleniem Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa.

Ostatni akt prawny wydany na podstawie delegacji zawartej w Rozporządzeniu Ministra Skarbu a dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym pochodził z dnia 28 grudnia 1929 roku⁵³⁰. Moc obowiązującą rozporządzenia utrzymała reformatorska w odniesieniu do istniejących stosunków prawnych ustawa z dnia 31 lipca 1924 w przedmiocie uregulowania stosunków

524 Dz. U. z 1926 r. Nr 44, poz. 274.

525 Dz. U. z 1926 r. Nr 70, poz. 407.

526 Dz. U. z 1926 r. Nr 115, poz. 668.

527 Dz. U. z 1927 r. Nr 83, poz. 744.

528 Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 502.

529 Dz. U. z 1928 r. Nr 90, poz. 789.

530 M. P. z 1930 r. Nr 10, poz. 13.

celnych⁵³¹. Zawarty w niej art. 6 stwierdzał, że wszystkie przepisy ogłoszone w Dzienniku Ustaw, wydane na podstawie uchwały sejmu z 1 sierpnia 1919 roku (a więc i rozporządzenie z 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym) otrzymują moc prawną od daty wydania. Sformułowanie takie nie było pomyłką legislacyjno-techniczną, bowiem konwalidowało wspomnianą już wątpliwą podstawę prawną przepisów wcześniejszych. Tym razem, przepisy celne uzyskały rangę ustawową, a ustawa z 31 lipca 1924 r. posiadała – w przeciwieństwie do uchwał Sejmu Ustawodawczego – prawne umocnienie w Konstytucji (art.44).

Do ustawy wydano ponad 500 przepisów wykonawczych, pozostały one jednak praktycznie bez znaczenia dla już ustanowionych reguł postępowania celnego.

Przepis art. 6 przywołanej właśnie ustawy razem z przepisami artykułów 11-15 i 21 rozporządzenia z 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej stał się podstawą do kolejnej regulacji postępowania celnego. Także z tego względu twierdzenie o pierwszorzędym znaczeniu aktu z roku 1920 dla potrzeb kształtowania polskiej procedury celnej uznać trzeba za trafne.

3.3.2. Postępowanie celne w latach 1930-1933

Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 14 marca 1930 r. o postępowaniu celnym⁵³² wprowadzało w życie nowe regulacje w zakresie stosowania taryfy celnej⁵³³. Podstawą prawną wydania aktu były przepisy rozporządzenia M. Sk oraz MPiH z 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej oraz zawierający bardzo szerokie upoważnienia kompetencyjne art. 6 ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych. Tym samym, od strony formalnej, podstawa prawna była niemożliwa do zakwestionowania.

Należy podkreślić, że – co do zasady – poszczególne instytucje prawne, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, nie uległy zmianie. Nowy akt charakteryzował się natomiast większą kulturą legislacyjną. Doprecyzowaniu uległy używane dotąd pojęcia i określenia. Dla przykładu – szczegółowo została omówiona deklaracja celna w sensie formalnym, czy też warunkowa odprawa celna towarów. Istotną nowością było uregulowanie trybu postępowania w rozpatrywaniu sprzeciwów (formy zażaleń). Zadeklarowany towar badała komisja na podstawie próbek, złożona z naczelnika urzędu celnego jako przewodniczącego i dwóch członków najbardziej doświadczonych w towaroznawstwie.

Tak jak w poprzednim stanie prawnym, decyzja Ministra Skarbu była ostateczna w administracyjnym toku instancji, ale istniała możliwość wniesienia skargi do NTA,⁵³⁴ którego orzeczenia były ostateczne w sądowym trybie postępowania⁵³⁵.

531 Dz. U. z 1924 r. Nr 80, poz. 777.

532 Dz. U. z 1930 r. Nr 33, poz. 276.

533 Była to reakcja Polski na ogólnoświatową sytuację gospodarczą z późniejszym – czerwiec 1930 – finałem w postaci nowej amerykańskiej taryfy celnej (ustawa Hawleya-Smoota). Por. M. Łapa, *Unifikacja systemu...*, str 198 i nast.

534 Za wyjątkiem zaskarżania rozstrzygnięć o charakterze czysto uznaniowym – art. 3, litera b ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym; Dz. U. z 1922 r. Nr 67, poz. 600.

535 Art. 1, zd. drugie wskazanej ustawy.

Rozporządzenie o postępowaniu celnym z 14 marca 1930 r., weszło w życie 1 czerwca 1930 r. a wraz z tym utraciły moc obowiązującą wszelkie przepisy wcześniejsze w tym przedmiocie.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 lutego 1932 r. w sprawie częściowej zmiany rozporządzenia z dnia 14 marca 1930 r. o postępowaniu celnym⁵³⁶ wprowadziło kilkanaście nowelizacji. Między innymi zmianie uległa zasada, że cło pobiera się według tych przepisów celnych i stawek taryfowych jakie obowiązywały w dniu zadeklarowania towarów do odprawy celnej. Odtąd ta reguła została utrzymana jedynie pod warunkiem uiszczenia należności celnych w ciągu czternastu dni od ustalenia wysokości należności. Intencją przepisu było ograniczenie swobody manipulacyjnego wykorzystywania w dobie Wielkiego Kryzysu raptownie zmieniających się – częstokroć z dnia na dzień – kursów walutowych. W przeciwnym wypadku (ewentualnego opóźnienia), w grę wchodziły przepisy z dnia uregulowania należności. Oprócz zmian powyższych, dalszemu sformalizowaniu uległa deklaracja celna. Za braki formalne deklaracji uznawano teraz niedołączenie do niej stosownych dokumentów handlowych. Częściowej zmianie uległa również tabela tarowa, stanowiąca załącznik do Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 14 marca 1930 r. o postępowaniu celnym⁵³⁷.

Kolejne Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 26 czerwca 1933 r. w sprawie częściowej zmiany rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 14 marca 1930 r. o postępowaniu celnym⁵³⁸ przyniosło niewielkie zmiany, w tym w tabeli tarowej. Tabela tarowa była zresztą wcześniej dwukrotnie zmieniana Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 13 stycznia 1932 r. o uzupełnieniu tabeli tarowej⁵³⁹ i Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 11 stycznia 1933 r. o częściowej zmianie tabeli tarowej⁵⁴⁰.

Tak jak poprzednie przepisy o postępowaniu celnym i te nowe zawierały regulacje dotyczące między innymi zakazów lub ograniczeniu przywozu lub wywozu pewnych towarów⁵⁴¹.

Bazowe dla wskazanych nowelizacji rozporządzenie o postępowaniu celnym, tj. z dnia 14 marca 1930 zostało zastąpione, w sumie podobnym, Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 4 października 1933 r. o postępowaniu celnym⁵⁴², przy czym poszerzono w tym ostatnim podstawę prawną wydania, odnosząc się do przepisu Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 23 sierpnia 1932 r. o ustanowieniu taryfy celnej przywózowej⁵⁴³. Ten z kolei akt prawny uchylono dwuetapowo. W zakresie zasadniczego postępowania celnego – na podstawie ustawy prawo celne z 27 października roku 1933, w zakresie przepisów o cleniu towaru w opakowaniach – na podstawie Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 9 października 1934⁵⁴⁴.

536 Dz. U. z 1932 r. Nr 17, poz. 105.

537 Dz. U. z 1930 r. Nr 33, poz. 276.

538 Dz. U. z 1933 r. Nr 56, poz. 427.

539 Dz. U. z 1932 r. Nr 5, poz. 30.

540 Dz. U. z 1933 r. Nr 5, poz. 31.

541 Dz. U. z 1931 r. Nr 42, poz. 381.

542 Dz. U. z 1933 r. Nr 77, poz. 552.

543 Dz. U. z 1932 r. Nr 85, poz. 732. Jako ciekawostkę można przytoczyć rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 marca 1931 r. o ograniczeniu wywozu żubrów.

544 Dz. U. z 1934 r. Nr 92, poz. 833.

3.3.3. Postępowanie celne w latach 1934-1939

Ostatnim aktem prawnym, który regulował zagadnienia postępowania celnego w II RP była ustawa o Prawie celnym, wydana rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 roku⁵⁴⁵. Było to rozporządzenie z mocą ustawy, wydane na podstawie art. 44 ust. 6 ówczesnej Konstytucji oraz ustawy z 25 marca 1933 r. o upoważnieniu Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁵⁴⁶. Akt ten zaczął obowiązywać od dnia 30 października 1934⁵⁴⁷.

Ustawa nie wniosła zasadniczych odmienności do istniejącego już stanu prawnego, miała charakter porządkujący. Podzielona była na 9 części, w obrębie których omawiano poszczególne instytucje prawne, liczyła 136 artykułów. Ujmowała w jednym akcie prawnym regulacje rozdrobnionych przedmiotowo, piętnastu aktów wcześniejszych z zakresu ceł. Była sześciokrotnie nowelizowana, przy czym dwie nowele przedwojenne nie dotyczyły zagadnień merytorycznych, a rozciągały stosowanie aktu na ziemie Śląska Cieszyńskiego, terytorium zajętego przez Polskę po układzie monachijskich mocarstw europejskich dzielącym Czechosłowację. Ostatnia, szósta nowelizacja miała miejsce w roku 1960. Do ustawy wydano 356 aktów wykonawczych (z czego najbardziej znacząca część dotyczyła zmian oraz interpretacji taryfy przywozowej, a druga co do ilości grupa – organizacji pracy urzędów celnych). Ustawa obowiązywała do dnia 1 marca 1962 roku⁵⁴⁸.

Część pierwsza postanowień (*Ustrój celny*) dotyczyła spraw natury ogólnej. Artykuł 1 ustawy precyzował pojęcie polskiego obszaru celnego stanowiąc że: terytorium Państwa Polskiego i terytorium Wolnego Miasta Gdańska stanowią polski obszar celny, na którym jednolicie stosuje się przepisy celne (art. 2), przede wszystkim w ramach granicznego pasa celnego (art. 5 i 6). Pas celny, o ile konwencje celne z sąsiadami II RP nie stanowiły inaczej, zgodnie z przepisami wykonawczymi rozciągać się mógł do 4 kilometrów w głąb kraju od granicy państwowej. Mieszkańcom pasa celnego przysługiwały określone przepisami wykonawczymi ułatwienia w przemieszczaniu towarów przez granicę, a z drugiej strony, możliwe w nim były działania nadzwyczajne organów państwowych powołanych do spraw egzekwowania należności celnych i kontroli ruchu towarowo-osobowego.

Prawo celne regulowało kontrolę obrotu towarowego i strukturę administracji celnej. Tak jak dotychczas – naczelny zarząd ceł sprawował Minister Skarbu, a jego organami były okręgowe

545 Dz. U. z 1933 r. Nr 84, poz. 610.

546 Dz. U. z 1933 r. Nr 29, poz. 249.

547 Zbiegło się to miesięcznie z terminem (1 października 1934) rozpoczęcia obowiązywania ustawy z dnia 15 marca 1934 Ordynacja Podatkowa, przy czym, zarówno z uwagi na treść zapisów ordynacji – art. 1 i 2 – jak również stanowisko doktryny – np. I. Weinfeld, *Skarbowość...*, T. 2, Warszawa 1937, str. 13, jasnym było, że wymienione właśnie ustawy regulują zupełnie rozdzielnie postępowanie celne i postępowanie podatkowe. Warto przy okazji wspomnieć, że połowa lat 30-tych była okresem zamykania procesów unifikacyjnych w zakresie szeroko rozumianego prawa gospodarczego.

548 Podane dane i liczby dowodnie świadczą o społeczno-gospodarczej potrzebie całej regulacji i zasadności omawianego aktu prawnego oraz trafności i wynikającej z tego trwałości jego postanowień.

władze II instancji, urzędy celne jako miejscowe władze I instancji i Straż Graniczna powołana do ochrony granicy celnej, także do wykonywania czynności co najmniej w ramach pasa celnego. Możliwe było ustanawianie podurzędów, tudzież posterunków celnych, co zastrzeżone było do kompetencji Ministra Skarbu, podobnie jak ustanawianie i znoszenie urzędów. Dla potrzeb uporządkowania skomplikowanych jak się okazało w dotychczasowej praktyce zagadnień sposobu rozumienia taryfy celnej, powołano organ doradczy – Radę Towaroznawczą, która była ostatecznym w administracyjnym pionie celnym interpretatorem taryfy celnej.

Dookreślono kompetencje organów celnych do działań wewnątrz kraju, poza strukturami urzędów. Tym samym (art. 11) władze celne otrzymywały m.in. prawo do przeprowadzania **dotatkowej 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 (fizycznie) zatrzymać i (prawnie) zająć towary, zatrzymać podejrzane osoby, dokonywać rewizji osób i pomieszczeń. Miały też uprawnienia do kontrolowania publicznych przedsiębiorstw transportowych, trudniących się przewozem osób i towarów przez granicę, w tym celu prawo wstępu do środków przewozowych, pomieszczeń i terenów służbowych oraz prawo wglądu do ksiąg i dokumentów dotyczących przewozu osób i towarów przez granicę celną.

Część druga ustawy (zatytułowana *Cła – towary*) określała, że od towarów przywożonych z zagranicy i wywożonych za granicę pobierane jest cło. Nie pobierało się cła od towarów przewożonych tranzytem⁵⁴⁹.

Omawiany akt używał liczby mnogiej w odniesieniu do ceł, a więc ogólną intencją ustawodawcy było ich różnicowanie. Podstawowymi były (art. 13 i 14) cła przywózowe i wywózowe oraz odwetowe i dodatkowe. Od ceł odróżniono opłaty celne.

Dalej w ustawie stwierdzano (art. 13 ust. 3), że wysokość cła określa taryfa celna. Od towarów pobierane były także opłaty manipulacyjne, mogła być również wprowadzona dodatkowa opłata manipulacyjna (akcydencja). Wysokość opłat manipulacyjnych ustalał Minister Skarbu, aczkolwiek wartość opłat nie mogła przekraczać 10% sumy cła, a dodatkowej opłaty manipulacyjnej 5% sumy cła.

Cło pobierało się w biletach banku polskiego i polskich monetach (biletach) zdawkowych⁵⁵⁰. W wykonaniu przepisów o wysokościach opłat możliwe były uzgodnienia bilateralne, w za-

549 Istniała szczególna regulacja traktatowa w tym zakresie. W dniu 30 listopada 1930 roku, w Berlinie zawarta została umowa o ułatwieniach w komunikacji kolejowej między Prusami Wschodnimi a trzecimi państwami w tranzycie przez Polskę, obszar Wolnego Miasta Gdańska i resztę Niemiec... (Dz. U. z 1933 Nr 46, poz. 353) Artykuł 1 stanowił, że ułatwienia przewidziane w umowie mają zastosowanie do komunikacji osobowej, bagażowej, przesyłek ekspresowych i przesyłek specjalnie przyspieszonych (realizowanych przez PKP pod nadzorem specjalnego konwoju). Konwencja w ogólnej wymowie miała na celu uregulowanie spraw objętych Konwencją paryską z 21 kwietnia 1921 r., w szczególności ustanawiała zasadę (art. 2) zwolnienia podróżnych i ich bagażu od wszelkich formalności paszportowych i celnych oraz od wszelkich opłat celnych.

550 Były to banknoty zastępujące monety, o różnych nominałach złotych i groszowych; bilety zdawkowe formalnie wycofano z obiegu 30 czerwca 1932 roku, w istocie zakończono ich emisję; dla przykładu – szacowana wartość biletów w obiegu w roku 1929 to 64 miliony złotych, co stanowiło ok. 4% wartości pieniądza będącego w obiegu. Pozostałymi – jak widać – nadal można było regulować należności publicznoprawne w tym celne.

sadzie na podstawie traktatów handlowych (celnych, nawigacyjnych) Za towar uznano każdy przedmiot ruchomy, tak nowy jak używany bez względu na gospodarcze przeznaczenie. O kwestii krajowości towaru rozstrzygało jego pochodzenie (art. 19).

Część trzecia ustawy dotyczyła zwolnień od należności celnych i obejmowała oprócz ceł i opłaty manipulacyjnej także opłaty składowe i nazywała się *Zwolnienie od cła i ulgi celne*. Zwolnienie miało charakter bezwzględny (takim były na przykład dowolne towary, od których w przypadku jego naliczenia cło nie przekroczyłoby wartości 20 groszy) lub względny. Między innymi zwolnione od cła były przedmioty należące do przedstawicielstw dyplomatycznych, przedmioty osobistego użytku podróżnych i osób transportujących towary i podróżnych, przedmioty osób wracających do kraju na zasadach repatriacji, importowana broń, przedmioty nadsyłane przez zagranicznego ofiarodawcę dla potrzeb ubogich i kościołów uznanych przez państwo wyznań. Oprócz tego, art. 22 poświęcony był mieniu będącemu przedmiotem przesiedlenia i stanowił, że zwolnione od opłaty celnej było: mienie używane osób przesiedlających się do polskiego obszaru celnego po rocznym co najmniej pobycie za granicą, jeżeli odpowiada ich stanowi i stosunkom, i ma służyć nadal do ich własnego użytku lub do wykonywania zawodu.

Prawo do wydawania ulg celnych wykorzystał w rozporządzeniach (pierwszym wydanym w dniu 27 października, a znowelizowanym 4 kwietnia 1939 r.) Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa i Reformy Rolnej⁵⁵¹. Ulgi dotyczyły szeregu artykułów uznanych za niezbędne dla krajowego przemysłu i rolnictwa, półfabrykatów i surowców. Tabela towarowa zwolnień obejmowała ok. 300 towarów i grup towarowych, w tym produkty przemysłu samochodowego. Zwolnień dokonywano z urzędu lub na wnioski strony. Zezwoleń na przywóz udzielał Minister Skarbu lub izby handlowo-przemysłowe, według określonych zasad.

Część czwarta ustawy dotyczyła ruchu osobowego i towarowego przez granicę celną i tak też się nazywała. Zgodnie z przepisami (art. 25 i nast.) towar mógł być przywożony i wywożony z kraju tylko drogą celną, tj. linią kolei żelaznych, poprzez przystanie morskie, drogami lądowymi, wodnymi i powietrznymi uznanymi i ogłoszonymi jako drogi celne.

W ruchu osobowym mogły być odprawiane jedynie przedmioty osobistego użytku i niewielkie ilości innych towarów określone przez Ministra Skarbu. W ramach obrotu towarowego (art. 30 ust. 1) można było do polskiego obszaru celnego przywozić wszystkie towary⁵⁵². Obrót towarowy z zagranicą podlegał ograniczeniom jedynie ze względu na bezpieczeństwo i obronę kraju, ochronę zdrowia, zwierząt i roślin oraz zobowiązania międzynarodowe.

Część piąta ustawy *Postępowanie celne* regulowała postępowanie celne, a z racji objętości i zakresu regulacji, podzielona była na rozdziały: Przepisy ogólne, Przepisy dla poszczególnych odpraw celnych; ten dzielił się na sekcje: 1. Odprawa ostateczna w: przywozie, w wywozie, 2. Odprawa warunkowa, 3. Odprawa przekazowa, 4. Złożenie towarów na skład, do (A)

551 Odpowiednio: Dz. U. z 1938 Nr 840, poz. 570 i z 1939 r. Nr 33, poz. 214.

552 Formalnie zachowano więc swobodę w handlu zagranicznym.

publicznych lub (B) prywatnych składów celnych; kolejny rozdział był zatytułowany: Osobne przepisy dla poszczególnych rodzajów przewozów towarów przez granicę celną, a ostatni, piąty, zatytułowany: Osobne przepisy dla pasa granicznego.

Stosowne przepisy (art 31) znajdujące się w ustawie jeszcze przed częścią o postępowaniu stanowiły, że towary przywożone do Polski powinny być dostarczone do urzędu celnego do odprawy celnej z wskazaniem rodzaju żądanej odprawy.

Zdefiniowano następujące rodzaje odpraw celnych:

- odprawa ostateczna przywózowa i ostateczna wywózowa,
- odprawa warunkowa przywózowa i odprawa warunkowa wywózowa,
- przekazanie towaru do innego urzędu celnego,
- złożenie towaru na skład,
- powrotny przywóz z zagranicy towarów krajowych i powrotny wywóz za granicę towarów zagranicznych poza obrotem warunkowym.

Towar do odprawy celnej mógł zgłosić właściciel towaru lub upoważniony przez właściciela pełnomocnik. Dla potrzeb odprawy towarów stronę reprezentować mógł także agent celny lub agencja celna. Celem tego rozwiązania było przyspieszenie odpraw celnych przy zmniejszeniu kosztów działania organów państwowych. Aby zostać agentem celnym należało uzyskać koncesję od Ministra Skarbu, po czym uzyskać kolejną koncesję na otwarcie filii przy urzędzie celnym. Minister Skarbu zatwierdzał także maksymalną taksę opłat pobieranych od strony za załatwienie przez agenta formalności celnych. Towary przeznaczone do odprawy celnej do czasu jej dokonania mogły być przechowywane w magazynach celnych (do 6 miesięcy) prowadzonych przez zarząd celny lub przedsiębiorstwa państwowe, samorządy i przedsiębiorstwa, którym zarząd celny powierzył prowadzenie magazynu. W tej, piątej części aktu zawarto również przepisy dotyczące prowadzenia poszczególnych rodzajów odpraw, prowadzenia składów celnych (te mogły być prywatne lub publiczne) oraz małego ruchu granicznego. Przepisy dotyczące składów celnych koncentrowały się na zagadnieniu zwolnienia towarów masowych (rudę, żłom, węgiel, nasiona, śledzie, masło, jaja itp.) od zamknięcia celnego – jak na przykład: Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 stycznia 1935 r. w sprawie zwalniania od zamknięcia celnego niektórych składów celnych, przeznaczonych do przechowywania pewnego rodzaju towarów⁵⁵³; do wybuchu wojny wydano jeszcze cztery akty prawne w przedmiotowym zakresie.

Istotną rolę porządkującą przepisów zawartych w tym dziale było jednoznaczne rozdzielanie właściwości organów celnych od właściwości organów podatkowych. Dotychczas w teorii i praktyce stosowania prawa w II RP nie było jasne, czy do opłat celnych (o charakterze dodatkowego cła lub manipulacyjnych) pobieranych przez organy administracji celnej nie powinno się stosować przepisów z zakresu prawa podatkowego. Rozporządzenie w randze ustawy usu-

⁵⁵³ Dz. U. z 1935 r. Nr 11, poz. 58.

wało ten stan niepewności, w związku z czym należności (należytości) celne stały się przedmiotem wyłącznej właściwości celnego pionu administracji państwowej.

Ustawa precyzowała (art. 83 i nast.) zagadnienia ruchu i obsługi celnej statków wpływających na polskie wody śródlądowe i w ruchu morskim. Osobno były uregulowane (art. 103 i nast.) zagadnienia przewozu lotniczego i obsługi celnej. W sposób uproszczony określono zasady czenia listów (art. 79) i ruchu towarów za pośrednictwem kolei (art. 76-77) i samochodów (art. 74-75).

Część szósta ustawy (*Uiszczenie należności celnych*) poświęcona była regulacjom dotyczącym uiszczania należności celnych i stosownie do tego, tak się nazywała. Odpowiedni przepis (art. 116) stanowił, że: strona zobowiązana jest uiścić należności celne w ciągu 14 dni od daty ustalenia rewizji celnej, a w przypadku wniesienia zażalenia w sprawie stosowania taryfy celnej, następnego dnia po dniu, w którym orzeczenie władz celnych uzyskało prawomocność. Należności celne w zasadzie miały charakter ostateczny w przypadku ich zapłacenia. Mogły być odroczone lub skredytowane.

Zgodnie z przepisami zawartymi w siódmej części ustawy (*Sprzedaż towarów*), towary skonfiskowane sprzedawane były podczas publicznego przetargu organizowanego przez urząd celny. Wprawdzie przepis (art. 126) posługiwał się ogólnym sformułowaniem powodów konfiskaty, jednak kolejność pokrywanych przez urząd zaspokojień (po potrąceniu kosztów przetargu) jasno wskazywała na przedmiot zaległości. Były to: cło, podatki pośrednie i monopolowe wymierzone razem z cłem, należności przewozowe i przeładunkowe oraz składowe. Po dwóch przetargach podczas, których nie sprzedano towaru zajętego, podlegał on zniszczeniu lub nieodpłatnemu przekazaniu na potrzeby państwowe lub dobroczynne.

Część ósma ustawy obejmowała procedury zażaleniowo-odwoławcze i nosiła nazwę *Środki prawne*. Tymi były zażalenia. Zgodnie z art. 130 ustawy, orzekanie w sprawach stosowania taryfy celnej należało wyłącznie do władz celnych. Ostatecznym organem rozpatrującym te zażalenia były władze celne I (to w przypadku uwzględnienia zażalenia) i II instancji oraz Minister Skarbu. Przewidziano możliwość wstrzymania wykonania orzeczenia oraz przywrócenia terminu do wniesienia zażalenia.

Orzeczenie ostateczne w trybie przepisów prawa celnego mogły być zaskarżone do Najwyższego Trybunału Administracyjnego – to w trybie przepisów o NTA.

Ostatnia – dziewiąta – część ustawy zawierała postanowienia końcowe (*Przepisy końcowe*). Omówione były tu delegacje dla przepisów niższej rangi mających na celu uregulowanie sposobów zgłoszenia celnego a także, toku postępowania celnego w trybie zażaleń. Pojawił się w tej części również jeden ogólny przepis dotyczący odpowiedzialności przedsiębiorstwa przewozowego.

Rozporządzenie weszło w życie 30 października 1934 roku⁵⁵⁴.

554 Jak wspomniano wcześniej, omawianym aktem prawnym scalono obowiązujące dotychczas rozproszone regulacje, tym samym utraciły moc obowiązującą następujące przepisy:

a) rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 11 czerwca 1920 r. o taryfie celnej

Prezydenckie rozporządzenie Prawo celne oraz wydane 9 października 1934 r. rozporządzenie Ministra Skarbu – Przepisy wykonawcze do Prawa celnego⁵⁵⁵ stanowić miały pełną regulację zagadnień celnych. Charakterystyczne dla polskiego prawa celnego było wyłączenie z ustawy o ustroju i postępowaniu celnym przepisów karno-skarbowych.

Przywołane przepisy celne ustawy zachowały moc obowiązującą także po Drugiej Wojnie Światowej.

3.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

Tytuł bieżącego rozdziału, tj. *Prawo materialne i postępowanie celne w okresie międzywojnia* nawiązuje do utrwalonej współczesnej polskiej myśli prawniczej. Użyte pojęcia rozumie w następujący sposób: „Prawo materialne określa treść działań administracji publicznej. Zawiera normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów usytuowanych na zewnątrz tej administracji znajdujące się w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.” Prawo proceduralne zaś określa jako: „Przepisy prawa procesowego zwane też przepisami formalnymi, regulują sposób postępowania przed organami administracji publicznej (podmiotami administrującymi), wskazują na strony postępowania..., oraz określają sposób rozstrzygnięcia sprawy”⁵⁵⁶. Rozdział obejmuje, choć w końcowych fragmentach skrótowo, całokształt obowiązujących w okresie międzywojnia przepisów prawnych ustalających przedmiot i sposób postępowania stron stosunku prawno-celnego, przede wszystkim organów celnych w zakresie stosowania (prawidłowego naliczania) ceł, wraz z opisem administracyjnych procesów kontrolnych⁵⁵⁷. W początkowej części rozdziału opisane zostało funkcjonowanie celnictwa pol-

(Dz. U. Nr 51, poz. 314) wraz ze wszystkimi późniejszymi zmianami i uzupełnieniami oraz kolejne przepisy wydane na podstawie wyżej wymienionego rozporządzenia o taryfie celnej,

b) ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych (Dz. U. Nr 80, poz. 777) wraz ze wszystkimi późniejszymi zmianami i uzupełnieniami oraz wszystkie rozporządzenia wydane na podstawie tej ustawy,

c) art. 52-56 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 marca 1928 r. o prawie lotniczym (Dz. U. Nr 31, poz. 294), o ile postanowienia tych artykułów dotyczyły spraw celnych unormowanych w rozporządzeniu uchylającym,

d) ustawa z dnia 7 listopada 1931 r. w sprawie zwolnienia od cła przywozowego i opłat manipulacyjnych sprzętu, służącego dla potrzeb armii, sprowadzanego przez władze wojskowe, oraz materiałów i przedmiotów, przeznaczonych do zwiększenia siły obronnej Państwa (Dz. U. Nr 105, poz. 812) i wszystkie rozporządzenia wydane na jej podstawie,

e) ustawa z dnia 10 marca 1932 r. o wolnych obszarach celnych (Dz. U. Nr 32, poz. 330) oraz wszystkie rozporządzenia wydane na jej podstawie,

f) wszelkie obowiązujące dotychczas przepisy celne, pozostałe po państwach zaborczych.

555 Dz. U. z 1934 r. Nr 90, poz. 820.

556 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, str. 32-34.

557 W proponowanej redakcji niniejszej pracy oddzielone zostało celne prawo ustrojowe (s. 2.2.2.) od prawa proceduralnego i materialnego. Jest w doktrynie prawa celnego oczywistym, że obejmuje ono również zagadnienia organizacji samego aparatu celnego. „Pod pojęciem „norm prawa celnego materialnego” rozumieć należy „...treść działań organów administracji celnej, a więc podstawowe zasady obrotu towarowego z zagranicą, prawa i obowiązki podmiotów wchodzących w stosunki administracyjnoprawne, w związku z dokonywaniem tego obrotu oraz sprawowaniem nad nim kontroli celnej. Normy prawa proceduralnego służą realizacji prawa celnego materialnego. Zawierają one sposób realizacji praw i obowiązków uczestni-

skiego, w okresie bezpośrednio następującym po I Wojnie Światowej, by po tym przejść do nakreślenia materialno-prawnego aspektu stosowania procedur administracyjnych w zakresie cłenia. Przybliżony został „rodowód” polskiej taryfy, to w kontekście porozumień międzynarodowych z okresu wojennego, a następnie omówione zostały poszczególne regulacje w tym zakresie, a także ogólnie przywołane stanowisko doktryny prawa. W pracy o charakterze prawniczym nie ma potrzeby analizowania poszczególnych stawek taryfy ani jej skutków ekonomicznych, należy natomiast wskazać jej główne elementy konstrukcyjne do których m. in. zaliczyć trzeba znajdujący oparcie w stanie prawnym jej związek z polityką gospodarczą⁵⁵⁸.

W dalszej kolejności rozdziału dany jest opis procedur jakie organy państwowe miały stosować w sprawach naliczania cła i kontroli sposobu tegoż naliczania.

Zauważone zostało, iż pierwsze postępowanie ustanowione przez polskie przepisy prawa, traktowane ogólnie jako postępowanie celne, w istocie takim było jedynie w najbardziej ogólnym sensie, a istocie zaś stanowiło element postępowań mających za cel apro wizację Warszawy i innych dużych miast RP. Następnie, omówione zostały zdecydowanie ściślejsze od strony techniki legislacyjnej kolejne w międzywojniu przepisy w zakresie postępowania celnego, które regulowały to zagadnienie już bez wątpliwości doktrynalnych (charakter zobowiązania celnego) i praktycznych (w kwestii stosowania przepisów Ordynacji podatkowej w miejsce, czy też obok tych z zakresu postępowań przed organami celnymi). Przedstawiona jest procedura celna wraz z wskazaniem elementów właściwości rzeczowej i terenowej (miejscowej) organów celnych, to celem zrekonstruowania postępowania wraz z wybranymi regulacjami wynikającymi z zmian przepisów głównych lub pochodzących z aktów wykonawczych.

W tej części dysertacja przybliży prawo pozytywne, niezbędne dla zrozumienia zasad polskiego prawa celnego i norm obowiązujących.

Poruszone jest także zagadnienie zaskarżalności sądowej orzeczeń wydanych w postępowaniu celnym.

Postępowanie celne uregulowane przepisami z roku 1933 omówione jest w sposób schematyczny, z uwagi na ograniczone przedmiotowo zmiany w stosunku do instytucji prawnych przewidzianych przez przepisy poprzednie Ustawa z roku 1933 była bowiem w istocie aktem porządkującym stan prawny.

Powyższe ujęcie „pozytywnego prawa celnego” zarówno w warstwie materialno– jak i formalno-prawnej pozwala na połączenie merytorycznej zawartości tego rozdziału z rozdziałem pierwszym, rozpoczynającym niniejszą pracę: (a) wyraża w sensie ustanowionych przepisów

ków obrotu towarowego z zagranicą. Regulują zasady i tryb postępowania organów administracji celnej, jak również osób występujących przed tymi organami. Normy prawa ustrojowego traktują o ustroju i zakresie działania organów administracji celnej.” S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Prawo celne. Zarys wykładu*, Warszawa, 2001, str. 9-10.

558 Podkreślona jest – poprzez kilkukrotne poruszanie tematu i przywołanie stosownych tabel – rola przeliczników walutowych, co ilustrować ma znaczenie i związek cel z aktualną polityką pieniężną II RP, zwłaszcza – z wspartą zagranicznymi pożyczkami gwarantowanymi dochodami z cel jako formą ich zabezpieczenia – reformą finansów publicznych zwaną potocznie reformą Grabskiego.

prawa instytucje znane doktrynie prawa z zakresu celnictwa, a także (b), otwiera pole do sformułowania normatywów (meta-normy) prawa materialnego i postępowania celnego⁵⁵⁹.

Normatyw prawa i postępowania celnego zdefiniowany w dysertacji jako narzędzie dogmatyki prawa, w odniesieniu do stanu prawnego z lat 1918-1939 przedstawia się dla poszczególnych regulacji – jak poniżej.

Przewidzianą dekretem z lutego roku 1919⁵⁶⁰ regulację jedynie bardzo ogólnie nazwać można postępowaniem celnym⁵⁶¹ i to tylko dzięki wskazaniu organu celnego jako upoważnionego do przyjęcia zgłoszenia towaru i formalnemu nazwaniu takiego postępowania celnym, bowiem:

1. nie miało to postępowanie żadnego związku z taryfami celnymi (jest to zatem konstrukcyjny element „niedogmatyczny” normatywu, wynikający jedynie z doktryny prawa i nazewnictwa aktu), choć obejmowało:
2. towary,
3. przewożone (w tym tranzytem) i wywożone przez i poza obszar państwa,
4. pozostające w gestii podmiotu upoważnionego prawnie do rozporządzania nimi,
5. na którym spoczywał obowiązek prawny dokonania zgłoszenia towaru
6. organowi administracji celnej,
7. upoważnionemu do przeprowadzenia rewizji (zapoznania się i badania towaru). To upoważnienie nie jest wprawdzie wprost wymienione, zawiera się jednak w uprawnieniu do zatrzymania towaru nie objętego pozwoleniem na przywóz lub wywóz.

Czynności przewozowe przez i poza obszar państwa wymagały dla swej ważności (legalności) osobnego pozwolenia organów administracji ogólnej. Uzyskanie pozwolenia nie było jednak elementem koniecznym postępowania wobec organu celnego, natomiast brak takiego pozwolenia, zawierającego warunki przewozu bądź wywozu, powodował powstanie stanu przymusowego przejścia własności bądź posiadania towaru. Przejęcie było wprawdzie regulowane omawianym dekretem, ale ponieważ wymagało spełnienia dwóch warunków – braku pozwolenia i braku zgłoszenia, nie można traktować go jako elementu postępowania przed organem celnym.

Należy zatem stwierdzić, że wynikający z przepisów prawa (dekretu) normatywny wzór (model) postępowania przed organem celnym obowiązujący w roku 1919 składał się z powyżej omówionych elementów, opisanych punktami od 2 do 7 włącznie. Z uwagi na milczenie przepisów dekretu w sprawie stosowania taryfy celnej do towarów przewożonych lub wywożonych przez, do lub poza obszar państwa, postępowanie w nim opisane nie powinno od strony formalnej zostać uznane za postępowanie celne, a za szczególny tryb postępowania administracyjnego

559 Normatyw można traktować także jako regułę tudzież zasadę prawa, względnie postulat systemu prawa.

Por.: W. Lang et c., *Teoria...* str. 398-400.

560 Dz. U. z 1919 r. Nr 15, poz. 216.

561 Trzeba wskazać, że dekret uchylili Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o obrocie towarowym z zagranicą; Dz. U. z 1920 r. Nr 79, poz 527.

w zakresie prowadzenia działań aprowizacyjnych, wykorzystującego istniejące organy celne jako podmioty wykonawcze⁵⁶².

Zaproponowanej oceny wskazanego aktu prawnego nie zmienia zawarte w art. 19 rozporządzenia z 4 listopada 1919 o taryfie celnej uchylenie pozaborczych taryf celnych⁵⁶³.

Wprowadzenie polskiej taryfy celnej i wydanie na tej podstawie Przepisu wykonawczego... spełnia już warunki polskiego procesu legislacyjnego do uznania, że normy procedury zbudowane w oparciu o te akty prawne tworzyły polskie postępowanie celne.

Normatyw uchwalonych w listopadzie roku 1919 przepisów o postępowaniu celnym⁵⁶⁴ przewidywał:

1. podległość obowiązkowi opłaty cła (pieniężnej zapłaty, czyli poboru, z dołu lub z góry, z możliwością przejścia własności towaru) wskazanego co do wysokości w taryfie celnej a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleń indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła,
2. towaru bez różnicy kraju pochodzenia, o ile jego przywóz nie został ogólnie zabroniony, pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich pomiar ilościowo-wagowy,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. za wyjątkiem przewozu tranzytowego lub wywozu,
5. zgłoszonego do wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzenia towarem,
6. przy czym cło określone zostaje bez konieczności rewizji poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
7. upoważniony organ administracji celnej.

Przepis wykonawczy... do rozporządzenia o taryfie celnej zawierał również regulacje wskazujące stany faktyczne obojętne dla postępowania celnego⁵⁶⁵ lub przepisy o charakterze technicznym, stanowiące przygotowanie do postępowania celnego⁵⁶⁶. Organ

562 Trudno umiejscowić stosunki prawne jakie przewidywał omawiany dekret choćby w najszerzej danej definicji prawa celnego – jak choćby: [prawo celne] „...należy zaliczyć do działu prawa publicznego o charakterze kompleksowym. Tworzą go w głównej mierze normy prawne należące do prawa gospodarczego publicznego, jak i prawa finansowego, w zakresie w jakim w jakim odnoszą się one do stosowania przez państwo określonych narzędzi administracyjnoprawnych bądź finansowo-prawnych, kształtujących obrót towarowy z zagranicą. Granica podziału norm prawnych zaliczonych umownie do prawa celnego przebiega przede wszystkim co do przedmiotu ich regulacji, ale także w pewnym stopniu co do podmiotu tych norm oraz stosunków prawnych.” E. Fojcik–Mastalska, K. Sawicka: *Podstawy prawa celnego i dewizowego*, Wrocław, 2001, str. 14.

563 To stanowiło: Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 10 stycznia 1920 r. Z dniem tym tracą moc obowiązującą austrowęgierska ustawa o taryfie celnej z 13. lutego 1906, niem. ustawa o taryfie celnej z 25. grudnia 1902, ros. taryfa celna z 13. (26) stycznia 1903, dalej wszystkie taryfy celne, wydane przez okupantów, wreszcie wszystkie wydane do tych ustaw i taryf przepisy wykonawcze, instrukcje, rozporządzenia itp. Osobną sprawą jest, że nadal można było przyjmować zapłatę cła w koronach austriackich. Regulację w tym zakresie zawierał art. 3 Rozporządzenie Ministra Skarbu w przedmiocie ustanowienia stosunku marek polskich do koron; Dz. U. z 1919 r. Nr 96, poz. 513.

564 Dz. U. z 1919 r. Nr 11, poz 64.

565 Na przykład wywóz poza obszar celny państwa towarów, których wywóz nie był zabroniony,

566 Na przykład wskazanie dróg którymi powinien być przemieszczany towar. Taką instytucją prawną była również linia celna. Mogła być ona wprowadziona fizycznie wyznaczona, jednak, to przekroczenie granicy państwowej decydowało o powstaniu należności celnej.

mogły wydawać także nie związane bezpośrednio z wymiarem cła, co do zasady zaskarżalne rozstrzygnięcia administracyjne.

Kolejny zespół przepisów o postępowaniu celnym⁵⁶⁷, z roku 1920 mogący zostać nazwany normatywem różnił się od poprzedniego i przedstawiał się jak poniżej, przewidując:

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, czyli poboru, z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub poboru z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła
2. towaru, o ile jego przywóz nie został ogólnie zabroniony, towaru pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich pomiar ilościowo-wagowy, przy czym towary z kraju traktującego Polskę lub jej flotę handlową gorzej niż inne kraje, mogły być obłożone dodatkowym cłem,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. nie przewidując wyjątków w odprawie celnej dla przewozu tranzytowego lub wywozu,
5. zgłoszonego do mogącego przybrać charakter etapowy wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem,
6. przy czym cło określone zostaje bez konieczności rewizji poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
7. upoważniony organ administracji celnej.

Wskazane właśnie ogólne reguły (normatywy) rządzące postępowaniem i prawem celnym przetrwały w międzywojniu w ciągłości stosowania najdłużej spośród wszystkich przepisów proceduralnych w zakresie ceł i obowiązywały do roku 1930. Kolejny w chronologii stan prawny⁵⁶⁸ tworzył następujący normatyw postępowania celnego, niewiele różniący się od poprzedniego:

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, poprzez pobór z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub pobór z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła lub z cłem obniżonym
2. towaru, o ile jego przywóz nie został ogólnie zabroniony lub ograniczony, pozostający w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich pomiar ilościowo-wagowy,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. na stałe bądź czasowo lub wywozu z zastrzeżeniem powrotnego przywozu, za wyjątkiem przewozu tranzytowego,
5. za wyjątkiem tegoż tranzytu – zgłoszonego do mogącego przybrać charakter etapowy wy-

567 Dz. U. z 1921 r. Nr 11, poz 64 wraz z przepisami wykonawczymi.

568 Dz. U. z 1930 r. Nr 33, poz. 276.

miaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem, a także dla towaru nie zgłoszonego do odprawy, bez konieczności rewizji,

6. przy czym cło określone zostaje poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
7. upoważniony organ administracji celnej.

Następny w chronologii akt prawny dotyczący ceł, pochodził z 4 października roku 1933⁵⁶⁹ regulował podstawowe zasady (normatyw) postępowania celnego w sposób niewiele się różniący od poprzednich:

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, przez pobór z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub pobór z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła lub z cłem obniżonym
2. zdatnego do użytku towaru, o ile jego przywóz nie został ogólnie zabroniony lub ograniczony, pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich pomiar ilościowo-wagowy,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. na stałe bądź czasowo lub wywozu z zastrzeżeniem powrotnego przywozu, oraz przewożonego w ramach nieuprzywilejowanego tranzytu,
5. z konieczną rewizją zgłoszonego przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem, do mogącego przybrać charakter etapowy wymiaru cła (odprawy) a także dla towaru nie zgłoszonego do odprawy,
6. przy czym cło określone zostaje poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
7. upoważniony organ administracji celnej.

Postępowanie celne w porządku legislacyjnym jakim nadały mu przepisy poprzedzające te, zawarte w prezydenckim dekrete w randze ustawy o prawie celnym wydanym w dniu 27 października 1933⁵⁷⁰, początkowo zostały przez ten akt zachowane. Stanowił o tym przepis art. 13, ustęp 3: „Sposób stosowania taryfy celnej określają osobne przepisy”. W praktyce – nastąpiło odejście od oparcia postępowania celnego o przepisy o taryfie na korzyść zawartych w ustawie.

Ta przewidywała następujący normatyw postępowania celnego:

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, przez pobór z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub pobór z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidual-

569 Dz. U. z 1933 r. Nr 77, poz. 552

570 Dz. U. z 1933 r. Nr 84, poz. 610.

- nych warunkowych lub stałych jako wolny od cła lub z cłem obniżonym, z możliwością stosowania ceł odwetowych o charakterze prohibicyjnym,
2. zdatnego do użytku towaru znanego co do kraju pochodzenia a stanowiącego rzeczy ruchome, o ile ich przywóz lub wywóz nie został ogólnie zabroniony lub ograniczony, towaru pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich pomiar ilościowo-wagowy,
 3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
 4. na stałe bądź czasowo lub wywozu z zastrzeżeniem powrotnego przywozu, za wyjątkiem towaru przewożonego w ramach tranzytu,
 5. z konieczną rewizją zgłoszonego do mogącego przybrać charakter etapowy wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem, a także dla towaru nie zgłoszonego do odprawy,
 6. przy czym cło określone zostaje poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
 7. upoważniony organ administracji celnej.

Powyższy normatyw (model) postępowania celnego, w kształcie jaki nadały mu przepisy prezydenckiego rozporządzenia utrzymał się niemal przez 30 lat, z oczywistą przerwą stosowania w czasie wojny. W dysertacji nie jest omawiany normatyw postępowania celnego jakie obowiązywało na terenie II RP po ataku Rzeszy Niemieckiej na Polskę, z uwagi na okoliczność, że w istocie przepisy z tego okresu jedynie ograniczały uprawnienia przewidziane ustawą z roku 1933.

Rozdział IV

Polskie prawo celne i zagadnienia budżetowe z okresu międzywojnia

- 4.1. Preliminarze budżetowe i ustawy skarbowe w II RP
- 4.2. Prawo celne we wrześniu 1939 roku
- 4.3. Zagadnienia celne i prawne obejmujące terytorium II RP związane z wybuchem II Wojny Światowej w świetle prawa narodów i krajowych porządków prawnych
- 4.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

4.1. Preliminarze budżetowe i ustawy skarbowe w II RP

Dochody z ceł stanowiły w międzywojennej Polsce niepodzielny element dochodów budżetu państwa. Ustawodawstwo celne stanowi element prawa finansowego⁵⁷¹. Nauki prawne współcześnie w sposób dosyć ogólny definiują prawo finansowe jako „...regulacje prawne odnoszące się do działalności finansowej organów państwa i samorządu oraz różnych publicznych instytucji, agend i jednostek organizacyjnych... Prowadzona jest... przez wspomniane podmioty sektora finansów publicznych – codzienna gospodarka finansowa”⁵⁷². W szczególności, prawo finansowe wyraża się bardziej konkretnymi formami finansowymi i organizacyjnymi organów oraz instytucji publicznych, ustala formy wydatkowania i uzyskiwania przychodów oraz procesów tych kontrolę w ww. jednostkach⁵⁷³. Dokładny „zakres prawa finansowego nie jest jednak ostatecznie ukształtowany... podstawowymi jego składnikami są prawo podatkowe i prawo budżetowe... a także do prawa finansowego należą regulacje określające zadania i kompetencje banku centralnego”⁵⁷⁴.

Innymi słowy, prawo finansowe obejmuje dochody i wydatki oraz inne działania dotyczące finansów publicznych, w tym objęte szczególnymi regulacjami dotyczącymi budżetu na poziomie samorządowym lub ogólnopaństwowym (a więc ogólnie, na poziomie władzy). W tej kategorii przedmiotowej mieszczą się zatem przychody pochodzące z ceł⁵⁷⁵ i wydatki związane z ich uzyskaniem.

Biorąc ponadto jako przesłankę rozumowania także zagadnienia polityki emisyjno-pieniężnej banku centralnego (z reguły państwowego), można twierdzić, że prawo finansowe stanowi instrument zarządzania wyrażonymi przez daną walutę obowiązującą na danym rynku (krajowym lub unijnym) funduszami będącymi w dyspozycji określonych podmiotów publicznych reprezentujących władzę najwyższą. Także w tej, szerokiej definicji, mieszczą się regulacje obejmujące przychody i wydatki mające swe źródło w cłach (i dochodach bezpośrednio z cłami powiązanych).

Elementem koniecznym dla stosowania prawa finansowego jest pieniądz, czyli obiegowa waluta realnie obowiązująca na danym rynku. Sprawom tym w literaturze ekonomicznej poświęcono zostało wiele miejsca, tu zostaną one zmarginalizowane z uwagi na inny niż sprawy polityki pieniężnej zasadniczy przedmiot niniejszej pracy⁵⁷⁶. W omawianym właśnie kontek-

571 J. Głuchowski, *Prawo polskie. Próba syntezy*, p. r. T. Guza, J. Głuchowskiego, M.R. Pałubskiej, Warszawa 2009, str. 737.

572 A. Borodo, *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999, str. 27.

573 Ibid., str. 27.

574 Ibid., str. 28.

575 J. Głuchowski, *Prawo polskie...*, str. 759-760.

576 W odniesieniu do roli tych zagadnień w historii Polski, nie można nie wspomnieć o przekrojowej pracy autorstwa Z. Karpińskiego *Ustroje pieniężne w Polsce od roku 1917*. Są tam szczegółowo (str. 13-157) przeanalizowane zarówno sprawy ustrojowo-funkcjonalne dotyczące banków emisyjnych jak i polskiej waluty m.in. z okresu międzywojnia, z wyraźnym zaznaczeniem (str. 27-28), iż mimo istnienia agend Rady Regencyjnej, władze odradzającego się Państwa Polskiego, od podstaw budować musiały relacje w zakresie

ście poznawczym, należy wyraźnie zaznaczyć, że jeszcze przed wybuchem Pierwszej Wojny Światowej naukowcy polscy uczestniczyli w badaniach nad finansami publicznymi jakie prowadzone były w państwach zaborczych⁵⁷⁷. Nurt analiz zagadnień prawa finansowego zarówno w zakresie ekonomicznym jak i prawnym był kontynuowany w odrodzonym państwie, owocując wieloma pracami o szerszym lub węższym przedmiocie poznawczym⁵⁷⁸.

W analizie zagadnienia prawa finansowego II RP niezbędnym jest zawężenie go – przynajmniej w zakresie rozważań o cłach – do prawa budżetowego. Można tak uczynić z uwagi na okoliczność, iż nie istniały wyodrębnione organizacyjnie państwowe fundusze celowe związane z administrowaniem przychodami i wydatkami pochodzącymi z ceł, tym samym, to budżet państwa określał parametry gospodarki finansowej związanej z tą dziedziną prawa krajowego.

W okresie międzywojennym, prawem finansowym w jego odmianie budżetowej, uogólniające uwagi poczynione zostały przede wszystkim w pracy T. Grodyńskiego, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932. Autor opisał w nim wiele ówczesnych zjawisk z zakresu budżetu i prawa budżetowego takich jak preliminarze budżetowe⁵⁷⁹, brak regulacji prawnych dotyczących *stricte* prawa budżetowego⁵⁸⁰, pozabudżetowe fundusze celowe⁵⁸¹, tudzież źródła prawa budżetowego. Były nimi, mimo braku jednolitej przedmiotowo regulacji w zakresie prawa budżetowego regulacje prawa „... które istnieje i obowiązuje na zasadzie:

- 1) szeregu ustaw i rozporządzeń Prezydenta Rzpltej, traktujących o poszczególnych instytucjach prawa budżetowego,
- 2) rozporządzeń rady ministrów i poszczególnych ministrów, a zwłaszcza ministra skarbu, z zakresu prawa budżetowego i rachunkowości publicznej,
- 3) praktyki, tworzącej zwyczaj o mocy prawnej⁵⁸².

Współcześnie, zwłaszcza ostatni z wymienionych elementów składowych konstrukcji doktrynalnej zaproponowanej przez Grodyńskiego musi budzić wątpliwości, jednak w okresie niestabilności struktur, a nawet niepewności co do bytu państwa z początkowego okresu po odzyskaniu niepodległości przez Polskę, nie wydaje się ów pogląd bezzasadnym.

Inny zajmujący się tematami prawa budżetowego autor z okresu międzywojnia, I. Weinfeld w swoim dziele *Skarbowość polska*, poszedł jeszcze dalej, bowiem jako podstawę prawną prawa budżetowego uznał nawet okólniki Ministra Skarbu⁵⁸³.

ustroju pieniężnego.

577 Por.: G.K. Walkowski, *System polskiego...*, t. VII, cz. 4, str. 108-110.

578 W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2007, rozdział 12, str. 320 i nast.

579 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 193, str. 84, 222, 275-276.

580 Ibid., str. 36, 254-297.

581 Ibid., str. 166-167.

582 Ibid., str. 37.

583 I. Weinfeld, *Skarbowość...*, str. 61. Wprawdzie praca Weinfelda miała obok porządkującego także charakter popularyzatorski, jednak ogrom wykonanej przezeń pracy oraz pozycja autora jako urzędnika ministerialnego w wysokiej randze obrazuje punkt widzenia członków aparatu państwowego na zagad-

Grodyński obszernie opisał sprawy preliminarzy budżetowych odradzającego się państwa nie mającego jasno zdefiniowanego przedmiotu budżetowania, uwzględniając przy tej okazji różnice dzielnicowe, z tym zastrzeżeniem, że preliminarza Rady Regencyjnej na II półrocze roku 1918 nie traktował jako dotyczącego *stricte* polskiego budżetu⁵⁸⁴.

Sytuacja prawna budżetu państwa uległa zmianie w latach 1923 i 1924. Wprawdzie jeszcze budżety ówczesne wyrażone były w markach polskich, choć opartych o obiektywny przelicznik (złote wskaźnikowe), ale objęły „wszystkie” ziemie odrodzonego państwa i posiadały rangę ustawową (budżet za rok 1924 uchwalony został przed rozpoczęciem roku budżetowego). Odmiana trybu uchwalania połączona z reformami Grabskiego znalazła swoje odzwierciedlenie w doktrynie prawno-ekonomicznej także okresu powojennego⁵⁸⁵.

nienia budżetowe. Trudno zresztą całkowicie zanegować zaprezentowane przez Weinfeldta stanowisko, jeśli brać pod uwagę nie tylko zapis art. 6 Konstytucji marcowej obowiązującej w dacie publikacji jego pracy (ustanowienie cel... może nastąpić tylko na mocy ustawy), ale przede wszystkim, w istocie szerokie uprawnienia Ministra Skarbu w zakresie ustalania szczegółowych regulacji celnych. Op. cit., str. 196.

584 T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, str. 222 i nast.: „Zgodnie tedy z tą konstrukcją prawno-polityczną wniósł minister skarbu dnia 3 IV 1919 r. do sejm u pierwszy polski preliminarz budżetowy. Preliminarz ten dotyczy pierwszego półrocza 1919 r. kalendarzowe go. Pod względem terytorjalnym obejmował tylko Królestwo Kongresowe, ale już wszystkie jego wydatki i dochody, oraz wszystkie wydatki związane z operacjami wojennymi w stosunku do całego państwa, t. j. wszystkich trzech zaborów bez niektórych tylko dzielnic Pomorza, przydzielonych nam traktatem wersalskim. Preliminarz ten został złożony sejmowi ze znacznym opóźnieniem (miał obowiązywać od stycznia 1919 r., a został złożony w kwietniu 1919 r.). Nie został przez sejm uchwalony, lecz jako uchwalony przez rząd program był podstawą gospodarki skarbowej *via facti*. Opiewał na walutę markową. O ile idzie równocześnie o b. dzielnicę austriacką i pruską, to miały one swoje własne zarządy i własne surogaty budżetowe, uchwalone dla b. Galicji przez Komisję Rządzącą we Lwowie, dla b. dzielnicy pruskiej przez Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej (a później Min. b. Dzielnicy Pruskiej) w Poznaniu. Drugi i trzeci okres budżetowy obejmuje dwa razy po 9 miesięcy, a do obu tych okresów odnosi się jeden tylko preliminarz na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920 r., wniesiony z bardzo wielkim opóźnieniem do sejm u, bo dopiero dnia 12 marca 1920 r. Dotyczy on b. zaboru rosyjskiego i b. zaboru austriackiego (bez Spisza, Orawy i Śląska Cieszyńskiego). Ponieważ w b. zaborze austriackim prawnym środkiem płatniczym była wówczas korona austriacka, a w b. zaborze rosyjskim obowiązywała marka polska, przeto w budżecie zestawiono oddzielnie dla każdego resortu wydatki i dochody w markach, a osobno w koronach dla b. zaboru austriackiego. Prócz tego dołączono do tego budżetu osobny preliminarz b. dzielnicy pruskiej za czas od I X 1919 do 31 III 1920 r., obejmujący województwo poznańskie i część Pomorza. Dla następnego okresu budżetowego zaproponował rząd automatyczne przedłużenie poprzedniego preliminarza na dalsze 9 miesięcy, t. j. do dnia 31 grudnia 1920 r. i dołączając tylko t. zw. plan finansowo-gospodarczy, który w kilku pozycjach zawierał ogólne uzupełnienie poprzedniego preliminarza. I ten preliminarz, obejmujący zatem okres aż 18 miesięcy, nie został przez sejm uchwalony. Preliminarz na rok 1921 (od I/I do 31/XII) obejmował łącznie b. zabór rosyjski, austriacki, oraz pewne działy administracji b. dzielnicy pruskiej (poczta, telegraf, kolej, żegluga i cła). Reszta wydatków i dochodów b. dzielnicy pruskiej została uwzględniona w osobnym budżecie Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej. Preliminarz ten, wniesiony w lipcu 1921 r. i uzupełniony potem projektem ustawy o dodatkowych kredytach na rok 1921 (Druk sejm u ustawodawczego nr 3395) nieuchwalony przez sejm, jest ważny w historii budżetu, bo wprowadza do dziś dnia obowiązującą formę zewnętrzną i układ, który tylko w dalszych latach ulegał ewolucji bez istotnej jednak zmiany. Preliminarz na rok 1922, podobnie jak i na 1921, obejmuje wszystkie trzy b. zabory wraz z ziemiami wschodnimi, Spiszem i Orawą, bez Śląska. Z r. 1922 kończy się w Polsce pierwszy okres historii budżetu, w którym preliminarze, czy ustawy o prowizoriach budżetowych nie wychodzą poza sferę projektów doprow adzonych czasem aż na plenum sejm u ale nigdy do Dziennika Ustaw. Stają się one tylko *via facti* podstawą gospodarki skarbowej państwa, a jedynym śladem legalizacji tej gospodarki są tylko ustawy o otwarciu dla skarbu państwa kredytu w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej (np. ustawy z 28 lipca 1921 i 25 września 1922), przyczem ich motywem jest zawsze deficyt budżetowy, objaśniony kilkoma zaledwie cyframi wielo miljonowych czy miliardowych wydatków na wojsko, na zagospodarowanie odłogów i t. d. Ponadto charakteryzuje te preliminarze fakt, że są one wszystkie ułożone w markach polskich, a wnoszone tak późno, że ich cyfry markowe są w chwili przedłożenia sejmowi przeważnie nierealne.”

585 Por.: Z. Karpiniński, *Ustroje pieniężne...*, str. 57-87.

Przygotowaniem budżetu państwa jak również jego zasadniczym wykonywaniem zajmował się Minister Skarbu, posiadający szerokie uprawnienia w obu zakresach⁵⁸⁶.

Według poglądów współczesnych ściślej obstających za sformalizowaną strukturą delegacji prawnych, w postaci: Konstytucja – ustawy – rozporządzenia wykonawcze, ratyfikowane umowy międzynarodowe⁵⁸⁷, ustawodawstwo budżetowe okresu międzywojnia, a więc i ustawodawstwo celne, nie daje się w powyższy sposób bez zastrzeżeń klasyfikować zwłaszcza po uchwaleniu „noweli sierpniowej”⁵⁸⁸.

W kolejności, w okresie po Pierwszej Wojnie Światowej, aktami prawa polskiego o najwyższej randze były: (a) tzw. Mała Konstytucja⁵⁸⁹, (b1) Konstytucja Marcowa z roku 1921 wraz z tzw. (b2) nowelą sierpniową z roku 1926 doprecyzowującą terminarz prac nad budżetem państwa oraz Konstytucja Kwietniowa z roku 1935.

Wskutek istniejącej sytuacji prawno-ustrojowej, obowiązek określania budżetu, a więc także należności celnych spoczywał na Ministrze Skarbu, a formą wyrażenia założeń polityki gospodarczej państwa stały się preliminarze budżetowe i ustawy skarbowe.

Pierwszy preliminarz budżetowy (nie posiadał formy ustawy) został przygotowany dla okresu od 1 stycznia do 30 czerwca 1919 roku. Obejmował większą część obszaru byłego Królestwa Kongresowego.

Po stronie przychodów zawierał kwotę 563.360 tys. mkp, wydatki natomiast stanowiły wartość 1.433.200 tys. mkp. Pośród dochodów najważniejszą pozycję stanowiły te pozyskiwane z udziałem Ministerstwa Skarbu – 277.441 tys., a składały się nań (w tys. mkp):

- podatki bezpośrednie w kwocie 64.722,
- podatki pośrednie odpowiednio 117.348,
- dochody z monopoli 747.461,
- opłaty 11.910,
- różne 9.000.

Na drugim miejscu wartości przychodów preliminarza plasowały się te, pochodzące z Ministerstwa Kolei Żelaznych, w kwocie 182.330 tys. mkp⁵⁹⁰. Cła nie stanowiły wyodrębnionej pozycji.

586 B. Kucia-Guściora, *Status ministra skarbu II Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze spraw budżetowych*, [w:] „Czasopismo prawno-historyczne”, t. LXXII, 2020/1, str. 45-66. Wg I. Weinfeld, *Skarbowość...*, str. 197. Przy okazji, warto wskazać organy doradczo-konsultacyjne działające pod rokiem 1931 przy Ministrze Skarbu, w zakresie ceł, w postaci: Komitetu Ulg Celnych i Rady Towaroznawczej, a przy MPiH: Komisja Taryf Celnych

587 Por. W. Czyżowicz, et al., *Prawo i postępowanie...*, str. 24-26.

588 Przykładem może służyć Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 października 1933 r. o częściowej zmianie ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych (Dz. U. 1933 Nr 78, poz. 554).

589 Był to akt mający dla finansów państwa znaczenie deklaratoryjne, jednak nie zawsze wykorzystywany jako podstawa prawna, por. P. Grata, *Źródła prawa budżetowego w Polsce w latach 1918-1939, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*, t. 5, Bydgoszcz 2015, str. 16.

590 A. Mogilnicki; *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1921, str. 37.

Drugi preliminarz budżetowy powstał na okres 9 miesięcy od 1 lipca 1919 roku do 31 marca 1920. Obejmował on tereny byłego zaboru rosyjskiego wraz z Kresami Wschodnimi oraz zabór austriacki. Preliminarz ten w ogólnych zarysach przedłużono na kolejne 9 miesięcy do 31 grudnia 1920 roku. Sejm Ustawą z dnia 16 lipca 1920 r. w przedmiocie otworzenia dla skarbu kredytu w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej⁵⁹¹ zatwierdził dotychczasową pożyczkę na pokrycie niedoboru budżetowego w wysokości 14.775.000.000,00 marek polskich i wyraził zgodę na zaciągnięcie nowej w wysokości 7.000.000.000 mkp. Później, 20 listopada 1920 r. sejm wyraził zgodę na zaciągnięcie kolejnej pożyczki w wysokości 15 mld mkp. To zatem były podstawowe źródła finansowania działalności państwa.

Trzeci preliminarz na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1921 roku obejmował byłyą dzielnicę rosyjską i Kresy Wschodnie, byłyą austriacką ze Spiszem i Orawą oraz byłyą dzielnicę pruską, ale tylko dla ważniejszych działów gospodarki (poczta, telegraf, kolej, żegluga, cła). Uchwałą Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 grudnia 1921 r. w przedmiocie uchwał sejmowych, powodujących wydatki ze Skarbu Państwa⁵⁹² parlament zgodził się nie uchwalać wydatków bez zgody Ministra Skarbu. Nie głosowano jednak budżetu z uwagi na niepewną sytuację finansów publicznych i jaskrawo już wówczas widoczną nademisję pieniądza.

		Dochody	wydatki	saldo
1921	preliminarz	135,2	208,9	-73,7
	wykonanie	104,9	267,6	-162,7

Czwarty preliminarz przygotowany został na rok 1922.

		Dochody	wydatki	saldo
1922	preliminarz	458,6	591,6	-133,0
	wykonanie	498,3	968,4	-470,1

Piąty preliminarz budżetowy na rok 1923 powstał już dla obszaru całej Rzeczypospolitej w jej uznanych i ostatecznie ukształtowanych granicach.

		Dochody	wydatki	saldo
1923	preliminarz	3 561,7	6 118,6	-2 556,9
	wykonanie	91 432,2	205 136,8	-113 704,6 ⁵⁹³

591 Dz. U. z 1920 r. Nr 63 poz. 413.

592 Dz. U. z 1921 r. Nr 104 poz. 749.

593 Dane o preliminarzach za lata 1921-1923 w miliardach marek polskich, wg: *Historia Polski w liczbach, t. II Gospodarka*, pr. zb. p r. Fr. Kubiczek, Warszawa 2006, str. 607.

Wobec przedłużających się prac sejmowych nad budżetem przyjęto kolejno dwie ustawy o prowizorium budżetowym na pierwsze dwa kwartały 1924 roku.

Budżet uchwalono pierwszą w historii II RP ustawą skarbową z dnia 29 lipca 1924 roku⁵⁹⁴, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1924 r.

Ustawa skarbowa na rok została uchwalona 30 czerwca 1925 roku⁵⁹⁵.

Kolejne pięć kwartałów (1 stycznia 1926 – 31 marca 1927) były również objęte preliminarzami. Na mocy tzw. noweli sierpniowej z 2 sierpnia 1926⁵⁹⁶ określono ściśle terminy uchwalania budżetu. Ich przekroczenie skutkowało uznaniem preliminarza za obowiązujący budżet państwa.

Preliminarz budżetowy na rok budżetowy 1927/28 został wniesiony w ustawowym terminie ustawą skarbową uchwaloną 22 marca 1927 roku⁵⁹⁷.

Ustawę skarbową przyjęto 22 czerwca 1928 roku⁵⁹⁸.

Ustawa skarbowa na rok budżetowy 1929/30 została uchwalona 25 marca 1929 roku⁵⁹⁹.

Ustawa skarbowa na rok 1930/31 została przyjęta 29 marca 1930 roku⁶⁰⁰.

Ustawa skarbowa na okres od 1 kwietnia 1931 do 31 marca 1932 została przyjęta 21 marca 1931 roku⁶⁰¹.

Kolejna ustawa skarbowa na okres od 1 kwietnia 1932 roku do 31 marca 1933 roku z dnia 18 marca 1932 roku⁶⁰².

Ustawa skarbowa na okres od 1 kwietnia 1933 roku do 31 marca 1934 roku została przyjęta 28 lutego 1933 roku⁶⁰³.

Budżet na okres od 1 kwietnia 1934 do 31 marca 1935 został uchwalony ustawą skarbową z dnia 13 marca 1934 roku⁶⁰⁴.

Budżet na okres od 1 kwietnia 1935 do 31 marca 1936 zawiera ustawa skarbowa z dnia 24 marca 1935 roku⁶⁰⁵.

Budżet na okres od 1 kwietnia 1936 do 31 marca 1937 zawiera ustawa skarbowa z dnia 30 marca 1936 roku⁶⁰⁶.

Budżet na okres od 1 kwietnia 1937 do 31 marca 1938 zawiera ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1937 roku⁶⁰⁷.

594 Dz. U. z 1924 r. Nr 76, poz. 747.

595 Dz. U. z 1925 r. Nr 66, poz. 465.

596 Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442.

597 Dz. U. z 1927 r. Nr 30, poz. 254.

598 Dz. U. z 1928 r. Nr 67, poz. 622.

599 Dz. U. z 1929 r. Nr 20, poz. 183.

600 Dz. U. z 1930 r. Nr 24, poz. 221.

601 Dz. U. z 1931 r. Nr 28, poz. 188.

602 Dz. U. z 1932 r. Nr 23, poz. 175.

603 Dz. U. z 1933 r. Nr 23, poz. 186.

604 Dz. U. z 1934 r. Nr 27, poz. 219.

605 Dz. U. z 1935 r. Nr 21, poz. 121.

606 Dz. U. z 1936 r. Nr 23, poz. 185.

607 Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 147.

Budżet na okres od 1 kwietnia 1938 do 31 marca 1939 zawiera ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1938 roku⁶⁰⁸.

Ostatni budżet II Rzeczypospolitej został przyjęty 29 marca 1939 roku na okres od 1 kwietnia 1939 do 31 marca 1940 roku⁶⁰⁹. Z uwagi na wybuch II Wojny Światowej nie został wykonany.

Ustawy budżetowe z okresu wojny nie zawierały wyodrębnionej pozycji dochodów z tytułu poboru cła⁶¹⁰.

4.2. Prawo celne we wrześniu 1939 roku

1 września 1939 roku, wobec niemieckiego ataku na tereny II RP⁶¹¹ wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów⁶¹², które poza małym ruchem granicznym i obrotem opakowaniami wprowadzało powszechny zakaz przywozu i wywozu towarów do i z polskiego obszaru celnego. Wyjątkiem były pozwolenia Ministra Przemysłu i Handlu dla firm prywatnych znajdujących się na specjalnym wykazie oraz instytucje rządowe, ubezpieczeniowe oraz firmy państwowe. Możliwe było także wprowadzenie ogólnego zezwolenia na obrót z zagranicą, na podstawie przyszłego aktu administracyjnego (nie dookreślonego omawianym przepisem). Zapewne liczono na pomoc rumuńską i związany z tym ruch towarowy⁶¹³. Wydane wprawdzie zostało obwieszczenie ww. ministra o powszechnym pozwoleniu na przywóz w ciągu 10 dni od daty ogłoszenia rozporządzenia bliżej nie skonkretyzowanych produktów przemysłowych i surowców, a nadto, smalcu, śledzi, słoniny, kawy i herbaty (czyli produktów żywnościowych o dłuższym okresie przechowywania) oraz pewnej grupy leków⁶¹⁴, a sam publikator ujrzał światło dzienne w dniu 4 września 1939, jednak wobec katastrofalnej sytuacji wojskowej, regulacja pozostała bez żadnego znaczenia praktycznego, podobnie jak opublikowane w tym samym dniu przepisy wskazujące firmy upoważnione do przywozu i wywozu towarów jak i dotyczące warunków udzielania pozwoleń w tym zakresie.

Jako pośrednio nawiązujące do spraw celnych, należy odnotować Rozporządzenie Ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych i Skarbu... o obowiązku odstępowania zwierząt... dla celów obrony Państwa z dnia 31 sierpnia 1939 r.⁶¹⁵, w którym wprowadzono obowiązek uzyskania dodatkowego pozwolenia na wywóz za granicę zwierząt pociągowych, pojazdów mechanicznych i rowerów (upoważnionym do wydania decyzji były organy admini-

608 Dz. U. z 1938 r. Nr 20, poz. 161.

609 Dz. U. z 1939 r. Nr 27, poz. 177.

610 Zestawienie danych budżetowych dotyczące ceł znajduje się w *Dodatkach*.

611 17 września 1939 r. w Moskwie nieudanie próbowano wręczyć ambasadorowi RP notę dyplomatyczną uzasadniającą wkroczenie wojsk ZSRR na tereny II RP, wcześniej do najazdu przyłączyła się Słowacja. Polska okazała się nieprzygotowana do wojny z Niemcami, której rozpoczęcie Hitler początkowo zaplanował na dzień 25 sierpnia 1939 roku. Pospiesznie udzielone powtórne angielskie gwarancje dla Polski spowodowały powstrzymanie rozkazu ataku, lecz jedynie o tydzień, w czasie którego armia polska wyprowadziła na pozycje bojowe jedynie kilka dywizji (cztery zajmowały już takie stanowiska od kwietnia 1939, czyli po marcowym zaostreniu niemiecko-polskich stosunków dyplomatycznych).

612 Dz. U. 1 1939 r. Nr 87, poz. 555.

613 Kraj ten był bowiem jedynym sąsiadem Polski gotowym do udzielenia jej wsparcia, choć skutek oficjalnej decyzji M. S. Z. J. Becka, zwolnionym od obowiązku świadczenia pomocy zbrojnej.

614 M. P. z 1939 r. Nr 203, poz. 509.

615 Dz. U. Nr 90, poz. 580; był to ostatni *notabene* publikator II RP, ukazał się w dniu 4 września.

stracji szczebla wojewódzkiego po przyjęciu i zaopiniowaniu wniosku przez powiatowe organy administracji ogólnej).

Wskazany akt prawny, był ostatnim spośród regulujących prawo i postępowanie celne w okresie międzywojennym i praktycznie kończył działalność aparatu celnego w II RP. Wraz z upadkiem państwa, co równało się zniknięciu jego granic i zaprzestaniem wykonywania działalności przez jego organy, przepisy celne zawisły w pustce prawno-ustrojowej z uwagi na nieistnienie granic celnych powiązanych normatywnie z granicami politycznymi. Dlatego, czysto teoretyczne znaczenie ma okoliczność, że polskie przepisy celne przejściowo obowiązywały w Generalnym Gubernatorstwie (a więc ziemiach nie włączonych formalnie do państwa niemieckiego przez dekrety kanclerskie) do dnia 17 listopada 1939, kiedy wprowadzono na tych terenach niemieckie regulacje celne. Pierwszym dekretem, z dnia 8 października do Rzeszy przyłączono Pomorze, ziemie: poznańską, część łódzkiej i krakowskiej, ciechanowską i suwalską oraz Górny Śląsk i Zagłębie Dąbrowskie. Drugim, z 12 października 1939 r. utworzono Generalne Gubernatorstwo z pozostałych ziem okupowanej Polski, które nie weszły w skład ZSRR. Z kolei na ziemiach okupowanych przez to państwo (za wyjątkiem Wileńszczyzny przekazanej Litwie) w dniu 22 października 1939 r. przeprowadzono pseudo-wybory, które zbojkotowali mieszkający tam Polacy, w wyniku których „wyłonione”, a w istocie wskazane przez władze okupacyjne Zarządy Tymczasowe⁶¹⁶, zwróciły się do Rady Najwyższej ZSRR z prośbą o włączenie do Ukraińskiej i Białoruskiej Socjalistycznych Republik Rad, co też się stało w dniach 31 października i 2 listopada roku 1939⁶¹⁷.

Celem wyjaśnienia ustrojowej sytuacji Polski, poruszyć należy jeszcze kwestie prawa międzynarodowego publicznego dotyczące statusu prawnego ziem okupowanych oraz najwyższych organów władzy (a więc pośrednio i polskiego prawa) po dniu 1 września roku 1939, a przed dniem 22 lipca roku 1944⁶¹⁸, tym samym omówić zagadnienie obowiązywania uchwalonych przed II Wojną Światową przepisów, również celnych.

4.3. Zagadnienia celne i prawne obejmujące terytorium II RP związane z wybuchem II Wojny Światowej w świetle prawa narodów i krajowych porządków prawnych

Przy omawianiu poruszonego zagadnienia, najpierw należy wskazać na okoliczność, że Polska i ZSRR w momencie wybuchu konfliktu polsko-niemieckiego z września roku 1939 były członkami (uczestnikami) Paktu Ligi Narodów⁶¹⁹, czyli traktatu multilateralnego o najwyższej randze. Porozumienie to (na podstawie zapisu art. 10) gwarantowało stronom nienaruszalność

616 Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, że nie doszło na wskazanych właśnie terenach do plebiscytów ludnościowych, a więc nie znalazła zastosowania do owych „referendów” formuła prawna z jakiej korzystało dotychczas prawo narodów w zakresie określenia na podstawie woli ludności terytorialnej przynależności państwowej określonych obszarów.

617 Zajęte kosztem Polski jej tereny południowo-wschodnie o powierzchni ok. 750 km kw. w dniu 21 listopada 1939 III Rzesza odstąpiła Słowacji.

618 Sprawa obowiązywania polskiego prawa celnego po dniu 22 lipca 1944 jest przedmiotem późniejszych wywodów.

619 Pakt stanowił integralną część Traktatu wersalskiego.

terytorialną. Wprawdzie wykładnia tego porozumienia w okresie międzywojennym była przedmiotem dyskusji, skoro jednak inny zapis (art. 15) traktatu przewidywał możliwość prowadzenia legalnej w świetle Paktu Ligi Narodów wojny, naruszenie przez ZSRR integralności terytorialnej Polski, państwa-strony tego samego traktatu było jego złamaniem. Dalej, trzeba zaznaczyć, że państwo niemieckie nie było w roku 1939 stroną przywołanego traktatu oraz że w kwietniu tamtego roku wypowiedziało pakt o nieagresji jaki łączył je z Polską. Należy więc uznać, że z formalnego punktu widzenia Rzesza miała możliwość zgodnego z prawem międzynarodowym zaatakowania Polski, jednak powinna jej tę wojnę wypowiedzieć, czego nie uczyniła, będąc do tego zobowiązana na mocy zapisu art. 1 III Konwencji Haskiej z dnia 18 października 1907 r. dotyczącej rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich⁶²⁰.

Ponadto, porozumienie niemiecko-radzieckie z dnia 28 września 1939⁶²¹, którego sama preambuła nie pozostawiała żadnych wątpliwości co do charakteru („Rząd Rzeszy Niemieckiej i Rząd ZSRR uznają, że jest ich wyłącznym zadaniem, po upadku byłego państwa polskiego odtworzyć spokój i porządek na tych terytoriach i zapewnić pokojowy byt ludności tam zamieszkującej w zgodzie z jej narodowym charakterem. W tym celu uzgodniono co następuje...”, a art. III. stanowił: „Niezbędna reorganizacja administracji publicznej będzie przeprowadzona na terenach na zachód od linii określonej w artykule I przez Rząd Rzeszy Niemieckiej, na terenach na wschód od tej linii przez Rząd ZSRR.”, co sprzeczne było z ówczesnym prawem narodów, dlatego zapadłe na tej podstawie działania okupantów wobec przedwojennego polskiego aparatu celnego choć faktycznie przez krótki czas działającego na podstawie przepisów polskich, były jednak *in statu nascendi* nieważne, kiedy przeszły pod kompetencje państw okupacyjnych. Polska bowiem, oświadczeniem z dnia 20 stycznia 1927 r.⁶²² przystąpiła do IV Konwencji Haskiej dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej⁶²³, której stronami były m.in. Niemcy, Austria i Rosja. Integralną częścią traktatu był Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej. W nim zawarte były m.in. następujące postanowienia: „Dział III. O władzy wojennej na terytorjum państwa nieprzyjacielskiego. Art. 42. Terytorjum uważa się za okupowane, jeżeli faktycznie znajduje się pod władzą armji nieprzyjacielskiej. Okupacja rozciąga się jedynie na te terytorja, gdzie ta władza jest ustanowiona i gdzie może być wykonywana. Art. 43. Z chwilą faktycznego przejścia władzy z rąk rządu legalnego do rąk okupanta, tenże powźmie wszystkie będące w jego mocy środki, celem przywrócenia i zapewnienia, o ile to jest możliwem, porządku i życia społecznego, przestrzegając, z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód, prawa obowiązujące w tym kraju.”

Nie było więc możliwości, by strony wskazanego porozumienia z 28 września 1939 roku, mogły w świetle obowiązującego wszystkie podmioty (Niemcy, Polskę i ZSRR) międzyo-

620 Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 159.

621 Tekst umowy wraz z załącznikami: ГЕРМАНО-СОВЕТСКИЙ ДОГОВОР О ДРУЖБЕ И ГРАНИЦЕ МЕЖДУ СССР И ГЕРМАНИЕЙ, dokument nr 59, http://lib.ru/HISTORY/FELSHTINSKY/sss_germany1939.txt (dostęp 30 kwiecień 2023, godz. 11.58).

622 Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 162.

623 Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161.

dowego prawa wojny, poprzez trwałe zabór terytorium jednego z nich posunąć się do likwidacji struktur państwowych istniejącego państwa będącego stroną IV Konwencji Haskiej.

Należy również zauważyć, iż poza Paktem LN, zawarta została inna wielostronna konwencja międzynarodowa w sprawach wojny i pokoju, której ZSRR był uczestnikiem tj. Traktat Przeciwwojenny, podpisany w Paryżu dnia 27 sierpnia 1928 r. (ratyfikowany przez Polskę zgodnie z ustawą z dnia 13 lutego 1929 r.)⁶²⁴, oraz, marginalnie jedynie wspominając, bilateralne porozumienie z ZSRR (układ polsko-radziecki zwany traktatem o nieagresji z 25 lipca 1932 r.)⁶²⁵, o Konwencji o określeniu napaści, podpisanej w Londynie dnia 3 lipca 1933 r.⁶²⁶, której ZSRR był stroną.

W świetle powyższej argumentacji prawnej, nie sposób nie stwierdzić, iż państwa uczestniczące w napaści na Polskę we wrześniu 1939 r. (Rzesza, Słowacja, ZSRR) nie respektowały traktatowego dorobku cywilizacyjnego prawa narodów, zezwalającego jedynie na okupację terenów, a nie na zaprzestanie stosowania wszystkich przepisów prawa krajowego.

Trzeba zaznaczyć, że agresorzy wojenni roku 1939, wskutek nie istnienia sejmu RP oraz ucieczki do Rumunii przedstawiciele najwyższych kompetentnych polskich władz (w tym Prezydenta)⁶²⁷, nie mogli zawrzeć z Polską aktu kapitulacji ani zawieszenia broni, a więc okoliczności przewidzianych międzynarodowym prawem wojennym, co mogłoby stanowić traktatową podstawę do ewentualnego rozciągnięcia niektórych przepisów państw agresorów na tereny odebrane Polsce.

W ten sposób, a także dzięki pozyskaniu od rządu francuskiego (na podstawie Wymiany not z dnia 19 września 1939 r. między Rządami Polski i Francji dotyczących statusu Rządu Polskiego we Francji – noty w Polsce niezachowane, nie publikowane), a potem angielskiego (Polsko-brytyjska umowa moratoryjna, podpisana dnia 2 września 1940 r. – w Polsce jako dokument oryginalny niezachowana, nie publikowana) na zasadach eksterytorialności pewnego wyodrębnionego obszaru, formalnie przynajmniej, Państwo Polskie przetrwało w sferze stosunków międzynarodowych aż do roku 1944. Wobec istnienia wszystkich elementów zarówno traktatowych jak i wynikających z zwyczajów międzynarodowych odnośnie istnienia państwa, także prawo polskie uchwalone zarówno przed jak i po dniu wybuchu Drugiej Wojny Światowej, we właściwym trybie i odpowiednio publikowane, formalnie przynajmniej, obowiązywało.

Inną sprawą była okoliczność, że z uwagi na istniejącą sytuację wojenną, większość polskich przepisów prawnych nie mogła być faktycznie wykonywana ani na emigracji ani w kraju (pewną swobodę w tym zakresie Polska zachowała jedynie na statkach i okrętach wchodzących w skład jej floty operującej na wodach międzynarodowych w szczególności na podstawie umowy z dnia 18 listopada 1939 o utworzeniu na obszarach Wielkiej Brytanii Polskiej Marynarki Wojennej). Jedynie w takim, szczególnym kontekście, odnotować należy okoliczność, iż w dniu 26 stycznia roku 1940 wydany został dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o moratorium

624 Dz. U. z 1929 r. Nr 63 poz. 489 i 490.

625 Dz. U. z 1932 r. Nr 115, poz. 951.

626 Dz. U. z 1933 r. Nr 93 poz. 712.

627 Tegoż internowano, wskutek czego w dniu 30 września 1939 r. po formalnym zrzeczeniu się przez niego dzień wcześniej władzy, w skomplikowanych formalnie i personalnie okolicznościach, pełniącą przez niego funkcję państwową objął marszałek senatu – W. Raczkiewicz. G. Górski, *Historia administracji*, Toruń 2017, str 296.

dla należności publiczno-prawnych⁶²⁸, na mocy którego (art. 1) zawieszono płatność i ściągalność danin publicznych, a także (art. 3) moc prawną wszelkich nakazów płatniczych i wezwań.

Rząd emigracyjny – ostatecznie usytuowany w Londynie – podejmował wprawdzie w roku 1944 pewne działania zmierzające do legalizacji swej władzy na ziemiach leżących na wschód (Lwów) i zachód (Warszawa) od linii Curzona, okazały się one jednak nieskuteczne. (26 lipca 1944 delegat rządu emigracyjnego na kraj formalnie – z punktu widzenia rządu w Londynie – uzyskał status wicepremiera, nie miało to jednak większego znaczenia wobec rozwoju sytuacji międzynarodowej, a zwłaszcza stanowiska ZSRR i Anglii w sprawie ustanowienia władzy w Polsce.)

Z różnych powodów (prawo międzynarodowe, problemy kadrowo-organizacyjne, niejasny status ziem na zachód od linii rzeki Warty, Prus Wschodnich, etc.), państwowość polska w większości przyjęła jako obowiązujące regulacje celne funkcjonujące do września roku 1939.

Zmiana ustroju społeczno-politycznego Państwa Polskiego jaka przyspieszyła zwłaszcza od roku 1948 wymusiła przekształcenia systemu prawnego. Zjawisko to objęło także zagadnienia szeroko rozumianego celnictwa, jednak z uwagi na marginalną rolę handlu międzynarodowego w kierowanej planowo ekonomice PRL i bloku państw satelickich wobec ZSRR, aż do końca lat 50-tych nie widziano potrzeby uchwalania nowych przepisów celnych.

4.4. Podsumowanie i wnioski do rozdziału

Oficjalne działania polskiego parlamentu i rządu przed opuszczenia państwa przez najwyższe władze państwowe (prezydenta RP, marszałka senatu, ministra spraw zagranicznych, itd.) zakończyły się właściwie wraz z datą ostatniej urzędowej publikacji przepisów polskiego prawa (4 września 1939)⁶²⁹. Po klęsce wojny obronnej 1939 roku, Polska pozbawiona została – przynajmniej do czasu umowy z rządem francuskim – terytorium lądowego, na którym mogło obowiązywać prawo polskie (a więc tym samym wywiedzione doktrynalnie normatywy prawa materialnego i proceduralnego). Nie oznacza to jednak, by zanikła reprezentacja polskiej władzy najwyższej, a więc jednego spośród zasadniczych czynników przewidzianych prawem narodów do uznania danego bytu ustrojowego za państwo.

Państwo jako specyficzna forma organizacyjna prawa międzynarodowego publicznego, dla swego praktycznego funkcjonowania, wymaga określonych źródeł finansowania. Z tego powodu, istnienie prawa finansów publicznych uznać należy za niezbędną domenę aktywności państwa. Skoro w czasie II Wojny Światowej istniał budżet polskiego państwa, to nawet w okolicznościach utraty terytorium, co najmniej w sensie faktycznym, można mówić o trwałości państwa. Z tego powodu, prawo finansów publicznych, w okresie międzywojennym w doktrynie prawa utożsamiane z prawem budżetowym, musi zostać uznane za jeden z elementów kształtujących ideologię Państwa Polskiego po utracie innych atrybutów ustrojowych z zakresu prawa międzynarodowego publicznego.

628 Dz. U. z 1940 r. Nr 3, poz. 4, publ. w Angers we Francji.

629 Nominalnie najpóźniejszy był M.P. nr 204, ale ostatni uchwalony przepis wydany był w M.P. nr 203.

Na tej podstawie oparta jest (choć dotychczas nie wyrażona w sposób rozbudowany doktrynalnie)⁶³⁰ koncepcja, że w okresie pomiędzy 17 września 1939 r. a datą uchwalenia w dniu 21/22 lipca 1944 r. w Moskwie⁶³¹ tzw. Manifestu PKWN, Państwo Polskie zachowało ciągłość w zakresie rozmaitych prerogatyw tworzących pojęcie państwowości w sferze ówczesnego prawa narodów, w tym prawa traktatowego. To podejście dotyczyło także prawa celnego, które – w pewnym sensie niezakłócenie – obowiązywało także po formalnej dwuetapowej kapitulacji władz wojskowych Rzeszy Niemieckiej, a przed zawarciem Umowy poczdamskiej. Możliwość stosowania polskiego prawa międzywojennego w okresie PRL (czyli przede wszystkim od roku 1949), jawnie świadczy zarówno o wysokim poziomie legislacyjnym regulacji przedwojennej, a pośrednio, o powolnych w sferze celnictwa przemianach jakie następowały w Polsce po roku 1944.

630 Istnieje natomiast koncepcja trwałości bytu ustrojowego II RP jako państwa wojującego – L. Antonowicz, *Status prawnomiędzynarodowy...* str. 50-54.

631 Formalnie rzecz ujmując, upubliczniono go w Lublinie.

Zakończenie

Omówienie zawartości poszczególnych rozdziałów

Zakres dysertacji, a co za tym idzie zróżnicowana problematyka nim poruszona, a także opisane zagadnienia z kilku zakresów badawczych⁶³² powodują konieczność specyficznego podsumowania zarówno treści jak i wniosków. Przyjęta systematyka redakcyjna powoduje, że podążać one powinny za poszczególnymi rozdziałami pracy, ale niezbędna wydaje się także część podsumowująca całokształt przedsięwziętego wysiłku badawczego.

Wstęp opisuje ogólne założenia rozprawy zarówno pod względem metodologicznym jak i koncepcyjnym. W pierwszym rozdziale dysertacji (*Zagadnienia metodologiczne...*) omówiona została struktura niniejszej rozprawy. Przybliżone zostały przesłanki na jakich opiera się szeroko rozumiana koncepcja pracy i zostały zakreślone – na poziomie ogólnym i szczegółowym – zadania i cele jakie zostały przed nią postawione, uzasadniające wybór tytułu i przedmiot badania.

Omówione zostały zarówno metodologia jak również zasadnicze metody badawcze właściwe dla procesu poznania prawa. Został także jasno zakreślony obszar prawny w którego obrębie będą prowadzone analizy i dywagacje – system (krajowego) polskiego prawa celnego, którego dogmatyczne dowiedzenie jest jednym z celów dysertacji.

Ponieważ praca niniejsza ma za przedmiot prawo celne, oczywistym jest że powinna posługiwać się metodyką prawniczą, odniesioną także co najmniej w ogólnych zarysach do zagadnień prawa międzynarodowego (na przykład wskazując zagadnienia międzynarodowego obrotu towarowego). Wskutek powyższego, podczas procesu badania prawa niezbędnym stało się choć w minimalnym zakresie spojrzenie na nie z perspektywy państwa i jego doktrynalne określonego typu i choć – z uwagi na obszerność tego zagadnienia – tematyka ta jest jedynie zasygnalizowana, to wskazane zostały aspekty wpływu typu państwa na prawo celne, to przede wszystkim za pomocą rozważań dotyczących ogólnie rozumianej polityki celnej realizowanej przepisami prawa. Tę zaprezentowano na podstawie rozmaitych poglądów (także o proveniencji ekonomiczno-prawnej) i skonfrontowano to zagadnienie z elementami dogmatyki prawa, a także procesem prawotwórczym. To wskutek założenia poznawczego, iż polityka celna rozpoczyna się już na etapie tworzenia prawa, po to, by mający wyrazić normę, konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego, został zbudowany w sposób najlepiej odpowiadający preferencjom gospodarczym danego państwa (polityce gospodarczej). Wszystko to, w ramach procesu twórczego.

Celem realizacji powyższych założeń, w rozdziale pierwszym wskazane zostały i krótko omówione od strony teoretycznej narzędzia polityki celnej.

Nauka o ciele jako wypracowany przez doktrynę prawa specjalistyczny zespół zapatrywań, wymaga specjalnego aparatu pojęciowego, który został omówiony w pewnym ciągu określa-

⁶³² Prawo, ekonomia, historia.

jącym wymiar i pobór cła począwszy od rozpoczęcia drogi ustawodawczej aż po jego (zobowiązania) zapłatę (wypełnienie długu celnego). W ten sposób przybliżone zostały doktrynalne aspekty celnictwa widziane z punktu widzenia dogmatyki prawa.

Ponadto, jednym z wyznaczonych zadań pracy jest przedstawienie normatywu (meta-normy) prawa (materialnego) i postępowania celnego, czyli ukazanie normatywnego (uzasadnionego legislacyjnie i doktrynalnie) modelu (wyrażonego sposobu) oddziaływania norm sprzężonych⁶³³ na stosunki społeczne. W celu przybliżenia tego problemu omówione zostały zagadnienia teoretyczne dotyczące normy prawnej prawa celnego i stosunku prawno-celnego, a to wszystko na bazie teoretycznych zapatrywań na temat normy prawnej prawa podatkowego i jej związku z prawem celnym.

Najogólniejsze podsumowanie części teoretycznej zamknąć można twierdzeniem, że nauka o ciele, wywodząc się z nauki o administracji, wykształciła własny aparat pojęciowy (siatkę definicyjną). Opierając się na podstawach dogmatycznych można więc mówić o dogmatyce gałęziowej właściwej dla prawa celnego. To teoretyczne zamierzenie (będące jednym z celów dysertacji) pozwala z kolei mówić o systemie celnym. To, z kolei, są zagadnienia powiązane z polityką gospodarczą realizowaną poprzez handel zagraniczny, z wykonywaniem postawionych przed nią zadań konkretyzowanych przez zastosowane środki (narzędzia polityki celnej). Powstaje zatem powiązana sieć oddziaływań, w najszerszym zakresie dająca się sprowadzić do następującego schematu: typ państwa – polityka gospodarcza państwa – polityka celna państwa (w zakresie międzynarodowego obrotu towarowego z celem głównym uznania danego towaru za dopuszczony do rynku krajowego) – oddziaływanie wyżej wymienionej polityki na prawodawstwo poprzez proces legislacyjny – w konsekwencji: powstanie w prawie obowiązującym normatywu prawa i postępowania celnego wyrażonego przez zespół przepisów prawa.

Wiadomo, iż „przez pojęcie celów zagranicznej polityki ekonomicznej rozumie się wybór przez państwo określonych priorytetów w stosunkach gospodarczych z zagranicą”. Tym samym, rozdział pierwszy dysertacji uznać można za wkład do zdefiniowania dogmatycznych podstaw systemu polskiego prawa celnego. W celu opisanego całego zagadnienia, kilkakrotnie analizowane jest pojęcie określone przez doktrynę prawa i ekonomii jako „celnictwo”.

W rozdziale drugim *Kształtowanie obszaru celnego II RP...* zauważone zostały prawno-międzynarodowe aspekty utworzenia, czy też odrodzenia polskiej państwowości po okresie za-
borów. Temat ten omówiony został z prawnego i faktycznego punktu widzenia, podkreślając doniosłość ustrojową w tym aspekcie widzianej polityki celnej i jej związku z procesem kształtowania granic odradzającego się państwa. To bezpośrednio przełożyło się na zagadnienia formalno-organizacyjne celnictwa polskiego tamże opisane.

W dalszej kolejności omówiony został proces tworzenia i organizacja polskich formacji granicznych zobowiązanych do ochrony granicy państwa oraz granicy celnej. Następnie przybliżone zostały struktury „cywilnej” administracji celnej oraz prześladowany proces ich kształtowania

633 Czyli bezpośrednio i na podstawie norm kompetencyjnych pośrednio regulujących stosunki społeczne.

organizacyjnego, kompetencyjnego i terytorialnego (poszczególnych właściwości widzianych prawnie). Tym samym, wskazana została ewolucja ustrojowa i kompetencyjna wszystkich organów państwa związanych z celnictwem okresu międzywojennego⁶³⁴, ze szczególnym uwzględnieniem właściwości miejscowej organów cywilnej administracji celnej.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego omówione zostały zagadnienia celne w zakresie stanu faktycznego jak i konwencyjnego dotyczące Wolnego Miasta Gdańska⁶³⁵. Zostały w tym zakresie zaprezentowane najważniejsze traktaty wielostronne jak i dwustronne podpisane przez Polskę w sprawach jej relacji z tym podmiotem prawa międzynarodowego, związane z cłem i tranzytem. Omówione zostały w tej części pracy także: (a) szczególność sytuacji prawnej organów celnych W.M. Gdańska (wraz z opisem historycznego procesu ich kształtowania) jak i obowiązująca w postępowaniu przed nimi: (b) procedura celna oraz (c) system nadzoru i kontroli jaki nad sprawami celnymi sprawowały polskie organy celne szczebla centralnego (z siedzibą w Warszawie). Wszystkie zagadnienia poruszone w omawianym teraz skrótowo rozdziale za swój cel obrały przedstawienie uwarunkowanej historycznie ewolucji procesu kształtowania się polskiego obszaru celnego, zagadnienia jego ochrony w ramach granic państwowych II RP, wraz z omówieniem rozwiązań szczególnych (Górny Śląsk, W.M. Gdańsk) jakie Polska musiała uwzględniać w związku z sytuacją międzynarodową pomiędzy latami 1918-1939. Tym samym przedstawiona została organizacja polskich władz celnych z epoki.

Tytuł kolejnego, trzeciego rozdziału, tj. *Prawo materialne i postępowanie celne w okresie międzywojnia* nawiązuje do utrwalonych osiągnięć współczesnej polskiej myśli prawniczej. Wykorzystane w tytule pojęcia rozumie w następujący sposób: „Prawo materialne określa treść działań administracji publicznej. Zawiera normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów usytuowanych na zewnątrz tej administracji znajdujące się w przepisach prawa powszechnie obowiązującego”. Prawo proceduralne zaś określa jako: „Przepisy prawa procesowego zwane też przepisami formalnymi, regulują sposób postępowania przed organami administracji publicznej (podmiotami administrującymi), wskazują na strony postępowania..., oraz określają sposób rozstrzygnięcia sprawy”⁶³⁶. Rozdział obejmuje zatem, choć miejscami skrótowo zakreślony (z przyczyn objaśnionych w treści pracy), całokształt obowiązujących w okresie dwudziestolecia międzywojennego przepisów prawnych ustalających przedmiot i sposób postępowania organów celnych w zakresie stosowania (prawidłowego z punktu widzenia prawodawcy naliczania) ceł, wraz z opisem administracyjnych procesów kontrolnych⁶³⁷. W początkowej części trzeciego rozdziału zwięźle na-

634 Zagadnienia reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą jako pośrednio dotykające spraw celnych opisane zostało w dysertacji przy omawianiu postępowania celnego.

635 Według postanowień Traktatu wersalskiego. Tradycje wolności tego miasta sięgają Kongresu wiedeńskiego.

636 E. Ura, *Prawo...*, str. 32-34.

637 W proponowanej redakcji niniejszej pracy oddzielone zostało prawo ustrojowe (s. 2.2.2.) od prawa proceduralnego i materialnego. Oczywiście jest w doktrynie prawa celnego, że obejmuje ono również zagadnienia organizacji samego aparatu celnego. „Pod pojęciem „norm prawa celnego materialnego” rozumieć należy

kreślone zostały początki funkcjonowania celnictwa polskiego w odrodzonym państwie, by po tym przejść do opisu taryf celnych. Zauważony został niemiecko-rosyjski „rodowód” polskiej taryfy, to w kontekście porozumień międzynarodowych z schyłkowego okresu wojny (Traktat brzeski), a następnie omówione zostały poszczególne regulacje w zakresie ceł, a także nastąpiło przedstawienie stanowiska doktryny prawa w powyższym zakresie. W pracy o charakterze ściśle prawniczym nie ma potrzeby analizowania poszczególnych stawek taryfy, wystarczy wskazać jej główne elementy konstrukcyjne, co miało miejsce.

W całości wywodu zauważona została rola przeliczników walutowych i ich związek z polityką pieniężną II RP, w tym z wspartą zagranicznymi pożyczkami gwarantowanymi dochodami z ceł (jako formą ich zabezpieczenia) reformą finansów publicznych ówczesnej Polski zwaną pakietem reform Grabskiego.

W dalszej kolejności opisano procedury jakie organy państwowe powinny stosować w sprawach naliczania cła i kontroli sposobu takiego obliczenia (wymiaru).

Zauważone wcześniej zostało, iż pierwsze postępowanie ustanowione przez polskie przepisy prawa, traktowane przez doktrynę ogólnie jako postępowanie celne, takim było jedynie w najbardziej ogólnym sensie, a w istocie stanowiło element postępowań mających za cel aprowizację Warszawy i innych dużych miast RP. Następne, zdecydowanie konkretniej od strony techniki legislacyjnej, omówione zostały kolejne w międzywojniu przepisy w zakresie postępowania celnego, które, już bez jakichkolwiek wątpliwości, przedmiotowo i w sposób kompleksowy regulowały to zagadnienie. Przedstawiona została procedura celna wraz z wskazaniem elementów właściwości rzeczowej i terenowej (miejscowej) organów celnych – to celem zrekonstruowania postępowania wraz z normami wynikającymi z zmian przepisów głównych i aktów wykonawczych.

W tej części praca daje szeroki wykład prawa pozytywnego, bazując na przepisach pochodzących z roku 1920, tj. rozporządzenia M. SK. i MPiH o taryfie celnej oraz rozporządzenia M. Sk. o postępowaniu celnym⁶³⁸, niezbędny dla zrozumienia procesu praktycznego stosowania instytucji prawa celnego i norm w nim obowiązujących.

Poruszona jest także sprawa sądowej zaskarżalności orzeczeń wydanych w postępowaniu celnym. Z powodów podanych w zasadniczej treści rozdziału trzeciego, postępowanie celne ustanowione przepisami z roku 1933 omówione jest w sposób schematyczny.

Powyższe ujęcia „pozytywnego prawa celnego” zarówno w warstwie materialno- jak i formalno-prawnej tudzież strukturalno-ustrojowej w odniesieniu do organów stosujących to prawo, pozwalają na połączenie merytorycznej zawartości drugiego i trzeciego rozdziału z treścią-

„...treść działań organów administracji celnej, a więc podstawowe zasady obrotu towarowego z zagranicą, prawa i obowiązki podmiotów wchodzących w stosunki administracyjnoprawne, w związku z dokonywaniem tego obrotu oraz sprawowaniem nad nim kontroli celnej. Normy prawa proceduralnego służą realizacji prawa celnego materialnego. Zawierają one sposób realizacji praw i obowiązków uczestników obrotu towarowego z zagranicą. Regulują zasady i tryb postępowania organów administracji celnej, jak również osób występujących przed tymi organami. Normy prawa ustrojowego traktują o ustroju i zakresie działania organów administracji celnej.” S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Prawo celne...*, Warszawa, 2001, str. 9-10.

638 Odpowiednio: Dz. U. z 1920 r., Nr 51, poz. 314 i Dz. U. z 1921 r., Nr 11, poz. 645.

mi obecnymi w rozdziale pierwszym, dzięki czemu powstaje nowa jakość naukowa, która: (a) wyraża w sensie i legislacyjnym brzmieniu ustanowionych przepisów prawa instytucje znane doktrynie prawa z zakresu celnictwa, a także (b), otwiera pole do sformułowania normatywów (meta-normy) prawa i postępowania celnego. Meta norma, w istocie składa się z szeregu instytucji prawnych tworzących poszczególne zasady postępowania i ich parametry zarówno dla podmiotu zobowiązanego do zapłaty cła jak i dla organu stosującego prawo celne. Można więc mówić, iż meta-norma składa się z innych norm obejmujących mniej obszerny (wycinkowy) zakres regulacji w zakresie ceł.

Dzięki rozważaniom teoretycznym z zakresu dogmatyki i odniesieniu ich do realnego ustawodawstwa, mówić można w sposób udowodniony naukowo, o istnieniu normatywów wynikających z aktualnego stanu prawa powszechnie obowiązującego. Na tej podstawie z kolei, wyróżnić można poszczególne „regulacje cząstkowe” w danym normatywie. To one są dogmatycznym osiągnięciem zbudowanym na tle analizy prawno-historycznej zawartości rozdziału drugiego i trzeciego. Dzięki analizie rozwiązań celnych widzianych w ujęciu chronologicznym, proponowane poszczególne normatywy ukazują nie tylko ewolucję regulacji prawnych, ale także pozwalają na osiągnięcie ujęcia komparatystycznego meta-normy polskiego prawa celnego zarówno w zakresie całościowego jej widzenia jak i norm węższych składających się na meta-normę. Badania w tym zakresie przyczyniają się tym samym do rozwoju dogmatyki polskiego prawa celnego, jako odrębnej gałęzi systemu prawa, zawierającego szczególny (zdefiniowany głęziowo) rodzaj dogmatyki.

Widzianą, w najogólniejszych zarysach, treść rozdziału pierwszego podsumować można stwierdzeniem, że zawiera on rozważania dogmatyczne na temat istnienia systemu polskiego prawa celnego w latach 1918-1939, rozdział drugi koncentruje się na zagadnieniu ustalenia obszaru celnego oraz na prawie materialnym i ustrojowym, trzeci natomiast dopełnia tezę wysuniętą w części dogmatycznej dysertacji o meta-normie w ramach systemu polskiego prawa celnego realnym wywodem na temat przebiegu ewolucyjnego (regulacji w zakresie taryf celnych i postępowania przed organami celnymi)⁶³⁹ ukazując tę meta-normę definiującą polskie prawo i postępowanie celne. W konsekwencji prawo to widzi sumarycznie jako ustrojowe, materialne i proceduralne. Można więc mówić o rozpoznaniu w zakresie normatywu poszczególnych elementów obecnych w tych składnikach systemu polskiego prawa celnego z badanego okresu, a zatem, o badaniu w zakresie podmiotowo-przedmiotowym. Podmiotowym dotyczącym wskazania „stron” stosunku prawno-celnego, przedmiotowym, zarówno w odniesieniu do prawa materialnego (taryfy celne) jak i proceduralnego (ściśle rozumiane postępowanie celne). W ramach tych działów systemowych, wskazane są najistotniejsze cechy jakie charakteryzują polskie prawo celne widziane jako normatyw, przy czym jest to dokonane całościowo (wskazanie normatywu dla danego postępowania mającego swą podstawę w prawie polskim prawi-

639 Postępowanie celne, z perspektywy techniki legislacyjnej było bowiem aż do ustawodawstwa z lat 30.–tych swoistym „uzupełnieniem” przepisów w obowiązującej taryfie.

dłowo uchwalonym lub wydanym), a także częściowo, poprzez analizę rozwiązań prawnych bardziej szczegółowych (norm częściowych).

Przed ukazaniem poszczególnych normatywów należy powiedzieć jeszcze jedno. Jego konstrukcja i opis nie pokrywa się wprost z periodyzacją postępowań celnych opisaną w rozdziale trzecim. Trzeba jednak zauważyć, że nie pokrywa się on również wprost z ewolucją polskich organów celnych i polskich taryf celnych. Dzieje się tak dlatego, że po pierwsze sama budowa taryfy, właściwie nie ma znaczenia dla tworzenia normatywu, ponieważ zawiera on w sobie obowiązek stosowania taryfy. Tu zresztą powstaje problem badawczy, czy za normatyw polskiego prawa i postępowania celnego uznać można pierwszy z zaprezentowanych poniżej modeli (ten wywiedziony na podstawie regulacji dekretu z listopada roku 1918). Drugą sprawą mogącą rzutować na odmienność periodyzacyjno-definicyjną normatywu od tematu chronologii wyodrębnienia postępowań celnych (na czym zbudowane są wywody sekcji 3.3. rozdziału trzeciego) jest złożoność strukturalno-ustrojowa i kompetencyjna polskich organów celnych. Jest to jednak, w przypadku wszystkich wyodrębnionych dysertacją normatywów trudność pozorna, ponieważ ogólnie przyjęte zostało (zgodnie z obowiązującym przez cały okres istnienia II RP stanem prawnym), że normatyw ma zastosowanie jako modelowe (wzorcowe) postępowanie przed państwowymi organami celnymi reprezentowanymi przez organ pierwszoinstancyjny. Z powodów czytelności deskryptywnej jest to cecha oznaczona wszędzie poniżej jako ostania (siódma). Pozostałe natomiast odnoszą się odpowiednio do (pierwsza) podległości obowiązkowi celnemu, (druga) wskazuje na przedmiot cła jakim jest towar podlegający przemieszczeniu przez granice państwa (cecha trzecia), posiadający prawnego dysponenta (cecha czwarta), zobowiązanego do zgłoszenia obowiązku celnego (cecha piąta) w ramach odpowiedniej procedury wymiarowej (cecha szósta) właściwemu organowi, posiadającemu określone uprawnienia (wspomniana cecha siódma). Dla przejrzystości, opis normatywu zawiera także pewien komentarz w odniesieniu do poszczególnych cech (norm częściowych) lub całości.

Oparty o polskie przepisy normatyw prawa i postępowania celnego lat 1918-1939 przedstawia się dla poszczególnych zespołów regulacji jak poniżej.

Przewidzianą dekretem z roku 1919 regulację jedynie bardzo ogólnie nazwać można postępowaniem celnym i to tylko dzięki wskazaniu organu celnego jako upoważnionego do przyjęcia zgłoszenia towaru i formalnemu nazwaniu takiego postępowania celnym:

1. nie miało to postępowanie żadnego związku z taryfami celnymi (jest to zatem konstrukcyjny element „niedogmatyczny”, wynikający jedynie z doktryny prawa i nazewnictwa aktu), a obejmowało,
2. towary,
3. przewożone (w tym tranzytem) i wywożone przez i poza obszar państwa,
4. pozostające w gestii podmiotu upoważnionego prawnie do rozporządzania nimi,
5. na którym spoczywał obowiązek prawny dokonania zgłoszenia ruchu (przemieszczeń) towaru,

6. organowi administracji celnej,

7. upoważnionemu do przeprowadzenia rewizji (zapoznania się z substancją towaru). To upoważnienie nie jest wprawdzie wprost wymienione, zawiera się jednak *implicite* w uprawnieniu do zatrzymania towaru nie objętego pozwoleniem na przywóz lub wywóz.

Czynności przewozowe przez i poza obszar państwa wymagały dla swej ważności osobnego pozwolenia organów administracji ogólnej. Uzyskanie pozwolenia nie było jednak elementem koniecznym postępowania wobec organu celnego, natomiast wykryty brak takiego pozwolenia, zawierającego warunki przewozu bądź wywozu, powodował powstanie stanu przymusowego przejścia własności bądź posiadania towaru. Przejęcie było wprawdzie regulowane omawianym dekretem, ale ponieważ wymagało spełnienia dwóch warunków – braku pozwolenia i braku zgłoszenia, nie można traktować go jako elementu postępowania przed organem celnym.

Należy zatem stwierdzić, że wynikający z przepisów prawa (dekretu) normatywny model postępowania przed organem celnym obowiązujący w roku 1919 składał się z powyżej omówionych elementów (opisanych punktami od 2 do 7 włącznie). Z uwagi na milczenie przepisów dekretu w sprawie stosowania taryfy celnej wobec towarów przewożonych lub wywożonych przez, do, lub poza obszar państwa, postępowanie w nim opisane nie powinno od strony formalnej zostać uznane za postępowanie celne, a za szczególnie tryb postępowania administracyjnego w zakresie prowadzenia działań aprowizacyjnych, jedynie wykorzystującego istniejące organy celne jako podmioty wykonawcze⁶⁴⁰.

Do zaproponowanej oceny wskazanego aktu prawnego niewiele wnosi zawarte w art. 19 rozporządzenia z 4 listopada 1919 o taryfie celnej uchylenie pozaborczych taryf celnych⁶⁴¹, w tym sensie, że tamte obce taryfy obowiązywały do tego momentu. Oceny nie zmienia, ponieważ dekret milczy o ich stosowaniu, a także dlatego, że uchylone taryfy nie były ustawodawstwem polskim.

Wprowadzenie polskiej taryfy celnej i wydanie na tej podstawie Przepisu wykonawczego... spełnia już wszystkie (formalne i materialno-prawne) warunki do uznania, że normy procedury zbudowane w oparciu o te akty prawne tworzyły polskie postępowanie celne.

Normatywny model stworzonego w listopadzie roku 1919 postępowania celnego przewidywał:

640 Trudno umiejscowić stosunki prawne jakie przewidywał omawiany dekret nawet w szeroko zakreślonej definicji prawa celnego – jak choćby poniższej: [prawo celne] „...należy zaliczyć do działu prawa publicznego o charakterze kompleksowym. Tworzą go w głównej mierze normy prawne należące do prawa gospodarczego publicznego, jak i prawa finansowego, w zakresie w jakim w jakim odnoszą się one do stosowania przez państwo określonych narzędzi administracyjnoprawnych bądź finansowo-prawnych, kształtujących obrót towarowy z zagranicą. Granica podziału norm prawnych zaliczonych umownie do prawa celnego przebiega przede wszystkim co do przedmiotu ich regulacji, ale także w pewnym stopniu co do podmiotu tych norm oraz stosunków prawnych.” E. Fojcik–Mastalska, K. Sawicka: *Podstawy prawa...*, Wrocław, 2001, str. 14.

641 Tam zapisano (Dz. U. z 1919 r., Nr 95, poz 510): Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 10 stycznia 1920 r. Z dniem tym tracą moc obowiązującą austrowęgierska ustawa o taryfie celnej z 13. lutego 1906, niem. ustawa o taryfie celnej z 25. grudnia 1902, ros. taryfa celna z 13. (26) stycznia 1903, dalej wszystkie taryfy celne, wydane przez okupantów, wreszcie wszystkie wydane do tych ustaw i taryf przepisy wykonawcze, instrukcje, rozporządzenia i t. p.

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, czyli poboru, z dołu lub z góry, z możliwością przejęcia własności towaru) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła,
2. towaru bez różnicy kraju pochodzenia, o ile jego przywóz nie jest ogólnie zabroniony, pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich pomiar ilościowo-wagowy,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. za wyjątkiem przewozu tranzytowego lub wywozu,
5. zgłoszonego do wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem,
6. przy czym cło określone zostaje bez konieczności rewizji poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
7. upoważniony organ administracji celnej.

Przepis wykonawczy... zawierał również przepisy wskazujące stany faktyczne obojętne dla postępowania celnego – na przykład wywóz towaru poza obszar celny państwa towarów, których wywóz nie był zabroniony, lub przepisy o charakterze technicznym, stanowiące przygotowanie do właściwego (zawężonego do zastosowania taryfy) postępowania celnego – na przykład wskazanie dróg którymi powinien być przemieszczany towar. Taką instytucją prawną była linia celna. Mogła być ona wprawdzie faktycznie wyznaczona, jednak, to przekroczenie granicy państwowej decydowało o powstaniu należności celnej (linia celna służyła wskazaniu miejsca zgłoszenia towaru do odprawy). Organy celne mogły wydawać rozstrzygnięcia administracyjne o różnym charakterze, także nie związane bezpośrednio z wymiarem cła, co do zasady zaskarżalne.

Kolejny zespół przepisów o postępowaniu celnym, z roku 1920⁶⁴² różnił się od poprzedniego i przedstawiał się jak poniżej, przewidując w zakresie normatywu:

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, czyli poboru, z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub poboru z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła
2. towaru, o ile jego przywóz nie jest ogólnie zabroniony, pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich (towaru i opakowania) pomiar ilościowo-wagowy, przy czym towary z kraju traktującego Polskę lub jej flotę handlową gorzej niż inne kraje, mogły być obłożone dodatkowym cłem,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. nie przewidując wyjątków w odprawie celnej dla przewozu tranzytowego lub wywozu,

⁶⁴² Dz. U. z 1921 r. Nr 11, poz. 64.

5. zgłoszonego do mogącego przybrać charakter etapowy wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem,
6. przy czym cło określone zostaje bez konieczności rewizji poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
7. upoważniony organ administracji celnej.

Wskazane reguły (normatyw) rządzące prawem i postępowaniem celnym przetrwały w międzywojniu w ciągłości stosowania najdłużej spośród wszystkich przepisów w zakresie ceł i obowiązywały do roku 1930 do wydania Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 14 marca 1930 r. o postępowaniu celnym⁶⁴³. Kolejny chronologicznie stan prawny tworzył następujący model prawa i postępowania celnego (normatyw):

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, poprzez pobór z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub pobór z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła lub z cłem obniżonym,
2. towaru, o ile jego przywóz nie jest ogólnie zabroniony lub ograniczony, pozostający w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym pomiar ilościowo-wagowy,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. na stałe bądź czasowo lub wywozu z zastrzeżeniem powrotnego przywozu, za wyjątkiem przewozu tranzytowego,
5. za wyjątkiem tegoż tranzytu – zgłoszonego do mogącego przybrać charakter etapowy wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem, a także dla towaru nie zgłoszonego do odprawy, bez konieczności rewizji,
6. przy czym cło określone zostaje poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
7. upoważniony organ administracji celnej.

Kolejny akt (Rozporządzenie Ministra Skarbu o postępowaniu celnym; Dz. U. 1933 Nr 77, poz. 552⁶⁴⁴ z 4 października roku 1933 przewidywał główne zasady (normatyw) prawa i postępowania celnego w sposób poniższy:

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, przez pobór z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub

⁶⁴³ Dz. U. z 1930 r., Nr 33, poz. 276.

⁶⁴⁴ Stan prawny z roku 1933 i 1934 z racji nałożenia się obowiązywania kilku regulacji wymaga komentarza. Przepis przywołanego rozporządzenia oparty był o Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o ustanowieniu taryfy celnej przywozowej (Dz. U. 1932 Nr 85, poz. 732), Ustawę z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych (Dz. U. 1924 Nr 80, poz. 777) oraz Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej (Dz. U. 1920 Nr 51, poz. 314) i obowiązywał aż do 30 października roku 1934, kiedy został uchylony Rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 9 października 1934 r. – Przepisy wykonawcze do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o ustanowieniu taryfy celnej przywozowej (Dz. U. 1934 Nr 92, poz. 833). 30 października 1934 był dniem wejścia w życie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym (Dz. U. 1933 Nr 84, poz. 610, czyli ostatniej regulacji prawnej w okresie II RP w zakresie prawa i postępowania celnego.

- pobór z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła lub z cłem obniżonym
2. zdatnego do użytku towaru, o ile jego/ich przywóz nie jest ogólnie zabroniony lub ograniczony, pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym pomiar ilościowo-wagowy,
 3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
 4. na stałe bądź czasowo lub wywozu z zastrzeżeniem powrotnego przywozu, oraz przewożonego w ramach nieuprzywilejowanego tranzytu,
 5. z konieczną rewizją zgłoszonego do mogącego przybrać charakter etapowy wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem, a także dla towaru nie zgłoszonego do odprawy,
 6. przy czym cło określone zostaje poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez
 7. upoważniony organ administracji celnej.

Postępowanie celne w porządku legislacyjnym jakim nadały mu przepisy wcześniejsze od zawartych w prezydenckim dekrete w randze ustawy o prawie celnym wydanym w dniu 27 października 1933 początkowo zostały przez tę ustawę zachowane. Stanowił o tym art. 13, ustęp 3: Sposób stosowania taryfy celnej określają osobne przepisy. W praktyce nastąpiło odejście od oparcia postępowania celnego o przepisy o taryfie na korzyść zawartych w ustawie.

Ta przewidywała następujący model postępowania celnego:

1. podległość obowiązkowi opłaty (pieniężnej zapłaty, przez pobór z dołu, zatem po odprawie, w tym także przez licytację, której warunkiem było przejęcie własności towaru, lub pobór z góry) cła wskazanego co do wysokości w taryfie celnej (czyli wymiaru zwanego odprawą) a nie ujętego w niej lub w przepisach ogólnych bądź pozwoleniach indywidualnych warunkowych lub stałych jako wolny od cła lub z cłem obniżonym, z możliwością stosowania ceł odwetowych o charakterze prohibycyjnym,
2. zdatnego do użytku towaru znanego co do kraju pochodzenia a stanowiącego rzeczy ruchome, o ile ich przywóz lub wywóz nie jest ogólnie zabroniony lub ograniczony, towaru pozostającego w określonym stanie fizycznym i w opakowaniu umożliwiającym ich pomiar ilościowo-wagowy,
3. wprowadzonego na obszar celny Państwa Polskiego,
4. na stałe bądź czasowo lub wywozu z zastrzeżeniem powrotnego przywozu, za wyjątkiem towaru przewożonego w ramach tranzytu,
5. z konieczną rewizją zgłoszonego do mogącego przybrać charakter etapowy wymiaru cła (odprawy) przez podmiot prawny upoważniony do rozporządzania towarem, a także dla towaru nie zgłoszonego do odprawy,
6. przy czym cło określone zostaje poprzez akceptację zadeklarowanego lub zaskarżalne rozstrzygnięcie odnośnie jego wymiaru dokonane przez

7. upoważniony organ administracji celnej.

Powyższy model postępowania celnego, w kształcie jaki nadały mu przepisy prezydenckiego rozporządzenia utrzymał się niemal przez 30 lat, z przerwą na okres wojny.

Ostatni w zawartości pracy, rozdział IV (*Polskie prawo celne i zagadnienia budżetowe...*) poświęcony jest miejscu ceł w polskim prawie finansowym oraz zagadnieniu trwałości państwa w czasie II Wojny Światowej oraz podstawom prawnym obowiązywania przedwojennego ustawodawstwa celnego w PRL. Zagadnienie to wymaga komentarza na który nie było miejsca w zasadniczej treści dysertacji.

Przedwojenne polskie prawo celne w okresie PRL

Rząd polski na emigracji najpierw we Francji, potem w Zjednoczonym Królestwie, ani komunistyczna reprezentacja polityczna Polaków przebywających na terenie ZSRR, o których to ewentualnie można by mówić jako o realnych sukcesorach przedwojennego Państwa Polskiego, nie posiadały terytorium⁶⁴⁵. Jeśli w ogóle mówić o jakimkolwiek działaniu organów na uchodźctwie w sprawach ceł, to jedynie Dekret Prezydenta RP z dnia 17 lutego 1940 o Kontroli Państwowej⁶⁴⁶ jako dotyczący wykonania budżetu za rok 1939 mógł być uznany za mający pośredni związek z zagadnieniami celnymi. Co więcej, pomiędzy dniem 17-go września 1939 roku (ewentualnie pomiędzy 28 września 1939 r., datą podpisania porozumienia niemiecko-radzieckiego) a 22-go lipca 1944 roku (datą ogłoszenia w Moskwie manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN), czyli organu wykonawczego Krajowej Rady Narodowej – *quasi* parlamentu), mimo wstępnych porozumień alianckich w tym zakresie zawartych w Jałcie⁶⁴⁷, nie było jasne, czy w ogóle odbudowana zostanie terytorialnie polska państwowość. We wspomnianym manifeście jedynie zadeklarowano, że przyszłe granice państwa oparte będą o rzekę Bug na wschodzie (te ustalono na podstawie umowy z 15 sierpnia 1945, ratyfikowanej przez Prezydenta Polski na podstawie zgody wydanej przez Prezydenta Krajowej Rady Narodowej, Prezesa RM i ministra spraw zagranicznych ustawą z 31 grudnia 1945⁶⁴⁸) oraz wprowadzono zapis o bliżej nie określonych ziemiach na zachód od Wisły jakie miałyby wejść w skład odrodzonego państwa. Niemniej jednak, proces kształtowania się terytorium Polski, a więc pośrednio także granic celnych, został zapoczątkowany, tym bardziej, że porozumieniem z dnia 26 lipca 1944 zawartym pomiędzy PKWN a rządem ZSRR o stosunkach między Naczelnym Dowództwem Wojsk Radzieckich a polską administracją cywilną, po wkroczeniu Armii Czerwonej na terytorium „nowej” Polski, rząd radziecki i komendantury wojskowe uznawać miały PKWN (i jego organy wykonawcze) za wyłącznie uprawniony do tworzenia aparatu państwowego (to, mimo ujawnienia się w niektórych regionach Polski de-

645 Status eksterytorialny siedzib polskich organów państwowych na uchodźctwie, nie ma dla granic celnych znaczenia wobec faktycznego nie pobierania ceł. Z kolei, na polskich statkach handlowych, których składom ewentualnie przypisać można by było charakter terytorium państwowego, także nie pobierano ceł, o czym dowodnie świadczą dekrety o wykonywaniu budżetów za lata wojny.

646 Dz. U. z 1940 r. Nr 5, poz. 11.

647 Tudzież bilateralnych, tj. układu między Polską a ZSRR z dnia 30 lipca 1941 r. (tzw. układ Sikorski – Majski), wedle którego postanowiono wymianę ambasadorów.

648 Dz. U. z 1946 r. Nr 2, poz. 5.

legatów rządu emigracyjnego). Pod koniec II Wojny Światowej, w grudniu 1944, w ramach struktury organizacyjnej Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego utworzono, a właściwie odtworzono resort skarbu⁶⁴⁹, wydzielony z istniejącego już wcześniej Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów, następnie przekształcony w dniu 31 grudnia 1944 ustawą o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej w urząd Ministra Skarbu⁶⁵⁰. Ministrowi Skarbu podlegał Departament Ceł. Dla potrzeb organizacyjnych, a także wobec braku regulacji bieżących, Ministerstwo Skarbu oparło się o przepisy przedwojenne⁶⁵¹. Na początku roku 1945, po rozpoczęciu ofensywy zimowej wojsk ZSRR i Ludowego Wojska Polskiego (operacja wiślańsko-odrzańska), w związku z przejściem z rąk niemieckich poszczególnych ziem, które wejść miały w skład Rzeczypospolitej Polskiej (dopiero od uchwalenia konstytucji w roku 1952 państwo nazwane zostało Polską Rzeczypospolitą Ludową, w skrócie PRL), decyzją Departamentu Ceł utworzono w Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu i Warszawie delegatury do spraw celnych, których zadaniem było organizowanie urzędów celnych, oczywiście, na podstawie przepisów przedwojennych. Jako pierwszy przed końcem wojny, jeszcze w marcu 1945 r. odtworzono urząd celny w Krakowie, a na przełomie marca i kwietnia tego roku, w Gdyni⁶⁵². Z przepisów derogacyjnych (art. 6) dekretu z dnia 11 kwietnia 1945 roku⁶⁵³ wynika, że w części uchylono przepisy ustawy z roku 1919 o organizacji władz celnych i rozporządzenia Prezydenta RP o prawie celnym, należy zatem, na podstawie rozumowania typu *a contrario* wnosić, że podstawą wcześniejszych działań organizacyjnych polskiej administracji skarbowej, czyli przed dniem 14 kwietnia 1945 r. (datą wejścia w życie przywołanego właśnie dekretu), również w zakresie celnym były właśnie – w pełni – te przepisy przedwojenne. Potwierdzało to więc ciągłość legislacyjną porządku prawnego.

Dla potrzeb organizacyjnych, 17 października 1945 r. rozporządzeniem Ministra Skarbu⁶⁵⁴ wskazano urzędy celne upoważnione jako organy pierwszej instancji do prowadzenia postępowań karnych skarbowych dla naruszeń prawa celnego w przywozie towarów podlegających opłacie monopolowej i zezwoleń na przywóz, wywóz i tranzyt z obszarów istniejących wówczas województw i ziem odzyskanych na zachodzie oraz Prus Wschodnich, Śląska i miasta stołecznego Warszawy. Upoważnione były do tego urzędy w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Warszawie.

W kwietniu 1946 na pewno istniało 17 urzędów celnych, a inne były w organizacji. W czerwcu 1946 powstały Dyrekcje Ceł w Gdyni, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Gliwicach, to na

649 Dekretem PKWN z 1 grudnia 1944, publ. Dz. U. R.P. Nr 14, poz. 73.

650 Dz. U. z 1944 r. R.P. Nr 19, poz. 99.

651 Trudno jednoznacznie odnieść się w tym przypadku do faktu, że na terenie odradzającego się po raz kolejny państwa, „kursowały” co najmniej cztery waluty – marka niemiecka, okupacyjny „złoty krakowski”, radziecki rubel i amerykański dolar; szeroko w tym zakresie wraz z powołaniem regulacji prawnych mających na celu zmianę tego stanu rzeczy – Z. Karpiński, *Ustroje pieniężne...*, Warszawa 1968, str. 170-183.

652 Prawdopodobnie jeszcze w tym miesiącu, a najpóźniej w następnym dokonano w tym urzędzie pierwszej powojennej polskiej odprawy celnej statku szwedzkiego.

653 Dz. U. z 1945 r. Nr 12, poz. 64.

654 Dz. U. z 1945 r. Nr 45, poz. 258.

podstawie przepisów zawartych w dekrete RM z 27 czerwca 1946 o zmianie dekretu z dnia 11 kwietnia 1945 r. o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organów wykonawczych (te funkcjonowały bez organów drugoinstancyjnych⁶⁵⁵). Zostały one podporządkowane departamentowi ceł w Ministerstwie Skarbu, przywrócono tym samym formalną strukturę organizacyjną sprzed II Wojny Światowej. Pierwsza reorganizacja administracji celnej po wojnie zakończyła się praktycznie w dniu 31 lipca 1947, kiedy zarządzeniem Ministra Skarbu⁶⁵⁶ usankcjonowano istnienie pięciu dyrekcji celnych oraz powołano 27 urzędów celnych. Dyrekcjom podlegały (odpowiednio): w Warszawie, urzędy w Terespolu, Białymstoku, Olsztynie, Łodzi, Warszawie; w Gdyni, urzędy w Gdańsku Nowym Porcie, Gdyni, Ustce i Szczecinie; w Poznaniu, urzędy w Kostrzynie nad Odrą, Rzepinie, Gubinie, Poznaniu i w Bydgoszczy; w Gliwicach, urzędy w Zgorzelcu, Wałbrzychu, Wrocławiu, Gliwicach, Katowicach i w Cieszynie; w Krakowie, urzędy w Zwardoniu, Czarnym Dunajcu, Muszynie, Przemyślu, Krakowie, Chełmie Lubelskim i w Lublinie. W lutym 1948 powołano kolejne dwa urzędy celne, w Świnoujściu i Zwardoniu. (Z kolei, zarządzeniem Ministra Handlu Zagranicznego z 24 stycznia 1953, skonkretyzowano nazwę urzędu celnego w Warszawie, dodając do niej określenie Dworzec Gdański (co zastąpiono rok później nazwą Poczta), a do nazwy urzędu w Szczecinie – Port.) Taka organizacja – w ogólnym schemacie – przetrwała do czasu uchwalenia przez sejm w dniu 14 lipca roku 1961 ustawy Prawo celne. (W okresie obowiązywania tej ustawy nazewnictwo urzędów celnych jasno wskazywało jakie drogi celne obejmują działania poszczególnych urzędów. Na przykład w Warszawie, w latach 60-tych istniały urzędy celne: Urząd Celny w Warszawie – Kolejowy i odpowiednio, Poczta i Port Lotniczy.) Osobnymi zarządzeniami Ministra Skarbu (nie publikowanymi poza zasobami wewnętrznymi), przed rokiem 1952 powoływano i znoszono inne urzędy celne.

Przekształcenia ustrojowe i zniszczenia wojenne oraz istotna zmiana terytorium stworzyły odmienne niż przed wojną warunki funkcjonowania państwa. Te były także konsekwencją nowego modelu ekonomiki, w postaci gospodarki ściśle planowej (tę na pełną skalę, przynajmniej w odniesieniu do inwestycji, realizowano po zakończeniu tzw. planu trzyletniego), a ta wyrażała się w stosunkach zewnętrznych m.in. państwowym monopolem handlu zagranicznego. Wskutek powyższego, w szczególności, bezpośrednio po wojnie planowanie gospodarcze było wycinkowe, a w zakresie handlu zagranicznego zmianie uległy dotychczasowe protekcyjne instrumenty regulacji państwowego obrotu towarowego z zagranicą. Pobór ceł od towarów sprowadzanych z zagranicy został zawieszony, gdyż stosowanie ostatniej przedwojennej taryfy celnej, zamierzeniem której był protekcyjnizm względem krajowego przemysłu, rolnictwa i rzemiosła, było niecelowe i gospodarczo nieuzasadnione wobec zrujnowanej działaniami wojennymi ekonomiki, powoli się odradzającej, z nadziejami niektórych jej środowisk na odtworzenie przedwojennego gospodarczego *status quo*, z pewnymi zmianami własnościowymi (na przykład spowodowanych

655 Dz. U. z 1945 r. R.P. Nr 34, poz. 209.

656 M. P. z 1947 r. Nr 104, poz. 695.

wymordowaniem bądź emigracją części społeczeństwa czy przejściem uprzemysłowionych rejonów byłej Rzeszy Niemieckiej). Tym samym, uznać można, że w Polsce w latach 1944-1948 wykształcił się wielosektorowy model gospodarczy, w zasadzie liberalny, w którym istniało wprawdzie zjawisko planowania, jednak trudno uznać by jego wpływ na gospodarkę był silniejszy niż przed wojną. Wskutek przebiegu zdarzeń historycznych, rola państwa w gospodarce (przejęcie majątku ponemieckiego, żydowskiego, po wymordowanych, etc.) bardzo jednak wzrosła, a oprócz tego funkcjonowała własność prywatna, komunalna i spółdzielcza. W latach 1945-1961 formalnie obowiązywało prawo celne ukształtowane prezydenckim dekretem z roku 1933 oraz przepisami o organizacji aparatu skarbowo-celnego z roku 1919, oraz przepisy wykonawcze i instrukcje wydane przed 1939, z niewielkimi jedynie zmianami. Obowiązywało wciąż Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. o zakazach przywozu i wywozu towarów, wprowadzające – w pewnym sensie – zamiast cła (przepis w części dotyczącej artykułów przemysłowych był tak bardzo ogólny, że nie sposób było go jednoznacznie zinterpretować), pozwolenia przywozu i wywozu towarów⁶⁵⁷. Obowiązywanie przepisów ustawodawstwa przedwojennego uznawano w sposób dorozumiany, na zasadach sukcesji generalnej. Świadczą o tym następujące akty prawne: Dekret PKWN z 4 listopada 1944 o zniesieniu niektórych podatków i opłat państwowych⁶⁵⁸, który jako podstawę prawną powoływał ustawę Krajowej Rady Narodowej (*quasi* sejmu) z dnia 15 sierpnia 1944 r.⁶⁵⁹ o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy. Sposób uchylecia dekretem wybranych ośmiu przedwojennych ustaw (Art. 1. „Uchyła się moc obowiązującą następujących ustaw:”) świadczy o tym, że wolą ówczesnych organów władzy Państwa Polskiego, pozostałe – nieuchylone – ustawy zachowały swą moc, a więc m.in. dekret w randze ustawy z roku 1933 o prawie celnym. Obrót towarowy z zagranicą, w nowej powojennej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, co do zasady, podzielony został na obrót towarowy planowy, dokonywany przez wykonawców narodowych planów gospodarczych oraz pozaplanowy dokonywany przez inne jednostki gospodarki uspołecznionej i – nieco później – w ograniczonym zakresie – prywatnej. Pierwsza powojenna taryfa celna przywózowa (poprzedzona tabelą opłat celnych z roku 1952, również w istocie będącą taryfą) obejmująca 408 pozycji została wprowadzona stosunkowo późno, bo w roku 1956, natomiast obejmująca 41 pozycji pierwsza taryfa celna wywózowa obowiązywała od roku 1957. Dnia 1 stycznia 1949, w oparciu o rozporządzenie Ministra Skarbu wprowadzone zostały opłaty manipulacyjne pobierane przy odprawach ostatecznych i warunkowych od wszelkich przesyłek towarowych zarówno w imporcie jak i w eksporcie. W stosunku do przedsiębiorstw państwowych opłaty te zostały zniesione jeszcze w roku 1950. Przepisy dewizowe normował dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 1936 r., który funkcjonował w obiegu prawnym do roku 1952. Natomiast w roku

657 Można zaznaczyć, że w powojennej rzeczywistości wykorzystano to rozporządzenie jeszcze dwukrotnie, najpierw w roku 1949, przy wywozie narzędzi pracy dla emigrantów, drugi raz w roku 1957, w sprawie mienia wywożonego przez osoby przesiedlające się za granicę.

658 Dz. U. z 1944 r. R.P. Nr 11, poz. 60.

659 Dz. U. z 1944 r. Nr 1, poz. 3.

1951, na podstawie Rozporządzenia RM z 28 kwietnia 1951⁶⁶⁰ administrację celną wyłączono ze struktur Ministerstwa Skarbu przenosząc ją do Ministerstwa Handlu Zagranicznego (kierujący resortem minister miał rangę wiceprezesa Rady Ministrów). W roku 1952 w miejsce zlikwidowanego Departamentu Ceł utworzono Centralny Zarząd Ceł. Zlikwidowano także dyrekcje ceł przenosząc II instancję postępowania w sprawach celnych na szczebel centralny. Świadczyło to wyraźnie o spadku znaczenia fiskalnej strony działalności administracji na rzecz funkcji kontrolnej, w szczególności wobec obrotu prywatnego w dużej mierze dokonywanego drogą pocztową lub morską (tzw. import marynarski). W 1950 powołano w celu nadzoru odrębny pocztowy urząd celny (Urząd Celny Poczta). Jak już wcześniej zostało nadmienione, przedwojenne prawo celne z 1933 roku (obowiązujące od 30 października 1934 r.⁶⁶¹) formalnie obowiązywało aż do roku 1962 kiedy to w dniu 1 marca weszła w życie pierwsza powojenna regulacja prawa celnego w randze ustawy (a nie dekretu z mocą ustawy, czyli Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne⁶⁶²). Jednocześnie wydano szereg wykonawczych aktów prawnych, które z niewielkimi zmianami i uzupełnieniami wespół z owym nowym prawem celnym obowiązywały do roku 1975. W roku 1962, w ramach przekształceń związanych z nową regulacją prawną, powołano do życia Główny Urząd Ceł na czele z Prezesem, cały czas w strukturze Ministerstwa Handlu Zagranicznego. W tym czasie obowiązywało nadal szereg instrukcji celnych wydanych jeszcze przed rokiem 1939 (morska, kolejowa, pocztowa, żegluga i lotnicza). Nie może być przypadkiem, iż przepisy przedwojenne obowiązywały także po zasadniczej zmianie ustroju społeczno-politycznego jaki stał się udziałem Polski w związku z odmienioną względem przedwojennej sytuacją międzynarodową. Można na tej podstawie twierdzić, że (a) przepisy prawa celnego obowiązujące od roku 1934 były na tyle technicznie dobrze zredagowane, iż nadawały się do stosowania w różnych warunkach ustrojowych, tudzież (b) optować za poprawnością twierdzenia, że normy prawne prawa celnego są uniwersalne dla odmiennych porządków prawnych opartych o różne przesłanki aksjologiczne tudzież są indyferentne dla typu państwa.

Od czasu zawarcia umowy z rządem francuskim Polska uzyskała terytorium, na których mogło obowiązywać prawo polskie⁶⁶³. W tym kontekście rozpatrywana może być kwestia obowiązywania polskiego prawa przedwojennego i bytu państwa, mimo zaniku przedwojennych terytoriów lądowych, a także wskazana rola reprezentacji władzy najwyższej, a więc jednego spośród zasadniczych czynników przewidzianych prawem narodów do uznania danego bytu ustrojowego za państwo.

Państwo jako specyficzna forma organizacyjna prawa międzynarodowego publicznego, dla swego praktycznego funkcjonowania, wymaga określonych źródeł finansowania. Z tego powo-

660 Dz. U. z 1955 r. Nr 25, poz. 185.

661 Dz. U. z 1934 r. Nr 84, poz. 620.

662 Dz. U. z 1961 r. Nr 33, poz. 166.

663 Polska armia broniła terytorium lądowego II RP do początku października 1939, natomiast wymiana stosownych not dyplomatycznych pomiędzy Polską a Francją nastąpiła w dniu 19 września 1939 r., teoretycznie więc zachowała została ciągłość władzy najwyższej nad terytorium, jeden z warunków koniecznych uznania bytu państwowego przez prawo narodów.

du, istnienie prawa finansów publicznych uznać należy za niezbędną domenę aktywności państwa. Skoro istniał budżet państwa, to nawet w okolicznościach utraty terytorium, co najmniej w sensie faktycznym, można mówić o trwałości ciągłości państwa. Z tego powodu, prawo finansów publicznych, w okresie międzywojennym utożsamiane z prawem budżetowym, musi zostać uznane za jeden z elementów kształtujących byt ustrojowy Państwa Polskiego po utracie zasadniczych terytoriów.

Na tej podstawie oparta jest koncepcja, że w okresie pomiędzy 17 września 1939 r. a datą ogłoszenia w dniu 22 lipca 1944 r. w Moskwie tzw. Manifestu PKWN, Państwo Polskie zachowało ciągłość w zakresie rozmaitych prerogatyw (ludność, terytorium, władza najwyższa na emigracji) tworzących pojęcie państwowości w sferze ówczesnego prawa narodów, w tym prawa traktatowego (uznanie międzynarodowe wyrażone przez zdolność do zawierania porozumień międzynarodowych). Jak zostało wykazane, pryzmat ciągłości obowiązywania dotyczył także prawa celnego, aż do jego formalnego uchylecia już w okresie PRL.

Podsumowanie całości

W najszerszej pojmowanym zamiarze poznawczym, poprzez analizę postawionych zadań i celów, dysertacja zrealizować ma na gruncie koncepcyjnym zadania stawiane przed metodologią prawniczą, w postaci opisu założeń dogmatyki prawa (w gałęziowej odmianie celnej), w połączeniu z rekonstrukcją przepisów obowiązujących na obszarze celnym Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939, a później w okresie PRL, do roku 1961, to wszystko na tle elementów teorii państwa i prawa. Przy tej okazji zaproponowane zostało stworzenie nowego narzędzia poznawczego w postaci normatywu prawa i postępowania celnego, jako meta-normy mogącej modelowo opisać konkretne etapy rozwojowe polskiego ustawodawstwa celnego II RP.

By wykonać tak zakreślone przedsięwzięcie badawcze, niezbędnym było przybliżenie ogólnych problematów dogmatyki prawa, wskazanie metodyki jego badania z uwzględnieniem także mniej ścisłego jej rozumienia, zastosowanych metod badawczych, następnie przeanalizowanie przedmiotu badania zarówno w sferze teorii państwa (granice, terytorium) jak i zagadnień o charakterze administratywistycznym (teoria administracji, teoria stosunków prawnych etc.), dalej, zagadnień ustroju polskiej administracji celnej, prawa celnego w odmianie materialno-prawnej (taryfy celne) jak i proceduralnej (postępowanie w zakresie wymiaru i poboru cła), by w końcowej części pracy opisać skutki prawne próby unicestwienia polskiej państwowości, po to, by opierając się o udowodnienie trwałości funkcjonowania państwa nadal uznawanego w sferze stosunków prawnych prawa międzynarodowego publicznego, przejść do zagadnienia zakończenia obowiązywania polskiego prawa celnego z okresu międzywojnia w nowym ustroju społeczno-politycznym jakim była Polska Rzeczpospolita Ludowa.

Dodatki

- I. Bibliografia, netografia
- II. Zestawienie przywołanych publikatorów źródeł prawa powszechnie obowiązującego (Źródła prawa obowiązującego)
- III. Przykłady międzywojennego orzecznictwa sądów polskich w sprawach celnych
- IV. Dane finansowe dotyczące ceł pochodzące z ustaw skarbowych
- V. Podział administracyjny II RP z sierpnia 1939 roku z wskazaniem Dyrekcji Ceł

I. Bibliografia, netografia

Bibliografia

- Antonowicz L, *Status prawnomiędzynarodowy Polski*, Lublin 2018
- Bartoszewicz T., *Cło w międzynarodowych stosunkach gospodarczych*, Ostrowiec Świętokrzyski 2002
- Bibliografia historii gospodarczej Drugiej Rzeczypospolitej*, p. r. W. Morawskiego przy współpracy B. Marandy-Porębskiej, Warszawa 1996
- Bielecki L, Ruczkowski P., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1985
- Bogucki O., *Nielingwistyczna koncepcja normy a zagadnienia wykładni prawa*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 2007/3
- Borodo A., *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999
- Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, Warszawa 2004
- Breczko A., Jamróz A., Oliwniak S., *Wstęp do nauk prawnych*, Białystok 1997
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2009
- Budzowski K., *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego*, Kraków 2008
- Cybichowski Z. *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1923
- Czerwińska M., *Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo, teoria i praktyka”, rok IX, 2012/4
- Czyżowicz W. *Customs law, Methodological problems*, Warszawa 2016
- Czyżowicz W., *Ewolucja instytucji przedstawicielstwa w sprawach celnych w Polsce w Studia i analizy*, SGH CASP, nr 1 (13), Warszawa 2022
- Czyżowicz W., *Polskie cło: przewodnik bibliograficzno-rynkowy 1997-2003*, Warszawa 2003
- Czyżowicz W., *Prawo celne* [w] M. Lux, *Prawo celne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Czyżowicz W., Woźniczko M., *Cło i celnicy w historii; Struktury i mechanizmy działania*, Warszawa 2012
- Damski P. P., *Dyplomacja brytyjska wobec zabiegów Rosji o wyłączenie wpływów w Mandżurii (październik 1901 r. – sierpień 1903 r.)*, Acta Universitatis Lodzensis, folia historica 89/2012
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- Dębska H. *Pozytywistyczna teoria prawa: utopia założeń a konieczność „pozytywizacji wartości”*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 3337 Prawo, CCCXII, Wrocław 2011
- Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik prawa publicznego”, Warszawa – Toruń, rok I (2001), Nr 1
- Drozdek A., *O cło w Polsce w latach 1918-1939; „Z dziejów prawa”*, t. 9 (17) Katowice 2016
- Drozdek A. *Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym*, „Acta iuris stetinensis”, 3 (23), 2018

- Drozdek A., *Publiczny system podatkowy i finansowy w Polsce*, Warszawa 2018
- Drwiłło A., *Prawo celne*, Gdańsk 2001
- Dzięgielewska W. *Normatywność obowiązywania norm prawnych w koncepcji poznańsko-szczyecińskiej szkoły prawa. Perspektywa pragmatyzmu analitycznego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXXXII (2020), z. 2
- Dzwonkowski H., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2011
- Filipek J.; *Prawo administracyjne*, cz.1, Kraków 2003
- Finanse publiczne i prawo finansowe*, p.r. C. Kosikowskiego, E. Ruśkowskiego, Warszawa 2003
- Fojcik–Mastalska E., Sawicka K., *Podstawy prawa celnego i dewizowego*, Wrocław 2001
- Gilas J. *Systemy normatywne w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa – Poznań – Toruń 1981
- Głuchowski J., *Prawo polskie. Próba syntezy*, p. r. T. Guza, J. Głuchowskiego, M.R. Pałubskiej, Warszawa 2009
- Grata P., *Źródła prawa budżetowego w Polsce w latach 1918-1939*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania”, t. 5, Bydgoszcz 2015
- Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932
- Grzonka L., *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012
- Górski G., *Historia administracji*, Toruń 2017
- Gwardzińska E., et al., *Prawo celne*, Warszawa 2017
- Historia Polski w liczbach*, t. II *Gospodarka*, pr. zb. p r. F. Kubiczka, Warszawa 2006
- Jekabsons E., *Granica łotewsko-polska 1919-1939*, „Zeszyt Naukowy Muzeum Wojska”, t. 15, Białystok 2002
- Kamela P., *Teoria prawa i filozofii prawa*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2006, 6/4
- Kamiński M. *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016
- Karpiński Z., *Ustroje pieniężne w Polsce od roku 1917*, Warszawa 1968
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, tłumaczenie: R. Szubert, Warszawa 2014
- Kędzierski D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 3/2018, Kraków 2018
- Kępa Z. J., Prochowicz J., *ABC formacji granicznych II Rzeczypospolitej*, „Problemy Ochrony Granic”, 2003/24, str. 7-24
- Klimiuk Z. *Metody i formy popierania polskiego eksportu w okresie międzywojennym*, „Przeгляд Prawno-Ekonomiczny” 40 (2017/3)
- Konczyński J. *Granica celna między Królestwem Polskiem a Rosją*, Moskwa 1917
- Kordela M. *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXVIII (2006)
- Krasowski K., et al., *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002

- Królikowski S. Fr., *Zarys polskiej polityki handlowej ze szczególnym uwzględnieniem polityki celnej*, Warszawa 1938
- Kucia-Guściora B., *Status ministra skarbu II Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze spraw budżetowych*, „Czasopismo prawno-historyczne”, t. LXXII, 2020/1
- Kula H. M., *Polski nadzór celny w Wolnym Mieście Gdańsku 1920-1939*, [w:] „Biuletyn Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej” nr 1/09, Koszalin 2009
- Kuś A., *Prawo celne*, Bydgoszcz – Lublin 2003
- Kutrzeba St., *Stanowisko prawne Wolnego Miasta Gdańska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 6/2, Poznań 1926
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986
- Laszczuk M., *Uwarunkowania kontroli celnej w multicyntycznym systemie prawa*, Warszawa 2019
- Leszczyński J., *Wartości w teorii prawa Jerzego Wróblewskiego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” t. II, Poznań 2013
- Leśniak M., *Normatywne wzorce umów spółek handlowych w prawie polskim*, Warszawa 2017
- Łapa M., *Reglamentacja handlu zagranicznego w Polsce w latach trzydziestych XX wieku*, „Zeszyty wiejskie” 2016, Z. XXII
- Łapa M., *Unifikacja systemu celnego Drugiej Rzeczypospolitej. Przyczynek do zagadnienia gospodarczej integracji ziem polskich po I wojnie światowej*, „Almanach Historyczny” 2021, t. 23, z. 1
- Łapa R., *Język prawny w świetle analizy językoznawczej: Wybrane zagadnienia składniowe*, Poznań 2015
- Ławniczak R., *Ograniczenia pozataryfowe w handlu międzynarodowym*, Warszawa 1987
- Łopuski J., *Zarys prawa handlu międzynarodowego*, Toruń 1981
- Łukasiewicz J., *Zmiany kierunków szlaków handlowych w Królestwie Polskim w drugiej połowie XIX wieku*, „Przegląd historyczny” 1973, Nr 64/4
- Machalica-Drozdek K., *Pojęcie stosunku prawnego zobowiązania celno-podatkowego w prawie celnym*, Katowice 2013
- Machalica-Drozdek K., *Stosunek prawny zobowiązania celno-podatkowego w obrocie towarowym z zagranicą*, Warszawa 2015
- Markowski B., *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931
- Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, r. n. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022
- Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983
- Mikos St., *Sprawa podziału niemieckiego mienia państwowego w Gdańsku po I Wojnie Światowej*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego”, R. XVI, z. 29, Gdańsk 1979
- Mogilnicki A., *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1921

- Molski R., *Administracyjnoprawna regulacja obrotu towarowego z zagranicą*, Szczecin 2001
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010
- Morawski W., *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, Warszawa 2012
- Mosiej G., *Pojęcie cła. Analiza doktrynalna i dogmatyczna w Polsce*, „Państwo i Prawo”, kwiecień 2004, z. 4 (698)
- Mosiej G., *Pojęciowo-definicyjne zagadnienia polityki celnej w teorii i praktyce*, „Ekonomia”, Warszawa 2004, z. 15
- Mosiej G., *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Toruń 2004
- Naruszewicz S., Laszuk M., *Prawo celne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001
- Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, red. nauk. J. Supernat, Warszawa 2022
- Nowakowska M., *Historia federalizmu fiskalnego w Niemczech od kongresu wiedeńskiego 1815 r. do zjednoczenia Niemiec w 1990 r.*, Z dziejów prawa T. II (19), Katowice 2018
- Nowy słownik języka polskiego*, pr. zb., p.r. E. Sobol, Warszawa 2003
- Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, pr. zb. p.r. A. Markowskiego, Warszawa 2002
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008
- Oniszczyk J., *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001
- Orzecznictwo sądów najwyższych*, Warszawa 1934
- Peretiatkowicz A., *Państwo współczesne*, Lwów – Warszawa 1935
- Perelman Ch. *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, tłumaczenie: T. Pajor, Warszawa 1984
- Piotrowski R., *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988
- Pochrzążycz A., „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 1997, nr 7 a tytuł?
- Prawo celne międzynarodowe, wspólnotowe, polskie*, p.r. K. Lasińskiego-Suleckiego, Warszawa 2009
- Prawo konstytucyjne*, r. n. S. Bożyk S., Białystok 2014
- Prawo i postępowanie celne*, W. Czyżowicz. – red. n., J. Janke, T. Kołłątaj, E. Komorowski, J. Kosonoga, T. Senda, Warszawa 2001
- Rasiński W., *Celnictwo polskie*, [w:] *Odrodzona skarbowość polska; zarys historyczny*, Warszawa 1931
- Rosenkranz A., *Ordynacja podatkowa, opracowanie systematyczne*, Warszawa 1937
- Rymarczyk J. et c., *Handel zagraniczny; Organizacja i technika*, Warszawa 2005
- Sadłowski M. P., *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, Warszawa 2020
- Schmidt-Assmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, tłumaczenie: M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022
- Skarbek W. W., *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski 2013, str. 25-26

- Słownik języka polskiego*, pr. zb. W. Polański, T. Nowak, M. Szopa, Katowice 2005
- Smyk G., *Zasady wprowadzenia i zakres obowiązywania rosyjskich źródeł prawa w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, Kraków 2011, T. XIV
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2007
- Stefaniuk M. E., *Preambuła aktu normatywnego*, Lublin 2009
- System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, pr. zb. p.r. L. Etela, Warszawa 2010
- Szydlik A., *System podatkowy i przekrój podatków w polskim ustawodawstwie [w:] Publiczny system podatkowy i finansowy w Polsce*, pr. zb. p.r. A. Drozdka, Warszawa 2018
- Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red n., L. Kieres, Wrocław 2007
- Tamborski A. *Przejęcie administracji celnej w województwie poznańskim w latach 1920–1921*, „Dzieje Najnowsze”, Rocznik XLIX – 2017, 2,
- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021
- Walkowski G.K. , *Polskie prawo celne w latach 1918-1939*, Bydgoszcz 2022
- Walkowski G. K., *System polskiego prawa podatkowego w praktyce Wybrane zagadnienia*, t. I, cz. 2, *Podstawowe procedury podatkowe*, Bydgoszcz 2012
- Walkowski G.K., *System polskiego prawa podatkowego w praktyce: Wybrane zagadnienia*, t. VII, *Źródła polskiego prawa podatkowego*; cz. 4: *Podatki w dwudziestoleciu międzywojennym (1918-1939)*, Bydgoszcz 2013
- Waschko S., *Systemy celne*, Warszawa 1971
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1931
- Winnicki Z. J., *Rada Regencyjna królestwa polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 2017
- Witkowski A., *Dorobek badań nad skarbowością Polski międzywojennej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, Kraków 2003, T. VIII
- Włodkowski K., *Zasada powszechności cła i jej ograniczenia w Polsce, Unii Europejskiej oraz wybranych krajach Europy Wschodniej*, Toruń 2009
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001
- Zajadło J. et al. *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2017
- Zarys prawa administracyjnego*, p.r. Z. Leońskiego, Warszawa 1985
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2000
- Zirk-Sadowski M., Bekrycht T. *Filozofia prawa a teorie wykładni prawa (wybrane zagadnienia)*, „Acta universitatis Lodzensis” Folia iuridica 78/2017, str. 6-9

Netografia

Materiały z seminarium historycznego Muzeum Polskich Formacji Granicznych: docplayer.pl/152367874-Muzeum-polskich-formacji-granicznych.html

Polska Gospodarcza, Tygodnik, Warszawa 1938, z. 10, wersja cyfrowa: <http://docplayer.pl/228601513-Rok-xix-zeszyt-10-polska-gospodarcza-cena-11-50.html>

Staatshandbuch der Freien Stadt Danzig – Ausgabe 1926, wg opracowania B. Poźniak [w:] Strefa Historii, Gdańska Dyrekcja Cel w Wolnym Mieście; <http://strefahistorii.pl/article/6785-gdanska-dyrekcja-cel-w-wolnym-miescie>

Traktat brzeski z dnia 3 marca 1918 r., tekst w języku angielskim na podstawie: avalon.law.yale.edu/20th_century/bl34.asp#treatytext

Umowa polsko-gdańska z 24 października 1921 w sprawach celnych <https://pbc.rzeszow.pl/dlibra/publication/8029/edition/7464/content?ref=desc>

Zalecenia wydawnicze firm Wolters Kluwer i C.H. Beck <https://docplayer.pl/198048228-Zasady-zapisu-w-publicacjach-prawniczych-spis-zawartosci.html>

Zbiór przepisów celnych... Warszawa 1930 <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/doccontent?id=78666>

A. M. Kisielewicz, www.math.uni.wroc.pl/~kisiel/sill_part.pdf;

Mapa lokalizacyjna wielu polskich przejść granicznych z 1939 r.: https://fotopolska.eu/Polska/b81568,Granice_II_RP_1918-1939.html

Rzeczpospolita Polska 1939, wg: <https://commons.wikimedia.org/wiki/User:XrysD>
https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Bitmap_graphics_editors

Tekst umowy wraz z załącznikami: ГЕРМАНО-СОВЕТСКИЙ ДОГОВОР О ДРУЖБЕ И ГРАНИЦЕ МЕЖДУ СССР И ГЕРМАНИЕЙ, dokument nr 59, http://lib.ru/HISTORY/FEL-SHTINSKY/sss_rgerma-ny1939.txt

II. Zestawienie przywołanych publikatorów źródeł prawa powszechnie obowiązującego (źródła prawa obowiązującego)⁶⁶⁴

1918, Dz. U.: Nr 16, poz. 36; Nr 21, poz. 70;

1919, Dz. U.: Nr 7, poz. 104; Nr 11, poz. 128; Nr 12, poz. 135; Nr 15, poz. 216; Nr 31, poz. 261; Nr 39, poz. 287; Nr 58, poz. 351; Nr 64, poz. 385; Nr 65, poz. 391; Nr 85, poz. 464; Nr 95, poz. 510, 511;

1920, Dz. U.: Nr 5, poz. 27; Nr 11, poz. 64; Nr 12, poz. 67; Nr 16, poz. 139; Nr 19, poz. 98; Nr 35, poz. 200; Nr 42, poz. 25; Nr 43, poz. 263; Nr 51, poz. 314; Nr 58, poz. 367; Nr 63, poz. 413; Nr 79, poz. 527, 532; Nr 87, poz. 575;

1921, Dz. U.: Nr 11, poz. 64; Nr 39, poz. 244; Nr 46, poz. 284; Nr 49, poz. 300; Nr 66, poz. 424; Nr 67, poz. 439, 444; Nr 104, poz. 749; Nr 107, poz. 783;

1922, Dz. U.: Nr 2, poz. 12; Nr 5, poz. 35; Nr 13, poz. 117; Nr 14, poz. 130; Nr 16, poz. 139; Nr 18, poz. 145; Nr 26, poz. 213; Nr 28, poz. 231; Nr 33, poz. 271; Nr 46, poz. 388; Nr 51, poz. 450, 458; Nr 61, poz. 549; Nr 62, poz. 556; Nr 64, poz. 578; Nr 67, poz. 600; Nr 71, poz. 647; Nr 78, poz. 716; Nr 84, poz. 756; Nr 91, poz. 846; Nr 92, poz. 861, 862; Nr 106, poz. 989;

1923, Dz. U.: Nr 3, poz. 12; Nr 6, poz. 40; Nr 10, poz. 68; Nr 19, poz. 130; Nr 38, poz. 258; Nr 39, poz. 274; Nr 49, poz. 333; Nr 53, poz. 373; Nr 100, poz. 789, 790; Nr 118, poz. 954; Nr 124, poz. 1005; Nr 127, poz. 1044; Nr 131, poz. 1068; Nr 132, poz. 1079; Nr 135, poz. 1123;

1924, Dz. U.: Nr 4, poz. 28; Nr 5, poz. 37; Nr 14, poz. 129; Nr 15, poz. 147; Nr 32, poz. 356; Nr 39, poz. 417, 420; Nr 68, poz. 662; Nr 71, poz. 695; Nr 76, poz. 747; Nr 80, poz. 777; Nr 81, poz. 783; Nr 82, poz. 788;

1925, Dz. U.: Nr 6, poz. 29; Nr 17, poz. 114; Nr 52, poz. 356; Nr 61, poz. 430; Nr 66, poz. 465; Nr 67, poz. 478; Nr 102, poz. 719; Nr 113, poz. 800; Nr 130, poz. 937;

1926, Dz. U.: Nr 18, poz. 105; Nr 42, poz. 274; Nr 70, poz. 407; Nr 78, poz. 442; Nr 115, poz. 668;

1927, Dz. U.: Nr 21, poz. 159, 161, 162; Nr 22, poz. 168; Nr 30, poz. 254; Nr 38, poz. 336; Nr 54, poz. 470; Nr 82, poz. 716; Nr 83, poz. 744; Nr 88, poz. 790; Nr 102, poz. 892; Nr 117, poz. 996;

1928, Dz. U.: Nr 4, poz. 24; Nr 15, poz. 112; Nr 31, poz. 294; Nr 32, poz. 306; Nr 37, poz. 349; Nr 52, poz. 502; Nr 67, poz. 622; Nr 90, poz. 789;

1929, Dz. U.: Nr 14, poz. 123; Nr 20, poz. 183; Nr 63, poz. 489, 490;

1930, Dz. U.: Nr 11, poz. 82; Nr 24, poz. 221; Nr 33, poz. 276; Nr 56, poz. 427;

M. P. Nr 10, poz. 13;

1931, Dz. U.: Nr 28, poz. 188; Nr 42, poz. 381; Nr 105, poz. 812;

1932, Dz. U.: Nr 5, poz. 30; Nr 17, poz. 105; Nr 23, poz. 175; Nr 32, poz. 330; Nr 85, poz. 732;

⁶⁶⁴ Zestawienie nie uwzględnia aktów prawnych znajdujących się w wyborze orzecznictwa zamieszczonego jako Dodatek III.

Nr 92, poz. 789, 833; Nr 115, poz. 951;

M. P.: Nr 139, poz. 171;

1933, Dz. U.: Nr 5, poz. 31; Nr 23, poz. 186; Nr 29, poz. 249; Nr 46, poz. 353; Nr 56, poz. 427;

Nr 77, poz. 552; Nr 84, poz. 610; Nr 93, poz. 712;

1934, Dz. U.: Nr 27, poz. 219; Nr 61, poz. 519; Nr 84, poz. 620; Nr 90, poz. 820; Nr 92, poz. 833; Nr 104, poz. 926;

1935, Dz. U.: Nr 11, poz. 58; Nr 21, poz. 121;

1936, Dz. U.: Nr 23, poz. 185;

1937, Dz. U.: Nr 2, poz. 19; Nr 23, poz. 147; Nr 54, poz. 423; Nr 74, poz. 543;

1938, Dz. U.: Nr 20, poz. 161; Nr 84, poz. 570; Nr 104, poz. 683;

1939, Dz. U.: Nr 27, poz. 177; Nr 33, poz. 214; nr 90, poz. 580;

M. P.: Nr 203, poz. 509;

1944, Dz. U.: Nr 1, poz. 3; Nr 11, poz. 60;

1951, Dz. U.: Nr 25, poz. 185;

1961, Dz. U. Nr 33, poz. 166.

III. Przykłady międzywojennego orzecznictwa sądów polskich w sprawach celnych

Stanowienie przepisów i ich wykonywanie metodami władczymi, to domena działania władzy ustawodawczej i wykonawczej. W niedługim odstępie czasu od Kongresu wiedeńskiego, w państwach europejskich wykształciła się instytucja prawna kontroli legalności (przeważnie rozumianej formalnie, tzn. w zakresie podstaw prawnych, a nie odnoszenia się do ponownego badania stanu faktycznego i presumpcji przepisów w tym zakresie) rozstrzygnięć administracyjnych. Taki właśnie oparty o zasadę trójpodziału władz model faktycznego stosowania prawa (w zasadzie) obowiązywał w II RP, stąd konieczność jego skrótowej choćby prezentacji. Zawczasu trzeba podnieść, że w europejskim systemie prawnym jaki wykształcił się w przed I Wojną Światową w Europie (wliczając w to Cesarstwo Rosyjskie z funkcjonującym – dla ziem Królestwa Polskiego – departamentem sądowo-administracyjnym Senatu Rządzącego w Sankt Petersburgu), utworzenie i funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego wyrażało interes prawny obywateli względem państwa (władzy monarszej) i było elementem doktryny prawniczego pozytywizmu. Z punktu widzenia prawno-ustrojowego, funkcjonowanie sądów administracyjnych w danym państwie uznać należy za wyraz demokratyzacji stosunków społecznych. Nie inaczej ocenić należy sytuację w międzywojennej Polsce.

Sądownictwo administracyjne, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, na terenach byłych zaborów przedstawiało się następująco. Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego, nie podjęto działań odtwarzających możliwość ewentualnego zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych na drodze sądowej. Jeśli chodzi o były zabór pruski, to sprawa poznańskiego Sądu Nadziemiańskiego, który przejął kompetencje orzekające Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie została wcześniej omówiona w tekście głównym dysertacji, tu wypada jedynie przypomnieć podstawę prawną takiego stanu – Ustawę z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej⁶⁶⁵. Dla zachowania dwuinstancyjności postępowania sądowo-administracyjnego, w roku 1920 powołany został przy Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu Senat Administracyjny, rozpatrujący w drugiej instancji sprawy rozstrzygane przez sądy wojewódzkie.

Z uwagi na różnice w pozaborskich systemach prawnych, niezbędnym jest także wskazanie, że w byłym zaborze austriackim sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne. Na podstawie postanowień Dekretu w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim⁶⁶⁶, kompetencje Wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego przejął polski SN (nie dotyczyła ta regulacja ziem Spiszu i Orawy).

W Konstytucji marcowej⁶⁶⁷ padła deklaracja (art. 73) o woli utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego i w ogólności o stworzeniu całego pionu sądownictwa administracyjne-

665 Dz. U. z 1919 r., Nr 64, poz. 385.

666 Dz. U. z 1919 r., Nr 15, poz. 200.

667 W przeciwieństwie do milczenia w przedmiocie sądownictwa administracyjnego tzw. Małej konstytucji, czyli Uchwały Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa; Dz. U. z 1919 r., Nr 19, poz. 226.

go. Trybunał ten ukonstytuowano na podstawie Ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁶⁶⁸. Po zakończeniu procesu organizacyjnego formowania struktur trybunału rozpoczął on działalność trwającą aż do wybuchu II Wojny Światowej⁶⁶⁹. Przepisów w omawianym zakresie nie stosowano bezpośrednio po ponownym odzyskaniu przez Polskę niepodległości (1944/1945), gdyż sądownictwa administracyjnego nie przewidywały przepisy ustrojowe. Dopiero w kilkadziesiąt lat po wojnie wznowiona została działalność sądowno-administracyjna.

Poniżej prezentowane orzeczenia sądów polskich z czasów międzywojnia dotyczące zagadnień celnych, przygotowane zostały na podstawie pracy: *Orzecznictwo sądów najwyższych*, Warszawa 1934 (numeracja jest autonomiczną w ramach dysertacji):

(I.) Warunkiem mocy obowiązującej wyjaśnień do taryfy celnej, wydanych przez Ministerstwo Skarbu w myśl ust. 2 art. 1 rozporządzenia Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu o taryfie celnej z 11 czerwca 1920 poz. 314 Dz. Ust., jest ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Wyrok NTA z 10 listopada 1933 1. rej. 5022/30 w sprawie firmy: Auto-Trading Corporation A. G. Danzig-Ohra w Gdańsku przeciw Ministerstwu Skarbu w przedmiocie wymiaru cła.

Z uzasadnienia: ...Według ust. 2 art. 1 rozporządzenia o taryfie celnej z 11 czerwca 1920 poz. 314 Dz. Ust. mają wyjaśnienia do taryfy celnej, wydane przez Ministerstwo Skarbu, równą moc obowiązującą, jak sama taryfa. Gdy zaś taryfa celna ogłoszona jest w Dzienniku Ustaw, przeto już z samego tego faktu w związku z powołanym przepisem wynika, że także wyjaśnienia Ministerstwa Skarbu do taryfy celnej mają moc powszechnie obowiązującą tylko wówczas, gdy są ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Według powołanego przepisu wyjaśnienia owe wydaje Ministerstwo Skarbu czyli władza wykonawcza; wyjaśnienia są więc wydawane w tej formie, w której władza wykonawcza wydaje normy prawne, t. j. w formie rozporządzeń...

(II.) Początek 30-dniowego terminu, określonego w art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej (poz. 314,/20 Dz. Ust.), liczy się od ustalenia wyniku rewizji łącznie z obliczeniem należności celnej (§ 26 rozporządzenia poz. 64/21 Dz. Ust.), niezależnie od tego, kiedy nastąpiło uiszczenie cła.

Art. 16 pow. rozporządzenia o taryfie celnej normuje w zupełności prawa stron do zażaleń co do prawidłowości postępowania władz celnych i co do niewłaściwego stosowania taryfy celnej.

668 Dz. U. z 1922 r., Nr 67, poz. 600.

669 Ze zmianami przewidzianymi Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym; Dz. U. z 1932 r., Nr 94, poz. 806.

Wyrok NTA z 9 marca 1934 1. rej. 790/31 w sprawie firmy: Dom Handlowo – Ekspedycyjny Bronisław Hirszbein i Sp. w Warszawie przeciw Ministerstwu Skarbu w przedmiocie opłaty celnej.

Z uzasadnienia: ...Urząd Celny we Lwowie dokonał 16 lipca 1929 odprawy celnej. Strona przy rewizji celnej sprzeciwu nie zgłosiła. Omawianą przesyłkę przekazał Urząd Celny we Lwowie do Urzędu Celnego w Warszawie dla pobrania należności celnych, które też strona 14 sierpnia 1929 uiszczyła, poczem podjęła towar do wolnego obrotu. Dnia 6 września 1929 wniosła firma ekspedycyjna Schenker i Sp. w Warszawie, która cło opłaciła i towar podjęła, do Dyrekcji Ceł w Warszawie podanie datowane 5 września 1929, w którym prosiła o zastosowanie cła konwencyjnego i o zwrot z tego tytułu uiszczony różnicy cła w kwocie 4114 zł 25 gr. Prośby tej Dyrekcja Ceł decyzją z 11 marca 1930 nie uwzględniła, ponieważ towar przekazany był Urzędowi Celnemu w Warszawie do pobrania cła, a przeciw postępowaniu Urzędu Celnego we Lwowie nie zostało złożone zażalenie w terminie, w art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej przewidzianym. Imieniem wspomnianej firmy wniosła skarżąca firma odwołanie od tej decyzji, w którym wywodziła, że cło konwencyjne nie zostało zastosowane wskutek omyłki Urzędu Celnego, zatem nadpłacone cło winno być w myśl § 32 p. 5 rozporządzenia o post. celn. w ciągu roku od dnia uiszczenia należności celnych zwrócone. Odwołanie zaznaczało, że cło uiszczono 14 sierpnia 1929, a reklamację wniesiono 5 września tegoż roku. Orzeczeniem z 20 listopada 1930 Ministerstwo Skarbu odwołania tego ze względu na niedochowanie terminu, ustalonego w art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej, nie uwzględniło. (...) Według art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej winny zażalenia stron przeciw postępowaniu przy odprawie celnej i przeciw niewłaściwemu stosowaniu taryfy celnej być zgłaszane zaraz przy oczeniu albo w przeciągu 30 dni od chwili oczenia. Według zaś postanowień rozporządzenia o post. celn. z 13 grudnia 1920 obejmuje oczenie: zadeklarowanie towaru do odprawy celnej (§ 12), rewizję towaru (§ 20), wreszcie ustalenie wyniku rewizji łącznie z obliczeniem należytości celnej (§ 26). Z tą chwilą więc towar jest już oclony, niezależnie od tego, kiedy nastąpiło uiszczenie cła. W rozpoznawanej sprawie oczenie nastąpiło przez Urząd Celny we Lwowie, który według zapisku na 3 stronie deklaracji celnej dokonał go 16 lipca 1929. Niezależnie więc od tego, że przesyłka została następnie przekazana Urzędowi Celnemu w Warszawie dla pobrania należności celnych, oczenie towaru dokonane było 16 lipca 1929, a skoro bezspornie przy oczeniu strona zażalenia nie wniosła, upływał termin do wniesienia zażalenia, przewidziany w art. 16, dnia 15 sierpnia 1929. Skoro zaś zażalenie wniesione zostało dopiero 5 września 1929, nie mógł NTA uznać zarzutu skargi naruszenia postanowień art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej za trafny.

Drugiego zaś zarzutu skargi również nie uznał NTA za trafny, ponieważ według stałej jego judykatury art. 16 wspomnianego rozporządzenia normuje w zupełności prawa

stron do zażaleń co do prawidłowości postępowania władz celnych i co do niewłaściwego stosowania taryfy celnej, a § 32 rozporządzenia o post. celn. normuje wyłącznie prostowanie z urzędu omyłek przez władze celne i nie dotyczy zażaleń, wnoszonych przez strony...

Komentarz (glosa): Obydwie tezy, na których oparł NTA powyższy wyrok, wydają się nader wątpliwe. Potoczne znaczenie słów- „towar oclony” jest: towar, od którego należne cło zostało zapłacone. Jeśli urzędnik celny po dokonaniu odprawy i sporządzeniu wyniku wypuści towar do wolnego obrotu bez pobrania należnej sumy cła, to towar ten w żadnym razie i przez żadną władzę nie będzie uznany za oclony, a strona, która ten towar z Urzędu Celnego podjęła, będzie odpowiedzialna z art. 45 u. k. s. W wyroku przytacza się, jakoby oclenie obejmowało tylko czynności przewidziane w §§ 12, 20 i 26, natomiast opuszczono dalszy ciąg postępowania, a mianowicie § 30, w którym przewidziano stwierdzenie wyniku rewizji przez stronę i spory taryfikacyjne, następnie najistotniejszy w procesie oclenia moment, przewidziany w § 32: „po wygotowaniu przez Urząd potwierdzenia odprawy, strona obowiązana jest przypadające cło uiszczyć i towar odebrać w ciągu dwudziestu czterech godzin”. W tym samym paragrafie przewiduje się dalsze postępowanie w wypadkach, kiedy towar nieopłacony przekazuje się do innego Urzędu lub kiedy strona opłaca tylko niektóre pozycje deklaracji celnej i t. d. Wszystkie te manipulacje stanowią istotną część procesu oclenia i dopóki nie będą one wykonane, towar z punktu widzenia przepisów celnych nie może być uważany za „oclonę”. Jeśli uznać za słuszny pogląd wyrażony w wyroku NTA, to wszelkie towary, znajdujące się na t. zw. wolnych celnych składach, należy uznać za „oclone”, tymczasem towary te nie tylko nie są oclone, ale podlegają ponownym rewizjom, ponownemu przeliczeniu cła w miarę odbioru i t. p. W myśl obowiązującego obecnie rozporządzenia o post. celn. (§ 6) w razie niezapłacenia cła w ciągu 14 dni od chwili sporządzenia wyniku rewizji, cło winno być zapłacone według stawek obowiązujących w chwili zapłaty, a więc z konieczności następuje dalszy ciąg procedury celnej, t. j. przeliczenie cła według innych stawek, niż wymienione w wyniku rewizji. Takie przeliczenia na innych podstawach dokonywane były i w czasie obowiązywania rozporządzenia o post. celn. z 1920 r. Ale nawet jeśli pominiemy przeliczenie cła z powodu zmiany taryfy celnej, to przeliczenie takie możliwe jest zawsze do chwili wypuszczenia towaru do wolnego obrotu w wypadkach superrewizji. Sądzę, że argumenty te są dostateczne, aby uznać, że proces oclenia kończy się nie z chwilą sporządzenia wyniku rewizji, lecz z chwilą uiszczenia cła i wypuszczenia towaru do wolnego obrotu. A jeśli tak jest, to prawo odwołania w myśl art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej służy w ciągu 30 dni od chwili zapłacenia cła, a nie od chwili sporządzenia wyniku, który ulega zmianom i nie uprawomocnia się przed uiszczeniem cła.

Druga teza wyroku, oparta na stałej judykaturze NTA, wydaje się również wątpliwą. (W kwestii interpretacji art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej i art. 32 cz. 5 rozporządzenia o post. celn.

w związku z judykaturą NTA p. mój artykuł w PPH Nr. 2 z r. 1932). NTA stoi widocznie na tern stanowisku, że art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej uchylił milcząco wszelkie przepisy ustaw państw zaborczych, dotyczące prawa odwołania się strony od decyzji władz celnych i prawa żądania zwrotu sum nadpłaconych z powodu omyłki urzędów celnych. Stanowisko to nie da się utrzymać w świetle przepisów celnych państw zaborczych. Przepisy te zawierały zupełnie samodzielny tryb postępowania i odmienne terminy w kwestji zaskarżenia decyzji i w kwestji zwrotu nadpłat, spowodowanych omyłką urzędów. Art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej wprowadził jednolite przepisy dla wszystkich dzielnic wyłącznie w kwestji zaskarżania decyzji i ani wyraźnie ani milcząco nie uchylił przepisów dotyczących zwrotu nadpłat. Tę ostatnią kwestję uregulowało rozp. wykon., wydane w postaci rozporządzenia o post. celn. § 32 cz. 5 rozporządzenia winien być interpretowany na podstawie przepisów ustaw zaborczych, gdyż jako przepis wykonawczy nic może być sprzeczny z temi ustawami. Praktyka władz skarbowych do 1029 r. interpretowała tak właśnie § 32 cz. 5, dopuszczając żądanie zwrotu nadpłat w ciągu roku (okólnik z 3 lipca 1924 Nr. 5207). Dopiero odmienna interpretacja NTA (wyrok z 29 listopada 1929 1. rej. 4017/27) spowodowała zmianę praktyki administracyjnej. Jednakże stosowanie przepisów cz. 5 § 32 rozporządzenia o post. celn. w interpretacji NTA nie wytrzymało próby w praktyce życiowej. Zazwyczaj przy nowelizacji ustawy sankcjonuje się przez wyraźny przepis ustaloną praktykę sądów najwyższych, w danym wypadku stało się inaczej; przy wydaniu nowego rozporządzenia o prawie celnem (poz. 610/33 Dz. Ust.) przywrócono stan prawny, jaki istniał do 1929 r. Art. 121 nowego prawa celnego zawiera przepisy o sprostowaniu wymiaru należności celnych z powodu omyłek, w ust. 5 tego artykułu wyraźnie zaznaczono, że sprostowanie następuje z urzędu lub na wniosek strony, wreszcie w art. 123 nadmieniono, że roszczenia strony, określone w art. 121 przedawniają się po upływie roku. W ten sposób w nowym prawie celnem przywrócono stan prawny, jaki istniał do 1929 r., t. j. do chwili ustalenia przez NTA tezy, która służy za podstawę przytoczonego wyżej wyroku.

(Autor glosy – Aleksander Tempel.)

(III.) Ministerstwo Skarbu nie jest samodzielnie uprawnione do wydawania orzeczeń, o których mowa w ust. 4 art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej z 11 czerwca 1920 poz. 314 Dz. Ust.

Niepodanie w orzeczeniu, załatwiającem zażalenie przeciw stosowaniu taryfy celnej, żadnych okoliczności faktycznych, które władza uznała za decydujące dla odmiennej od żądania strony kwalifikacji taryfikacyjnej towaru, stanowi wadliwość postępowania.

Wyrok NTA z 8 listopada 1933 1. rej. 6759/30 w sprawie firmy „Oskar Klammer”, Sp. z ogr. odp. w Gdańsku przeciw Ministerstwu Skarbu w przedmiocie opłat celnych.

Z uzasadnienia: ... Skarżąca firma zgłosiła w Urzędzie Celnym I Leegetor w Gdańsku 2 skrzynie reflektorków do kołowców do oclenia, który to towar został pierwotnie oclony

według poz. 173 p. 7 taryfy celnej jako części kołowców we wszelkim stanie. Wskutek zgłoszonego w myśl art. 201 p. 4 umowy polsko-gdańskiej z 24 października 1921 sprzeciwu polskiego inspektora celnego, którego zdaniem towar należało oclić według poz. 77 p. 6 lit. a, sprawa taryfikacji tego towaru została przedłożona Ministerstwu Skarbu, które pismem z 17 lutego 1930 Nr. D. IV. 1368/2/30 oznajmiło Dyrekcji Cei w Gdańsku, że reflektorki podlegają ocłeniu według poz. 77 p. 6 lit. a taryfy celnej jako osobno niewymienione wyroby ze szkła z dodatkiem innych materiałów. Gdy wskutek tego strona wezwana została do uiszczenia powstałej różnicy w należności celnej w kwocie 717 zł 40 gr. i należytości manipulacyjnej 71 zł 75 gr, zgłosiła ona na zasadzie art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej z 11 czerwca 1920 poz. 314 Dz. Ust. sprzeciw, którego Ministerstwo Skarbu orzeczeniem z 7 lipca 1930 nie uwzględniło. (...) Skarga zarzuca przede wszystkim, że zaskarżone orzeczenie wydane zostało wbrew postanowieniu art. 16 rozporządzenia o taryfie celnej przez Ministerstwo Skarbu bez porozumienia się z Ministerstwem Przemysłu i Handlu. Zarzut ten uznał NTA za trafny, gdyż zarówno z treści zaskarżonego orzeczenia, jak też z wywodów władzy pozwanej w odpowiedzi na skargę, wynika, iż zaskarżone orzeczenie wbrew wyraźnemu brzmieniu wspomnianego postanowienia, nakazującego wydawanie orzeczeń, dotyczących stosowania taryfy celnej, przez Ministerstwo Skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu, wydane zostało przez samo Ministerstwo Skarbu. Okoliczność, powołaną przez władzę pozwaną w odpowiedzi na skargę, iż w myśl ust. 1 art. 16 orzekanie w sprawach stosowania taryfy celnej należy wyłącznie do władz celnych, uznał NTA za bez znaczenia dla spornej kwestji dlatego, iż postanowienie pierwszego zdania ust. 1 art. 16 znajduje swoje wytłumaczenie i sprecyzowanie w zdaniu drugim tego ustępu, t. j. w wykluczeniu drogi sądowej przy dochodzeniu roszczeń ze spraw celnych; poza tym kategorię brzmienia ust. 4 nie dopuszcza wątpliwości co do tego, że Ministerstwo Skarbu nie jest samodzielnie uprawnione do wydawania orzeczeń, o których jest mowa w tym przepisie. Tę wadliwość zaskarżonego orzeczenia uznał NTA za istotną, skoro orzeczenie to jest tern samem wydane przez władzę w tej formie do tego wydania nieupoważnioną. Dalej zarzuca skarga wadliwość postępowania, polegającą na braku prawnego i faktycznego uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia. Władza pozwana sądzi, że przez samo powołanie się na poz. 77 p. 6 lit. a taryfy celnej dostatecznie uzasadniła swoje orzeczenie. Zapatrywania tego nie mógł NTA uznać za trafne, skoro nie podano stronie żadnych okoliczności faktycznych, które władza pozwana uznała za decydujące dla odmiennej od żądania strony kwalifikacji taryfikacyjnej towaru, przez co naruszono ogólne zasady postępowania, wymagające nietylko prawnego, ale w miarę okoliczności sprawy, faktycznego uzasadnienia orzeczeń, a przez co także co najmniej znacznie utrudniono obronę praw strony w postępowaniu kasacyjnem. Stano-

wi to dalszą istotną, ze szkodą skarżącej połączoną, wadliwość postępowania. Wobec powyższego NTA, nie wdając się w rozpatrywanie dalszych zarzutów skargi,..... jako w tym stanie rzeczy przedwczesnych, uchylił zaskarżone orzeczenie na podstawie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta z 27 października 1932 poz. 806 Dz. Ust. z porodu wadliwego postępowania.

(IV.) Zawarte w §§ 23 i 50 rozporządzenia Ministra Skarbu z 14 marca 1930 o post. celn. poz. 276 Dz. Ust. wyliczenie wypadków odprawy celnej na podstawie deklaracji ustnej jest wyczerpujące.

Wyrok NTA z 7 lutego 1934 1. rej. 1366/31 w sprawie firmy „Nowy lwowski młyn parowy D. Axelbrad i Syn” we Lwowie przeciw Ministerstwu Skarbu w przedmiocie wymiaru opłaty celnej.

(V.) Przemyt jest dokonany nie z chwilą przekroczenia granicy geograficznej państwa, lecz z chwilą ominięcia kontroli skarbowej i niewykonania obowiązków, wynikających z przepisów o postępowaniu celnem.

Wyrok Izby Karnej (s. 3) SN z 26 lutego 1934 3 K. 44/34.

Z uzasadnienia: ... Zarzut obraży art. 8 i 45 u. k. s. jest bezpodstawny, przemyt bowiem staje się dokonany nie z chwilą przekroczenia granicy geograficznej państwa, lecz z chwilą ominięcia kontroli skarbowej i niewykonania obowiązków, wynikających z przepisów o postępowaniu celnem, gdy zatem zamiar oskarżonego w powyższym kierunku, jak również działanie oskarżonego, zmierzające do urzeczywistnienia tego zamiaru, zostały ustalone, Sąd bez błędu uznał oskarżonego winnym usiłowanego przemytu. Okoliczność, iż nie oskarżony, lecz współoskarżony J. prowadził samochód, jest bez znaczenia, skoro samochodem dysponował oskarżony, jechał nim wraz z towarem, przeznaczonym do przemytu, i załadowanie towaru na samochód nastąpiło z polecenia oskarżonego.

(VI.) Wszelki przywóz bez właściwego zezwolenia na obszar Rzeczypospolitej z obszaru W. M. Gdańska towarów pochodzących z kontyngentów, przewidzianych w cz. 3 art. 212 umowy polsko-gdańskiej z 24 października 1921, stanowi przestępstwo z art. 46 u. k. s. bez względu na to, czy były one przeznaczone do konsumpcji na terenie Polski, czy też do przeróbki i następnego wywozu do obszaru W. M. Gdańska.

Wyrok Izby Karnej (s. 1) SN z 22 stycznia 1934 1 K. 926/33.

Z uzasadnienia: ...Wszelki przywóz bez właściwego zezwolenia na obszar Rzeczypospolitej Polskiej z obszaru W. M. Gdańska towarów pochodzących z kontyngentów, przewidzianych w cz. 3 art. 212 umowy polsko-gdańskiej z 24 października 1921

(załącznik do ustawy z 17 grudnia 1921 poz. 139/22 Dz. Ust.) stanowi przestępstwo z art. 46 u. k. s. (dawniej art. 47 u.k.s. – orzeczenia SN zeszyt IV 1931 Nr. 113, zeszyt III 1930 Nr. 58) bez względu na to, czy były one przeznaczone do konsumpcji na terenie Polski, czy też do przeróbki i następnego wywozu na obszar W. M. Gdańska. Ani u.k.s., ani powołana umowa polsko – gdańska żadnej różnicy w tej mierze nie czynią. Przysługuje jedynie W. M. Gdańskowi prawo wprowadzenia na swój teren w ramach umowy towarów celem pokrywania konsumpcji własnej ludności lub też na pokrycie zapotrzebowania własnego przemysłu, rolnictwa i rzemiosła, a nie celem kierowania na obszar Polski dla ich przeróbki. Rozważenie zatem rzekomo pominiętej przez sąd okoliczności, jakoby skóry, bez zezwolenia do Polski przywiezione, miały być następnie po przeróbce wprowadzone z powrotem do W. M. Gdańska, żadnego wpływu na treść wyroku mieć nie mogło, skoro bowiem ustalił Sąd Okręgowy, że oskarżeni bez zezwolenia przywieźli do Polski skóry, wprowadzone do Gdańska w ramach kontyngentu gdańskiego, zasadnie do tak ustalonego czynu zastosował p. b) § 2 art. 134 i art. 46 u. k. s. bez względu na dalsze rzekome przeznaczenie ich. Ponadto zarzut pominięcia przez sąd wyjaśnień oskarżonych jest niezasadny, bowiem twierdzenia ich, jakoby skóry były przeznaczone dla fabryki R., a wysłane zostały pod adresem oskarżonego B. jedynie przez omyłkę, Sąd Okręgowy rozważył i uznał je za niezasługujące na wiarę, przy należytem uzasadnieniu swego wniosku. Ponadto słuszność zarzutów kasacji pominięcia zeznań świadków, którzy mieli stwierdzić, jakoby skóry były przeznaczone do przeróbki i następnego skierowania ponownie do Gdańska do firmy, która je wysłała, nie może być sprawdzona przez SN, skoro kasacja nie wskazuje, jacy mianowicie świadkowie okoliczność powyższą stwierdzili, ograniczając się do ogólnikowego twierdzenia niezgodnego z art. 512 k. p. k...

(VII.) Za deklarującego towar w rozumieniu § 3 art. 47 u. k. s. uważać należy nie tylko tego, kto zajmuje się technicznym wypełnieniem tych formalności, a więc nie tylko tego, kto sporządza fizycznie sam akt deklaracji celnej, lecz także tego, czyja wola i myśl nadaje treść tej deklaracji, choćby samo techniczne jej sporządzenie było zlecone komu innemu.

Wyrok Izby Karnej (s. 3) SN z G czerwca 1933 3 K. 405/33.

Z uzasadnienia: ...W myśl § 3 art. 47 u. k. s. ulega karze ten, kto celem uzyskania nienależnego zwrotu cła, względnie uzyskania wyższej kwoty zwrotu cła, aniżeli tej, któraby w rzeczywistości przypadła, deklaruje towar w Urzędzie Celnym niezgodnie z istotnym stanem rzeczy. Według §§ 52, 21 rozporządzenia Ministra Skarbu z 14 marca 1930 poz. 276 Dz. Ust., deklarację do oclenia powinna złożyć osoba uprawniona do rozporządzenia towarem, która może się wyręczyć w tym względzie przez uprawnioną agencję celną.

Na tle powyższych przepisów wyłania się pytanie, czy w wypadku, gdy osoba zobowiązana do zadeklarowania towaru wyręcza się agencją celną – należy uważać za deklarującego towar w rozumieniu § 3 art. 47 u. k. s. jedynie deklaranta agencji celnej, której zlecono załatwienie formalności celnych, czy też także i w jakich warunkach osobę uprawnioną do rozporządzenia towarem, w której imieniu i wedle której wskazówek działa deklarant agencji celnej. Odpowiedź na powyższe pytanie staje się prostą, gdy wnikać w intencje ustawy. Przepis § 3 art. 47 u. k. s. ma na celu ochronę Skarbu Państwa przed działaniem tych osób, któreby przez fałszywe oznaczenie towarów, zgłoszonych do odprawy celnej, jako towarów uprzywilejowanych, dążyły do osiągnięcia bezprawnej korzyści majątkowej ze szkodą Skarbu Państwa, polegającej na całkowitym lub częściowym zwrocie cła, jaki gwarantuje Skarb Państwa tylko właśnie dla pewnej kategorii uprzywilejowanych towarów. Cel tego przepisu byłby jednak udaremiony, gdyby niezgodnie z duchem ustawy uważać za deklarującego towar w rozumieniu § 3 art. 47 u. k. s. tylko tego, kto zajmuje się technicznym dopełnieniem formalności celnych, tylko tego, kto fizycznie wypełnia akt deklaracji celnej. Wówczas bowiem w wielu wypadkach, jak np. wyręczenia się deklarantem uprawnionej agencji celnej, ochrona, jaką daje § 3 art. 47 u. k. s. Skarbowi Państwa, stałaby się złudna. Byłyby to właśnie wypadki tego rodzaju, gdy deklarant agencji celnej, działając w imieniu i według ścisłych wskazówek osoby uprawnionej do rozporządzenia towarem, wprowadzony przez nią w błąd co do gatunku towaru, bezwiednie i przy najlepszej swej staranności i wiedzy fałszywie określa towar w deklaracji celnej jako podlegający zwrotowi cła w całości lub w części. Wówczas bowiem deklarant agencji celnej, jako bezwiedne narzędzie w rękach osoby trzeciej, nie mógłby być pociągnięty do odpowiedzialności karnej – odpadłaby również w tym wypadku odpowiedzialność owej osoby trzeciej jako podżegacza, ze względu na brak znamion „nakłaniania do przestępstwa”, i właściwy sprawca fałszywego zadeklarowania stałby się w ramach ustawy karnej skarbowej bezkarny. To też oczywistą jest rzeczą, że takie wąskie określenie pojęcia „deklarującego” w rozumieniu § 3 art. 47 u. k. s. tylko jako tego, kto dopełnia fizycznego aktu wypełnienia deklaracji celnej, byłoby sprzeczne z celem przepisu § 3 art. 47 u. k. s. i całym duchem ustawy karno-skarbowej, dążącej do zapewnienia jak najszerszej ochrony interesów Skarbu w dziedzinach, zakreślonych art. 1 tej ustawy. W świetle powyższych wywodów staje się jasnym, że za deklarującego towar w rozumieniu § 3 art. 47 u. k. s. uważać należy nie tylko tego, kto zajmuje się technicznym dopełnieniem formalności celnych, lecz także tego, kto kieruje wypełnieniem tych formalności, a więc nie tylko tego, kto sporządza fizycznie sam akt deklaracji celnej, lecz także tego, czyja wola i myśl daje treść tej deklaracji, choćby samo techniczne jej sporządzenie zlecone było komu innemu. Z tych też względów sąd merytoryczny słusznie uznał

oskarżonego za deklarującego towar w rozumieniu § 3 art. 47 u. k. s., skoro ustalił, że właśnie oskarżony polecił załadować wagon w ten sposób, aby wprowadzić w błąd co do jego zawartości delegata Izby Przemysłowo-Handlowej, że oskarżony wypełnił list przewozowy i na podstawie tego listu oraz uzyskanego podstępem zaświadczenia Izby Przemysłowo-Handlowej polecił Emilowi J. z agencji celnej P. K. P. wypełnić formalności celne i złożyć deklarację celną.

Komentarz (glosa): Wyrok z punktu widzenia prawa karnego jest słuszny. Powstaje jednak kwestja materialnej odpowiedzialności wobec Skarbu Państwa za niedobór cła w wypadkach niezgodnego z rzeczywistością deklarowania towaru. U. k. s. przewiduje tylko kary za popełnienie przestępstw celnych, nie wspomina zupełnie o niedoborach, kwestja więc odpowiedzialności za niedobory musi być rozstrzygnięta na podstawie przepisów administracyjno-celnych. Kwestja, kogo należy uważać za deklarującego towar, NTA zajmował się w wyroku z 21 stycznia 1929 1. rej. 2370/26 (Zbiór wyroków Nr. 13 S). Jak i w danym wypadku, rozpatrywana była odpowiedzialność kolejowej agencji celnej i jej zleciodawcy. NTA wyjaśnił wówczas, że „ajencje celne w stosunku do stron są jedynie pełnomocnikami o zakresie upoważnień, tudzież rozmiarze odpowiedzialności, unormowanym przez przepisy prawa publicznego, natomiast nie są ani stroną w rozumieniu § 12 rozporządzenia o post. celm, ani też odpowiadają za swych mocodawców wobec władz celnych w zakresie szerszym, aniżeli wynika to ze stosunku pełnomocnictwa”. „W stosunku wiec do władzy celnej — głosi dalej wyrok NTA — pierwotnie zobowiązany do pokrycia niedoborów celnych jest mocodawca, czyli strona, to znaczy, w myśl wyżej powiedzianego, ten, na kim ciążył obowiązek opłaty samego cła”. Zarówno SN, jak i NTA stoją na tern słusznem stanowisku, że odpowiedzialność karna i cywilna ciąży na tym, kto był *spiritus movens* przeciwnego działania, a nie na bezpośrednim wykonawcy, który mógł nie być świadom dokonywanego czynu. Niestety, zupełnie inaczej zapatruje się NTA na tę samą kwestję, kiedy w zastępstwie właściciela towaru, obowiązane do zapłaty cła, występuje spedytor celny. W takich wypadkach NTA uważa, że „rozporządzenie o post. celn. nie robi żadnych różnic pomiędzy odbiorcą-właścicielem i odbiorcą, nie będącym właścicielem towaru” (wyrok z 22 marca 1927 1. rej. 1224/24, tak samo z 27 lutego 1934 1. rej. 7870/31 i 8375/32). Jest to, m. zd., niekonsekwencja, rola bowiem kolejowej agencji celnej w procesie czenia jest zupełnie identyczna z rolą spedytora celnego, różnica polega tylko na tem, że pełnomocnictwo agencji celnej oparte jest na rozporządzeniu Ministra Komunikacji o tem, że agencja celna zastępuje właściciela towaru, a pełnomocnictwo spedytora celnego na rozporządzeniu Ministra Skarbu z 6 października 1920 w przedmiocie dopuszczenia przedsiębiorstw ekspedycyjnych do pośrednictwa w załatwianiu formalności celnych. Art. 7 tego rozporządzenia ustala odpowiedzialność spedytora „za wszelkie straty, jakie może ponieść Skarb Państwa z powodu nadużyć lub przekroczeń przepisów celnych, dokonanych przez właścicieli lub pełnomocników przedsiębiorstwa”. Jeśli

więc staniemy na tem stanowisku, że nadużycie lub przekroczenie było popełnione nie przez spedytora, lecz Przez jego mocodawcę, lub też, że powstał niedobór bez żadnego nadużycia, lecz z powodu omyłki Urzędu Celnego, to niewiadomo, na jakiej podstawie możemy uważać, że za ten niedobór odpowiedzialny jest spedytor, t. j. fizyczny wykonawca lub pełnomocnik osoby, na której ciąży obowiązek uiszczenia cła. W błąd wprowadza ta okoliczność, że według przepisów celnych stroną jest deklarujący, ale przez „stronę” należy rozumieć tylko osobę uprawnioną do działania w procesie oclenia niezależnie od tego, czy działa ona w charakterze pełnomocnika, czy też na swój własny rachunek, odpowiedzialny zaś za dopłatę cła winien być tylko ten, na kim ciąży obowiązek zapłaty cła, jak to słusznie wywiódł NTA w stosunku do agencji celnej. Pojęcie „deklarującego”, czyli „strony”, nie jest równoznaczne z osobą, na której ciąży obowiązek zapłaty cła; jak w procesie karnym należy rozróżniać deklarującego od tego, na czyje polecenie i w czyim interesie on działał, tak i w procesie administracyjnym, w którym rozstrzyga się kwestja odpowiedzialności za niedobór celny, należy rozróżniać, czy deklarujący działał w charakterze pełnomocnika, czy też był osobą, która towar sprowadziła lub wysłała zagranicę. W stosunku do agencji celnej rozróżnienie to przeprowadził zarówno SN, jak i NTA, w konsekwencji należałoby rozróżnienie to przeprowadzić również w stosunku do spedytora celnego.

(Autor glosy – Aleksander Tempel)

(VIII.) Ustalenie, że świadectwo eksportowe zawierało niezgodne z istotnym stanem rzeczy dane, celem uzyskania wyższej kwoty zwrotu cła, aniżeli tej, któraby w rzeczywistości przypadła, uzasadnia zastosowanie § 3 art. 47 u. k. s.

Wyrok Izby Karnej (s. 3) SN z 2 listopada 1933 3 K. 974/33.

Z uzasadnienia: ...1. Kasacja zarzuca skazanie oskarżonego z § 3 art. 47 i 49 u. k. s., pomimo braku w czynie oskarżonego znamion przestępstwa, gdyż, w myśl powołanych przepisów, może być uznany winnym tylko ten, kto deklaruje towar w Urzędzie Celnym, zaś czynnością oskarżonego było tylko podpisanie zaświadczenia eksportowego, co nie jest zagrożone karą. Zdaniem kasacji, § 3 art. 47 u. k. s. jest przepisem sankcyjnym i ma swoją dyspozycję w rozporządzeniu o post. celn. z 14 marca 1930, zgodnie z § 51, którego deklaracja celna powinna zawierać nazwę towaru, wagę brutto i netto, względnie ilość sztuk, miarę i t. d., i nie obowiązuje deklaranta wskazać ściśle obliczenie należnego zwrotu, co należy do obowiązków władz celnych, które, na podstawie danych o wadze i ilości sztuk, określają sumę zwrotu. W danym wypadku oskarżony wskazał zgodnie z rzeczywistością zarówno wagę towaru, jak ilość sztuk, a wobec tego, że obliczenia należnego zwrotu powinien dokonać Urząd Celny, mylne podanie tej należności nie jest zagrożone karą, z uwagi, że deklarantem był nie oskarżony, lecz Antoni S., to oskarżony w żadnym wypadku nie może ponosić odpowiedzialności z § 3 art. 47 u. k. s.

2. Sąd stwierdził w wyniku oceny ustaleń faktycznych, że Antoni S. zgłosił w Urzędzie Celnym do wywozu zagranicę 8 skrzyń spodni w ilości 1952 sztuk o wadze netto 1083 kg., dołączając zaświadczenie eksportowe, wystawione przez oskarżonego jako urzędnika firmy „Towarzystwo Transportowe i Ekspedycyjne”, na podstawie którego oskarżony żądał zwrotu cła po 1,10 zł od sztuki, czyli w kwocie 2.147,20 zł, rewizja natomiast wykazała, że tylko część towaru podlegała zwrotowi cła po 1,10 zł od sztuki, reszta zaś towaru od wagi po 180 zł od 100 kg., wobec czego rzeczywista należność zwrotu cła wynosiła 1.872,90 zł, czyli o 274,30 zł mniej od żądanej w zaświadczeniu eksportowym. W związku z powyższym ustaleniem sąd uznał, że oskarżony przy wystawieniu zaświadczenia eksportowego, niezgodnego ze stanem faktycznym, spowodował w następstwie wniesienie nieprawdziwej deklaracji celnej, przez co mógł narazić Skarb Państwa na stratę w kwocie 274 zł 30 gr. Na podstawie częściowego przyznania się oskarżonego, który tłumaczył się, że przy wystawieniu świadectwa eksportowego działał w dobrej wierze, przypuszczając mylnie, że wszystkie skrzynie zawierały towar jednolity, sąd przyjął, że oskarżony dopuścił się nieumyślnego przestępstwa skarbowego i do tak ustalonego czynu oskarżonego zastosował § 3 art. 47 i § 1 art. 49 u. k. s. 3. Wobec powyższych ustaleń sądu, twierdzenie kasacji, że czyn oskarżonego nie zawiera cech zarzucanego mu przestępstwa, gdyż mylne podanie nawet w deklaracji celnej, a tern bardziej w świadectwie eksportowym kwoty przypadającego zwrotu cła nie jest karalne, bowiem określenie tej należności wchodzi w zakres obowiązków władzy celnej i nie jest przewidziane w § 51 rozporządzenia o post. celn. z 14 marca 1930, nie jest zasadne. Zgodnie z brzmieniem przepisu § 51 lit. b) powołanego rozporządzenia, deklarację składa się wraz z odnośnymi dokumentami, do których należy oczywiście zaliczyć świadectwa eksportowe, zawierające dane co do ilości i jakości wywożonych towarów, przeto ustalenie, że odnośny dokument zawierał niezgodne z istotnym stanem rzeczy dane, celem uzyskania wyższej kwoty zwrotu cła, aniżeli tej, któraby w rzeczywistości przypadająca, w zupełności uzasadnia zastosowanie § 3 art. 47 u. k. s. Odnośnie do twierdzenia kasacji, że w danym wypadku odpowiedzialność karną mógłby ponosić wyłącznie Antoni S., który faktycznie deklarował towar do wywozu, nie zaś oskarżony, to zarzut ten, jako nie odpowiadający wymogom lit. b) art. 511 k. p. k., ulega pozostawieniu bez rozpoznania na zasadzie art. 524 k. p. k.

Komentarz (glosa): SN w wyroku powyższym odstępuje od ustalonych już w praktyce zasad, według których „strona choćby podała mylną pozycję taryfy celnej w swej deklaracji celnej, nie narusza przepisów, wydanych w przedmiocie opłat celnych” (Zbiór orzeczeń SN Nr. 162/30) i „zapatrywanie więc, że już samo umieszczenie na fakturze dopisku, wskazującego zastosować się mającą, a mylnie podaną pozycję taryfy, uzasadnia odpowiedzialność karną

z art. 49 u. k. s., nie znajduje uzasadnienia w ustawie” (Nr. 148/31 i 12/32). W cytowanych wyrokach SN rozpatrywał kwestję odpowiedzialności za mylne podanie w fakturze lub deklaracji pozycji taryfy celnej, czyli za mylne wskazanie stopy, według której winno być obliczone cło. Tę samą sytuację mamy w umieszczonym wyżej wyroku z tą tylko różnicą, że mamy tu do czynienia z deklaracją celną przy eksporcie, a nie przy imporcie. Jednakże ta różnica nie zmienia zupełnie istoty rzeczy, gdyż deklaracja wywozowa tak samo, jak i przywozowa, nie zawiera obowiązkowej rubryki o przypadającej do zwrotu (lub do zapłaty) sumie cła — jedna i druga deklaracja zawierają wzmiankę o wyszczególnieniu dołączonych dokumentów. Jeśli więc przy przywozie SN uznał, że złożenie dokumentu z mylnym wskazaniem pozycji taryfy nie stanowi przestępstwa, to konsekwentnie należałoby to samo powiedzieć i przy wywozie, kiedy złożone do deklaracji zaświadczenie zawierało mylną stopę taryfy wywozowej. Wskazanie mylnej stopy taryfy wywozowej oznacza żądanie strony otrzymania zwrotu cła we wskazanej wysokości; takie żądanie, zgłoszone do władzy, która ma dopiero na podstawie rewizji ustalić, jaka suma się należy, w żadnym razie nie może być uważane za przestępstwo z art. 47 § 3. Tylko zadeklarowanie towaru niezgodnie z istotnym stanem rzeczy stanowi stan faktyczny, przewidziany w § 3 art. 47 u. k. s., ale bynajmniej nie żądanie większej, niż należna, sumy zwrotu cła przy jednoczesnym, zgodnym z rzeczywistością, deklarowaniu jakości i ilości towaru. Pewne wątpliwości mogłaby wywołać ta okoliczność, że w ustalonym wzorze zaświadczenia eksportowego istnieje rubryka o przypadającej do zwrotu sumie cła, ale wzór zaświadczenia ustalony został wewnętrznym zarządzeniem nieogłoszonym w Dzienniku Ustaw, a według art. 1 u. k. s. karalne jest tylko naruszenie przepisów, które były należycie ogłoszone w Dzienniku Ustaw (Zbiór orzeczeń SN Nr. 12/32).

(Autor glosy – Aleksander Tempel)

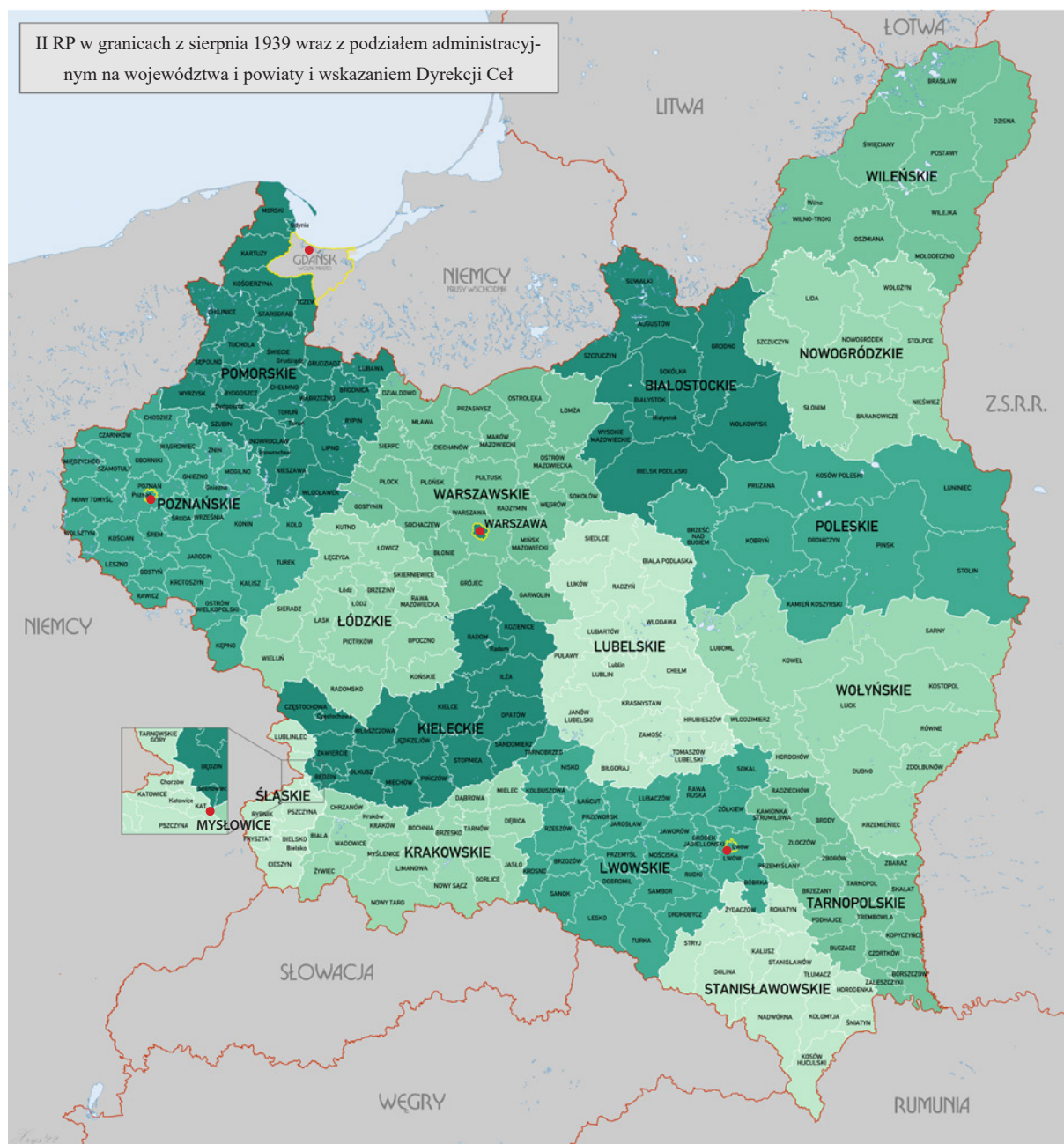
IV. Dane finansowe dotyczące cel pochodzące z ustaw skarbowych

Przychody z tytułu poboru cel
w latach 1924-1939/40 zapisane w ustawach skarbowych
w mln złotych

rok budżetowy	Przychód	Wykonanie
1924	0,1 ⁶⁷⁰	
1925	270	
1927/28	182	
1928/29	330	
1929/30	425	395
1930/31	386	
1931/32	350	
1932/33	150	
1933/34	135	
1934/35	125	80
1935/36	112	
1936/37	90	
1937/38	122	
1938/39	175	152
1939/40	155	

⁶⁷⁰ Ogólna wartość dochodów z cel nie została wyodrębniona, jako dochód Zarządu Cel Ministerstwa Skarbu.
(Wykonane – na podstawie *Historia Polski w liczbach*, t. II *Gospodarka*, Warszawa 2006, pr. zb. p r. Fr. Kubiczek, str. 609.)

V. II RP w granicach z sierpnia 1939 wraz z podziałem administracyjnym na województwa i powiaty i wskazaniem Dyrekcji Cel



źródło: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:RzeczpospolitaPolska1939.png>

korzystanie bezpłatne z nieograniczonym dostępem wg: <https://commons.wikimedia.org/wiki/User:XrysD>

https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Bitmap_graphics_editors