

PIOTR M. PILARCZYK  
(Poznań)

*Polityka gospodarcza jako czynnik kształtowania  
rozwiązań prawnych. Wpływ na regulacje celne  
w polskiej skarbowości od XVIII do XX wieku*

Economic policy as a factor in shaping legal solutions. The impact on  
customs regulations in Polish fiscal policy  
from the 18th to the 20th centuries

Die Wirtschaftspolitik als ein Gestaltungsfaktor für die Gesetzgebung.  
Einfluss der Wirtschaftspolitik auf die Zollgesetzgebung im polnischen  
Steuersystem seit dem 18. bis zum 20. Jahrhundert

1. Wstęp. 2. Czasy stanisławowskie. 3. Księstwo Warszawskie. 4. Królestwo Polskie. 5. II Rzeczpospolita.  
6. Polska powojenna. 7. Wnioski.

1

Problematyka wpływu prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej na prawo pozostaje nierozpoznana. Nawet współcześnie, jeśli chodzi o Polskę, badania nad wzajemnymi relacjami pomiędzy prawem a ekonomią są marginalne. Właściwie dopiero obecnie zaczyna się mówić i pisać o ekonomicznych skutkach uregulowań prawnych. Patrząc z drugiej strony: politykę prawa czy precyzyjniej, politykę tworzenia prawa, rozwijają teoretycy prawa, lecz nie koncentrują się w niej na czynnikach ekonomicznych. Tym bardziej brak jest badań nad tymi problemami w aspekcie historycznym. Pomimo – że – przynajmniej w Polsce – historycy prawa byli w dużej mierze ojcami historii gospodarczej, to zauważalny jest brak powiązań w badaniach między historią prawa a historią gospodarczą.

Doprecyzowanie poprzez dodanie przymiotnika do pojęcia polityka wskazuje na jej konkretny przedmiot. Polityka gospodarcza, często nazywana też polityką ekonomiczną, to (nie wchodząc w szczegółowe rozważania) świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynaro-

dowych na gospodarkę – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne. Jej podmiotem jest władza państwowa, działająca przez swe organy<sup>1</sup>. Działalność ta ma różne aspekty, nas interesuje tu tylko działalność prawodawcza. Nie sposób bowiem w tym miejscu ująć całości problematyki polityki gospodarczej, jej podmiotów i szczegółowych przedmiotów, sektorów, celów i skutków.

Państwo posiada różne możliwości prowadzenia polityki gospodarczej. Instrumenty te zmieniały się wraz z rozwojem instytucji państwa, wzrostem jego zadań i zakresem ingerencji w stosunki gospodarcze. Politykę gospodarczą państwa prowadzi zarówno za pomocą narzędzi ekonomicznych, ale również pozaekonomicznych, do których zalicza się instrumenty prawne.

Tu zostaną zaprezentowane rozwiązania w pięciu wybranych formach ustrojowych: reformującej się XVIII-wiecznej Rzeczypospolitej, Księstwie Warszawskim, Królestwie Polskim doby autonomicznej, II Rzeczypospolitej i Polsce Ludowej. Oczywiście, nawet to nie wyczerpuje całości zagadnienia, bo przecież politykę gospodarczą prowadziły też choćby państwa zaborcze, kształtując i zmieniając istniejące wcześniej instytucje skarbowe na ziemiach polskich.

Siłą rzeczy nie sposób ująć tu całości zagadnienia, celem jest raczej naszkicowanie problemu. Trudno objąć tak różne kształty ustrojowe, począwszy od Rzeczypospolitej szlacheckiej, poprzez różne formy państwowe w XIX w., aż po III RP. Tym bardziej, że kwestia prowadzonej polityki gospodarczej im dalej patrzymy w przeszłość, tym słabiej jest opracowana. Trudno znaleźć również instytucje wspólne, dające się porównać. Podjęcie analizy cel i wiążącego się z nimi handlu międzynarodowego jest tylko pewnym przykładem tego, jak kształtowało się prawne odbicie prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej. Cła bowiem są instrumentem polityki handlowej, niezwykle istotnego elementu polityki gospodarczej. Są też instrumentem coraz bardziej historycznym, więc łatwiej poddającym się badaniu. Wraz ze zmianami polityczno-gospodarczymi we współczesnym świecie następuje proces znoszenia barier celnych i ułatwiania obrotu, rozwija się wolny handel, ograniczając lub uniemożliwiając stosowanie cel.

Państwo wpływało na gospodarkę od momentu swego powstania. Nie tylko marksiści dostrzegali, że powstanie państwa było wynikiem konieczności natury gospodarczej. Pierwsze państwa, istniejące na Bliskim Wschodzie w starożytności, miały na celu zapewnienie sprawności systemom irygacyjnym, które były podstawą funkcjonowania rolnictwa, czyli gospodarki. Przez kolejne wieki państwo czy rządzący państwem, zawsze oddziaływało na gospodarkę. Widać to choćby, gdy wyodrębni się ten element polityki władców, który po-

<sup>1</sup> Zob. *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 17–18.

legał na zdobywaniu funduszy. Jednak celowa, przemyślana działalność w tym kierunku wiąże się dopiero z pierwszym systemem ekonomicznym – merkantylizmem. Wtedy możemy mówić o polityce gospodarczej i handlowej w stosunku do państw, które wprowadziły rozwiązania merkantylne. Dlatego przez długi okres trudno dopatrzeć się polityki gospodarczej Rzeczypospolitej: tak jest przynajmniej do czasów reform stanisławowskich.

## 2

Już dawno zauważano, iż w Polsce elementy państwowej polityki gospodarczej można dostrzec dopiero w czasach Stanisława Augusta<sup>2</sup>. Dopiero wtedy, wraz ze zmianami ustrojowymi, kształtowały się podmioty władzy wykonawczej, które taką politykę mogły rzeczywiście prowadzić, przede wszystkim Komisja Skarbu Koronnego, ale też później Rada Nieustająca i Straż Praw.

Okres stanisławowski to okres gospodarczo trudny. Historycy badali wpływ I rozbioru czy utraty *de facto* dostępu do morza na ekonomię. Z drugiej strony zależna od sąsiadów, słaba i okrojona Rzeczypospolita, reformowała się. Zdobywała się na trud zwiększenia dochodów skarbowych, bo już od czasów Augusta III niemal wszystkie kręgi polityczne zgadzały się z koniecznością zwiększenia siły zbrojnej, co zasadzało się na znalezieniu środków na jej utrzymanie. Konieczny był wzrost dochodów państwa, co stanowi jeden z podstawowych czynników polityki gospodarczej czasów stanisławowskich. „Dzisiaj krajowej mocy gruntem są pieniądze” – pisał Staszic<sup>3</sup>.

W kształtowaniu prawa główną rolę odgrywał Sejm, który został wydobyty z wcześniejszego paraliżu epoki saskiej. Trudno jednak dostrzec jakąś przewodnią myśl ekonomiczną w przyjmowanych ustawach. W okresie stanisławowskim można jedynie dostrzegać pewne elementy polityki gospodarczej. Choć publicznie zajmowano się sprawami ekonomicznymi, choć dochodziły do Rzeczypospolitej idee ekonomistów zachodnich, to państwo było za słabe, by tę politykę efektywnie prowadzić. I w dodatku, choć znaleźć można twórców promujących różne koncepcje, dominujący stał się u nas (i pozostał długo) fizjokratyzm w wersji francuskiej<sup>4</sup>.

Ustalanie ceł należało do Sejmu, a władza wykonawcza dopiero na ich podstawie tworzyła instruktarz celny obejmujący szczegółowy wymiar stawek celnych.

Cła, wywodząc się z królewskich regaliów, w okresie I Rzeczypospolitej miały charakter *stricte* podatkowy, stanowiły źródło dochodu, a nie posiadały

<sup>2</sup> Ż. Grotowski, *Rozwój pojęć ekonomicznych w Polsce w końcu XVIII wieku*, Warszawa 1908, s. 3.

<sup>3</sup> S. Staszic, *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego*, Wrocław 2005, s. 170.

<sup>4</sup> N. Gąsiorowska, *Polska na przełomie życia gospodarczego 1764–1830*, Warszawa 1947, s. 12–13.

celów ekonomicznych<sup>5</sup>. Stanowiły konglomerat, trudny do zrozumienia nawet dla współczesnych. Utrudniały handel, uprzywilejowywały szlachtę, umożliwiały nadużycia i były, jak to się często zauważa, słabo wyzyskanym źródłem dochodów<sup>6</sup>. Problem stwarzała też administracja celna, która stanowiła jedyną państwową administrację w terenie, a mimo to była nieliczna, a do tego mało sprawna, choć z biegiem czasu zmieniało się to na lepsze<sup>7</sup>.

Zmiany w celnictwie zapoczątkowano już na początku panowania Stanisława Augusta, wprowadzając w 1764 r. cło generalne. Już sama konstytucja sejmowa stwierdzała, że to „najsprawiedliwszy, a krajowi nieuciążliwy dochód”<sup>8</sup>. Choć cła miały charakter wciąż głównie fiskalny, z ledwo zaznaczonym protekcjonizmem<sup>9</sup>, co jednak oznacza, że można tu dostrzec element polityki gospodarczej. Stawki celne były niskie, co na pewno zbiegało się z postulatem wolności handlu, który głosili fizjokraci uważający cła za zło.

Zniesienie cła generalnego w wyniku pruskiego nacisku trafnie ocenia się jako przejaw ograniczenia suwerenności państwa, w szczególności uniemożliwienie mu prowadzenia polityki gospodarczej<sup>10</sup>. Choć cło to przywrócono po pierwszym rozbiore, jednak nie było już swobody w kształtowaniu polityki celnej, skrepowanej traktatami handlowymi z państwami zaborczymi<sup>11</sup>. Polska taryfa celna z 1776 r. obowiązująca z obrocie Prusami była tłumaczeniem taryfy pruskiej, co paradoksalnie obróciło niektóre prohibicyjne stawki i chroniło rynek Rzeczypospolitej<sup>12</sup>, jednak trudno już mówić o prowadzeniu rzeczywistej polityki gospodarczej w tym zakresie lub jej odbiciu w regulacjach prawnych.

Można powiedzieć, że w niewielkim stopniu polityka gospodarcza oddziaływała na rozwiązania prawne, a to z tego względu – że w niewielkim stopniu politykę gospodarczą prowadzono. Choć oczywiście król popierał różne inicjatywy przemysłowe i handlowe, wielu magnatów angażowało się w tego typu przedsięwzięcia, państwo jako takie właściwie w tych dziedzinach pozostawało bierne<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> R. Rybarski, *Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Warszawa 1939, s. 284.

<sup>6</sup> Tak np. A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648. Projekty – ustawy – realizacja*, Warszawa 2006, s. 64.

<sup>7</sup> Zob. R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Kraków 1937, s. 82–89.

<sup>8</sup> VL VII, 34.

<sup>9</sup> R. Rybarski, *op. cit.*, s. 56.

<sup>10</sup> M. Drozdowski, *Zabiegi Prus o ograniczenie suwerenności Rzeczypospolitej w początkach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego. Zniesienie cła generalnego* [w:] *Ars historica. Prace z dziejów powszechnych i Polski*, red. M. Biskup, Poznań 1976, s. 667–676.

<sup>11</sup> R. Rybarski, *op. cit.*, s. 57.

<sup>12</sup> J.A. Wilder, *Traktat handlowy polsko-pruski z roku 1775. Gospodarcze znaczenie utraty dostępu do morza*, Warszawa 1937, s. 191–192.

<sup>13</sup> Por. W. Kula, *Szkice o manufakturach w Polsce XVIII w.*, t. 1, Warszawa 1956, s. 21.

## 3

Kolejne formy ustrojowe, czy to Księstwo Warszawskie, czy Królestwo Polskie, były już na tyle nowoczesnie zorganizowane, że mogły już prowadzić politykę gospodarczą. Niestety, polityka gospodarcza Księstwa nie jest właściwie opracowana<sup>14</sup>.

Nie sposób u progu XIX wieku, po upadku Rzeczypospolitej, dostrzec zaopóźnienia gospodarczego ziem polskich. Głównym problemem ekonomicznym, na który przedstawiano różne recepty, było określenie sposobu wydzwignięcia z tej sytuacji<sup>15</sup>. Politykę gospodarczą Księstwa Barbara Grochulska określiła jako protekcjonizm<sup>16</sup>.

Księstwo Warszawskie przez cały okres swego kilkuletniego istnienia borykało się z poważnymi problemami gospodarczymi. Ich geneza była wielowymiarowa, ale łatwo powiązać je z sytuacją polityczną i międzynarodową, w jakiej się to państwo znalazło. Ogromne koszty utrzymania armii, przy konieczności udziału w blokadzie kontynentalnej, zmienionych powiązaniach gospodarczych ziem wchodzących w jego skład, słabej koniunkturze, powodowały ogromne perturbacje.

Problemów tych właściwie nie udało się rozwiązać. Jednak przez cały okres istnienia państwa próbowano. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że czyniono to naprędce i w sposób gorączkowy, doraźnie reagując na pojawiające się problemy. Chroniczny brak pieniędzy redukował rzeczywiste możliwości prowadzenia polityki gospodarczej.

Mały rynek wewnętrzny szczególnie wymagał rozwoju wymiany z innymi krajami. Polityka celna była więc istotnym elementem działań państwa. W przeciwieństwie do czasów przedrozbiorowych, aktywnie starano się wpływać na wymianę międzynarodową za pomocą instrumentów celnych, ale też zakazów o charakterze administracyjnym.

Księstwo nie mogło prowadzić w pełni niezależnej polityki gospodarczej, a „granicą samodzielności w tej dziedzinie były interesy Francji i Saksonii”<sup>17</sup>. Jednak pominąć można niskie cło na towary francuskie, co wynikało z przesłanek natury politycznej i prowadzonej przez Napoleona polityki gospodarczej Francji oraz uprzywilejowanie Saksonii, nie miały one bowiem znaczenia ze

<sup>14</sup> Z powodów wskazanych w recenzji, pomijam tu pracę Rafała Kowalczyka, *Polityka gospodarcza i finansowa Księstwa Warszawskiego w latach 1807–1812*, Łódź 2010, zob. rec. „Kwartalnik Historyczny” 2012, t. 4, s. 835–840.

<sup>15</sup> Zob. J. Górski, *Polska myśl ekonomiczna a rozwój gospodarczy 1807–1830. Studia nad początkami teorii zacofania gospodarczego*, Warszawa 1963.

<sup>16</sup> B. Grochulska, *Handel zagraniczny Księstwa Warszawskiego. Z badań nad strukturą gospodarczą*, Warszawa 1967, s. 126.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 114.

względu na niską skalę obrotów handlowych. Istotne znaczenie dla ekonomii państwa miał udział w blokadzie kontynentalnej zarządzanej przez Napoleona. Nie był to wynik samodzielnej polityki gospodarczej, gdyż Księstwo musiało w niej wziąć udział. Wiązało się to z wydaniem szeregu aktów prawnych, które wymierzone były w towary angielskie i nie dopuszczały ich na rynek wewnętrzny<sup>18</sup>. Podobnie pewne ograniczenia narzucały same traktaty tylżyckie, zakazując pobierania ceł na niektórych szlakach, choć władze Księstwa dyskutowały nawet o sposobie ominięcia tych regulacji<sup>19</sup>.

Barbara Grochulska zauważyła, że władze Księstwa starały się prowadzić politykę protekcyjną, chroniąc raczkujący przemysł i starając się go wspierać. Jednak jej ocena nawet dla współczesnych była wątpliwa. Józef Godlewski w swym słynnym ataku na forum Sejmu 1811 r., wydanym drukiem jako *Głosy pusta Maryampolskiego...*, nie ominął również problemu ceł, które według niego nie służą gospodarce, a jeszcze powodują ucieczkę pieniędzy za granicę<sup>20</sup>.

Ochrona własnej gospodarki przejawiała się też w wielu dekretach, które wydawał Fryderyk August. Rozpatrując ustawodawstwo Księstwa, rzuca się w oczy ciągle wydawanie przepisów to zabraniających, to zezwalających na handel poszczególnymi artykułami. Reagowano w ten sposób na pojawiające się problemy.

*Mimo że można już dopatrzeć się w polityce celnej Księstwa wyraźnie zarysowanej myśli wiodącej, nie sposób nie zauważyć jednak ogromnego chaosu i niekonsekwencji. Sensu niektórych postanowień niepodobna sobie wytłumaczyć, a często zupełnie nieuzasadnione zmiany przepisów wprowadzały zamieszanie.*<sup>21</sup>

Jednak świadomie, choć może nie do końca w sposób przemyślany, używano rozwiązań prawnych w celach gospodarczych. Ministrowie Skarbu i Spraw Wewnętrznych, mając na względzie ułatwienie zbywania towarów, a tym samym ułatwienie regulowania należnych podatków, wnosili o zakaz importu „wszelkiej okowity, czyli spirytusu i wódki”, gdyż mimo wysokich opłat, ta ciągle do Księstwa płynie i powoduje bankructwa krajowych gorzelni<sup>22</sup>.

W 1811 r. Fryderyk August wydał dekret, na mocy którego dochody z ceł miały zabezpieczać pokrycie emisji biletów skarbowych<sup>23</sup>. Mimo iż cła były w części odbiciem prowadzonej polityki gospodarczej, trudna sytuacja finan-

<sup>18</sup> Zob. B. Grochulska, *op. cit.*, s. 123–124.

<sup>19</sup> AGAD, Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego, sygn. 68, s. 145–147.

<sup>20</sup> [J. Godlewski], *Głosy pusta Maryampolskiego na Seymie roku 1811° w Warszawie miane z dołączeniem uwag i krótkiego namienienia niektórych w czasie Seymu czynności*, b.m.d, s. 10.

<sup>21</sup> B. Grochulska, *op. cit.*, s. 131.

<sup>22</sup> Hauptstaatsarchiv Dresden, Geheimes Kabinett, Loc. 3520/4, s. 17.

<sup>23</sup> Dziennik Praw, t. 3, s. 137–138.

sowa państwa zmuszała jednak do traktowania ich jako zwykłego dochodu skarbowego.

Jeśli dostrzec, że rzeczywiście realizowana polityka gospodarcza sprowadzała się do ciągłych prób zaspokojenia wciąż nadmiernych, jak na dochody skarbowe, potrzeb, to widać tego odbicie w ustawodawstwie. Mnogość aktów, ciągłe zmiany przepisów, wprowadzanie regulacji jako reakcja na bieżące problemy, są tego najlepszym dowodem.

Polityka gospodarcza Księstwa niewątpliwie nie wpływała dodatnio na powstające prawo. Sam instruktarz celny z 1807 r., ze względu na liczbę zmian wydano ponownie już 1809 r., potem znów w 1811 r., a kolejna edycja była jeszcze projektowana<sup>24</sup>.

#### 4

Postanowienia Kongresu Wiedeńskiego o swobodnej komunikacji i handlu na wszystkich obszarach dawnej Rzeczypospolitej nie zostały zrealizowane. Królestwo Polskie doby autonomicznej to przykład państwa, które prowadziło jasną i zdecydowaną politykę gospodarczą. Problemem była wciąż reforma przestarzałej struktury gospodarki i pogoń za krajami rozwiniętymi. W przeciwieństwie do czasów wcześniejszych, można było nie tylko o tym pisać czy dyskutować, ale wreszcie nastały warunki, by słowa wcielić w czyn. Od momentu objęcia stanowiska Ministra Skarbu przez księcia Ksawerego Druckiego-Lubeckiego (1821), rozpoczął się okres modernizacji i przemysłanej polityki gospodarczej (abstrahując od późniejszych skutków).

Lubecki w dziedzinie nowych regulacji niewiele dokonał, raczej udoskonalając wykonywanie istniejącego prawa. Prawdziwym *novum* było zastosowanie polityki budżetowej jako elementu stymulującego rozwój kraju. Pomijając kwestię, iż budżet w Królestwie Polskim był instytucją funkcjonującą w najlepszym razie *preater legem*, jednak jego prawna doniosłość była nie do przecenienia. Poprzez jego zapisy państwo przeznaczało sumy na inwestycje gospodarcze i infrastrukturalne.

To typowe dla Królestwa odchodzenie praktyki od zapisów konstytucyjnych, widać w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa. Tak było też z celnictwem. Już w 1820 r. Izba Poselska skarżyła się, że „dochody celne (...) bez uczestnictwa Sejmu urządzone zostały”<sup>25</sup>, co odnosiło się do wydanego instruktarza celnego.

<sup>24</sup> B. Grochulska, *op. cit.*, s. 152.

<sup>25</sup> *Sejm Królestwa Polskiego o działalności rządu i stanie kraju 1816–1830*, wyd. J. Leskiewiczowa i F. Ramotowska, Warszawa 1995, s. 113.

Ówczesne koncepcje ekonomiczne w Polsce cechowała wielka różnorodność, częstokroć były ze sobą sprzeczne. W polityce gospodarczej państwa również istniał rozdzźwięk. Kierunek liberalny prezentował Tadeusz Mostowski, który nadawał ton polityce gospodarczej, gdy ministrem skarbu był słaby Jan Węgleński. Ale koncepcje Mostowskiego, który widział Królestwo jako miejsca handlu między wschodem a zachodem odmienił Lubecki, który reprezentował nurt protekcyjnistyczny, choć w wersji umiarkowanej<sup>26</sup>.

Na politykę celną jednak trzeba patrzeć w punktu widzenia położenia Królestwa. Początkowo obowiązywała zmodyfikowana taryfa celna Księstwa Warszawskiego. Dalsze zmiany celne były w dużej mierze odbiciem decyzji zapadających poza Królestwem. Nowe taryfy (1820, 1823) były istotne, ale ze względu na charakter związku z Rosją, Królestwo stawało często przed faktami dokonanymi. Kwestia (przejściowej) unii celnej z Cesarstwem Rosyjskim, zawierane przez Rosję konwencje handlowe czy wojny celne (zwłaszcza rosyjsko-pruska, 1823–1825) nie pozostawały bez wpływu na możliwości prowadzenia własnej polityki gospodarczej.

Królestwo wprowadziło w 1823 r. swą taryfę celną, prohibicyjną i wzorowaną na rosyjskiej. Najpełniej oddaje ona filozofię polityczną i politykę gospodarczą ministra Lubeckiego. Wywalczone w Petersburgu niskie cła na handel z Rosją, były wynikiem usilnych starań Ministra o silniejsze związanie Królestwa z Rosją i dzięki niej uzyskanie możliwości rozwoju ekonomicznego państwa. Jeśli chodzi o import z pozostałych krajów, przede wszystkim z Prus, to stawki na wyroby przemysłowe były wysokie, co umożliwiać miało rozwój własnego przemysłu. Natomiast eksport pozostawał właściwie wolny, co również było spowodowane chęcią rozwoju własnej gospodarki<sup>27</sup>.

Symptomatyczne były relacje handlowe z Wolnym Miastem Krakowem. To niewielkie państewko, leżące u zbiegu granic trzech państw, umożliwiała prowadzenie różnorodnego handlu, gdyż samo nie posiadało uprawnień w kwestii ustanawiania ceł, a komory celne zakładały tylko państwa ościenne. Handel z Krakowem początkowo był wolny, w 1822 r. uległo to zmianie wraz z reformami Lubeckiego. Ostatecznie w 1823 r. wprowadzono nową taryfę, której stawki były korzystne dla Krakowa. Umożliwiała to pośrednictwo w imporcie do Królestwa<sup>28</sup>. To jednak uruchomiło przemyt, który stał się mniej lub bardziej akceptowany. Widać tu tak częste dla Królestwa rozejście się przepisów z praktyką<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> C. Strzeszewski, *Handel zagraniczny Królestwa Kongresowego (1815–1830)*, Lublin 1937, s. 58–62.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 69–73, M. Ajzen, *Polityka gospodarcza Lubeckiego (1821–1830)*, Warszawa 1932, s. 97; J. Szczepański, *Książę Ksawery Drucki-Lubecki (1778–1846)*, Warszawa 2008, s. 158–159.

<sup>28</sup> S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska. Okres od 1815 do 1830 r.*, Warszawa 1957, s. 100–105.

<sup>29</sup> Zob. C. Strzeszewski, *op. cit.*, s. 106.



W Królestwie Polskim prawo nie było ważnym instrumentem wykonywania polityki gospodarczej. Nacisk został położony na wykonywanie prawa istniejącego, a dość nieliczne nowe regulacje miały służyć jako ramy dla instrumentów ekonomicznych.

Porównując politykę celną Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, widać wyraźnie, iż ta druga jest o wiele bardziej protekcjonistyczna. W Księstwie stawki importowe wynosiły od 2 do 6%, w Królestwie od 1 do 100%. Stawki były wyższe, instruktarze szersze i bardziej szczegółowe<sup>30</sup>, co dowodzi wzrostu prawnej regulacji handlu zagranicznego. Jednak polityka gospodarcza była znów nie do końca wolna, a przyjmowane rozwiązania nie były wynikiem własnej polityki gospodarczej.

Powstanie listopadowe zniweczyło możliwość prowadzenia własnej polityki gospodarczej i kształtowania własnych rozwiązań w zakresie celnictwa. Jego skutkiem było początkowo narzucenie odgradzającej Królestwo od Rosji taryfy celnej, a gdy nie przyniosła ona zamierzonych skutków, zniesiono odrębność celną i pozbawiono tym samym skarbu Królestwa dochodów celnych<sup>31</sup>.

## 5

II Rzeczpospolitą trudno porównywać z formami ustrojowymi wieku poprzedniego. Odrodzone państwo posiadało zupełnie inne możliwości prowadzenia polityki gospodarczej. Przyjęcie modelu demokracji parlamentarnej prowadziło do tego, iż obowiązująca polityka gospodarcza musiała znajdować odbicie w ustawodawstwie.

Pierwszym problemem odrodzonej Rzeczypospolitej było stworzenie własnego, jednolitego systemu celnego oraz prawa celnego, gdyż w tej dziedzinie, jak i wielu innych, funkcjonowały odmienne regulacje państw zaborczych. Proces ten był skomplikowany i długotrwały, na co składały się trudności pierwszych lat II Rzeczypospolitej w sferze politycznej (konflikty zbrojne, zmiany granic) i gospodarczej (odbudowa, inflacja). Zorganizowanie ochrony celnej było istotnym zagadnieniem dla gospodarki, i dlatego już na początku 1920 r. weszła w życie taryfa celna wzorująca się na taryfie rosyjskiej z 1903 r. Taryfa stworzona przez rząd nie miała charakteru ustawy, powstała z pominięciem Sejmu Ustawodawczego. Tworzony system celny powstał w sytuacji niestabilnej, dostosowywano go do aktualnych potrzeb, istniało też szereg instrumentów

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 79–83.

<sup>31</sup> Zob. szerzej: W. Tekely, *Zniesienie granicy celnej pomiędzy Królestwem Polskim a Cesarstwem Rosyjskim – skutki dla Skarbu Królestwa (zarys problematyki)*, [w:] D. Bogacz, M. Tkaczuk (red.), *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, Szczecin 2006, s. 101–112.

łamiących jego jednolitość (system dopłat, ulgi celne, obrót uszlachetniający i umowy handlowe)<sup>32</sup>.

Rzeczpospolita nie tylko na gruncie polityki międzynarodowej starała się zachowywać niezależność. Podobnie było w polityce gospodarczej. Już od samego początku polityka handlowa skierowana była na drogę protekcjonizmu, potem pogłębionego wojną celną z Niemcami, a następnie kryzysem<sup>33</sup>. Przed wojną, zwłaszcza od momentu wprowadzenia złotego, koncentrowano się na bilansie płatniczym i handlowym, które miały być dodatnie i tym samym dać walucie stabilność<sup>34</sup>. Jednym z narzędzi do osiągnięcia tego celu był system celny, co widać w taryfach. Ale nie dosyć na tym. Nawet pobieżne przejrzanie Dzienników Ustaw pokazuje wprowadzane w formie rozporządzeń ulgi celne, będące efektem prowadzonej polityki protekcjonistycznej. Zwalniano z cła maszyny i urządzenia niewytwarzane w kraju, z drugiej zaś strony chroniono rynek i ceny, wprowadzano cła na towary, aby pomagać własnym przedsiębiorcom – w 1929 r. wprowadzono choćby cła przywozowe na różne zboża<sup>35</sup>. Pierwsze lata odrodzonej Rzeczpospolitej to okres, gdy polityka celna miała charakter przejściowy, dostosowywana była do bieżących potrzeb tworzącej się gospodarki polskiej<sup>36</sup>.

Konstytucja Marcowa (art. 6) wyraźnie mówiła, iż ustanawianie cel i monopolów możliwe jest tylko w drodze ustawy. W praktyce sprawa wyglądała nieco inaczej, gdy spojrzeć na reformy Władysława Grabskiego. Ustawa o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej<sup>37</sup>, która była podstawą do reform, wśród przyznanych Premierowi nadzwyczajnych pełnomocnictw, przewidywała również uprawnienia celne. To była jednak sytuacja nadzwyczajna. Nawet nowela sierpniowa nie zmieniła tego stanu rzeczy, ale nowe kompetencje prezydenckie, zyskane dzięki niej, przejawiały się w sferze gospodarczej w innej formie. Już w 1927 r. Prezydent wydał rozporządzenie o Państwowym Instytucie Eksportowym<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> B. Hajduk, *Polski system celny w latach 1919–1924*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych”, t. 53–55, 1992/1995, s. 91–113.

<sup>33</sup> T. Łychowski, *Doktryna polskiej polityki handlowej*, „Ekonomista” 1935, t. 3, s. 54–57.

<sup>34</sup> Charakterystyczna jest liczba rozpraw i artykułów w przedwojennej prasie ekonomicznej dotyczących tego problemu, zob. np. J. Piekalkiewicz, *Bilans płatniczy Polski [w:] Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. 2, Poznań 1929, s. 251–262.

<sup>35</sup> M. Łapa, *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926–1929*, Łódź 2002, s. 147–148.

<sup>36</sup> Por. Z. Miduch, *Polska polityka celna i traktatowa [w:] Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski odrodzonej*, t. 2, Poznań 1929, s. 69–90.

<sup>37</sup> Dz.U. 1924, nr 4, poz. 28.

<sup>38</sup> Dz.U. 1927, nr 83, poz. 739.

Do 1933 r. polskie prawo celne było konglomeratem różnych przepisów, licznych rozporządzeń wydawanych przez różne władze<sup>39</sup>. Przez kilka lat trwały prace nad stworzeniem odpowiedniego, jednolitego systemu celnego. W 1932 r. opracowano taryfę, a w 1933 r. prawo celne. Na podstawie prawa celnego z 1933 r., ze względów gospodarczych, Rada Ministrów mogła wydawać rozporządzenia zmieniające cła przywozowe, a Minister Skarbu – cła wywozowe. Rada Ministrów mogła też nakładać cła odwetowe oraz cła dodatkowe. Te mogły być nałożone m.in. na towary z państw stosujących dopłaty wywozowe lub które „innymi sposobami podtrzymują konkurencję gospodarczo szkodliwą dla wytwórczości krajowej”<sup>40</sup>. Te regulacje trzeba widzieć w kontekście wcześniejszych doświadczeń handlowych i panującego kryzysu gospodarczego.

Pogłębiające się trudności wraz z nasilaniem się tendencji etatystycznych powodowały, iż państwo coraz bardziej ingerowało w handel zagraniczny. Jedną z metod walki z kryzysem gospodarczym było wyraźne wspieranie eksportu, poprzez zwrot ceł eksporterom<sup>41</sup>. Polityka celna wynikała z przyjętej koncepcji przeczekania ogólnoświatowego kryzysu. Taryfa z 1932 r. posiadała dwie kolumny stawek: dla krajów, z którymi nie było podpisanych umów handlowych, i drugą, dla krajów które takie umowy z Polską zawarły. Tu stawki były elastyczne i stanowiły instrument negocjacyjny<sup>42</sup>. Oprócz stymulatorów taryfowych, nie zapomniano o innych instrumentach. Ogłaszając potrzebę powołania Instytutu Handlu Zagranicznego, donoszono, iż dotychczasowy Państwowy Instytut Eksportowy zajmował się tylko częścią problemu – wywozem. Nowy Instytut działać miał już nie teoretycznie, a praktycznie „w formie czuwania nad procesami handlu zagranicznego”<sup>43</sup>.

Zostały ustalone mechanizmy promowania eksportu. Wzrost interwencjonizmu doprowadził do powstania Komisji Obrotu Towarowego<sup>44</sup> i Polskiego Instytutu Rozrachunkowego<sup>45</sup>, który jako instytucja publiczna miał dokonywać rozliczeń transakcji międzynarodowych. Rozszerzono też kompetencje Centralnej Komisji Przywozowej, która przydzielała państwowe kontyngenty na większość importu<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> S.F. Królikowski, *O konstrukcji prawa celnego*, „*Ekonomista*” 1932, t. 1, s. 77–79.

<sup>40</sup> Art. 14 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 o prawie celnym, Dz.U. 1933 nr 84 poz. 610, s. 1585.

<sup>41</sup> W. Roszkowski, *op. cit.*, s. 197–198.

<sup>42</sup> J. Jankowiak, *Polityka celna jako wyraz interwencji gospodarczej państwa polskiego w latach 1929–1939*, „*Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych*” 1974, t. 35, s. 128–129, 146.

<sup>43</sup> „*Codzienna Gazeta Handlowa*”, 2 maja 1934, rok IX, nr 100, s. 1.

<sup>44</sup> Dz.U. 1936, nr 36, poz. 279.

<sup>45</sup> Dz.U. 1936, nr 84, poz. 582.

<sup>46</sup> M. Drozdowski, *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936–1939*, Warszawa 1963, s. 176–177.

Polityka gospodarcza była niewątpliwym źródłem zmieniających się regulacji celnych. Nie było – jak pisał Zbigniew Landau – „jakieś spójnej koncepcji polityki gospodarczej wobec wywozu i zbytu w kraju. Założenia realizowanej polityki zmieniano w zależności od doraźnych potrzeb, przy czym kryteria owych doraźnych potrzeb były też mało przejrzyste”<sup>47</sup>. Daje się jednak spojrzeć, że wzrastająca polityka etatyzmu znalazła odbicie w komplikowaniu systemu celnego i powoływaniu szeregu instytucji, które miały za zadanie nadzorować handel zagraniczny.

## 6

Czasy Polski Ludowej, narzuconego systemu politycznego i gospodarczego, to specyficzny okres, jeśli chodzi o politykę gospodarczą. Pomimo różnych etapów i przemian polityki gospodarczej, która zmieniała się zazwyczaj wraz ze zmianami w szczytach partyjnej hierarchii, jej podstawy były niezmiennie. Ideologia onnipotentnego państwa oraz zasady centralnego planowania sprowadzały prawo do instrumentu organizowania życia gospodarczego: planowania, realizacji czy podziału dóbr. Państwo w pierwszych latach koncentrowało działania na przebudowie gospodarki – z wolnokonkurencyjnej na centralnie planowaną, a potem zajęte było jej ciągłym naprawianiem. Ekonomia socjalistyczna, która miała być czymś odmiennym, gdzie nie znajdują miejsca procesy znane z „ekonomii burżuazyjnej”, zmuszała do prawnego i administracyjnego korygowania rzeczywistości gospodarczej.

Skarbowość, czy – zgodnie ze zmieniającym się w tym czasie nazewnictwem – finanse, wyglądała inaczej niż w okresie przedwojennym. Ze względu na specyfikę socjalistycznej, upaństwowionej gospodarki nie sposób było rozpatrywać w takich samych kategoriach jak dotychczas, gdyż miały być one czymś odmiennym<sup>48</sup>.

Podręcznikowa teza mówi, że w krajach socjalistycznych polityka celna miała małe znaczenie ze względu na charakter gospodarki i istnienie państwowego monopolu handlu zagranicznego<sup>49</sup>. Monopol ten stanowił jeden z fundamentów gospodarczego ustroju państwa. Zważywszy na to, że handlem takim zajmowały się owe centrale handlu zagranicznego, a on sam wynikał w dużej mierze z przyjętych umów międzynarodowych w ramach RWPG, nie było konieczności korzystania z tego instrumentu.

<sup>47</sup> Z. Landau, W. Roszkowski, *Polityka gospodarcza II RP i PRL*, Warszawa 1995, s. 32.

<sup>48</sup> Z. Fedorowicz, *Finanse socjalistyczne*, wyd. 6, Warszawa 1968, *passim*, zwł. s. 12, 84–92.

<sup>49</sup> A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 2001, s. 530.

Te umowy można różnie oceniać, dostrzegając ich pozytywy i negatywy. Ale o ile okres późniejszy jest dyskusyjny, o tyle na samym początku powojennej odbudowy Polska związana została gospodarczo ewidentnie niekorzystnymi umowami międzynarodowymi, które na gruncie odwilży z 1956 r. można było skrytykować<sup>50</sup>.

Cła jednak dalej istniały. Zmieniona sytuacja polityczna i ekonomiczna wymagała przebudowy celnictwa. Oprócz reform administracji celnej, zmian taryf, cła zmieniły swe funkcje, dotykając nie planowego obrotu realizowanego przez podmioty gospodarki uspołecznionej, ale tzw. pozaplanowego obrotu gospodarczego z zagranicą. Dopiero w 1961 roku uchylono szereg dotychczas wydanych przepisów, z prawem celnym z 1933 r. na czele, wydając nowe, odformalizowane prawo celne, dostosowane do potrzeb gospodarki socjalistycznej<sup>51</sup>.

Z charakteru stosunków gospodarczych wynikały kompetencje organów państwowych w zakresie regulacji obrotu z zagranicą. Według prawa celnego z 1961 r. Rada Ministrów mogła nie tylko wprowadzać ograniczenia przywozu i wywozu towarów, ustanawiać cła, ale i upoważniać Ministra Handlu Zagranicznego do dokonywania zmiany stawek celnych w przypadkach uzasadnionych potrzebami gospodarczymi państwa, zwłaszcza w przypadku zmian cen towarów<sup>52</sup>. Można więc uznać to ostatnie za element dostosowywania sztywnej gospodarki socjalistycznej do kontaktów z gospodarkami wolnokonkurencyjnymi.

Przemiany gospodarcze i społeczne lat 70., wzrost obrotów handlowych i względne otwarcie granic, wymusiły zmiany w celnictwie. Ich efektem było nowe prawo celne z 1975 r. Dalej traktowano oddzielnie obrót towarowy jednostek państwowych (obróć handlowy) i pozostałych (obróć niehandlowy), czego konsekwencją były dwie taryfy. Odbicie polityki gospodarczej (czy narastających problemów gospodarczych) znaleźć można w przypadku przywozu w obrocie niehandlowym, gdzie widać preferencję dla przywozu towarów pożądanых na rynku wewnętrznym, w tym konsumpcyjnych. Pomimo dalszych zmian, dopiero w końcu 1989 r. uchwalono nowe prawo celne, które wchodząc w życie 1 stycznia 1990 r., zamykało pewien etap w polskim celnictwie<sup>53</sup>.

Przyjęcie określonej drogi rozwoju, wynikającej z przesłanek ideologicznych i politycznych, skutkowało upaństwowieniem gospodarki i wiązało się z licznymi konsekwencjami. Założenia i względy ideologiczne powodowały

<sup>50</sup> W. Gomułka, *Nasz program wyborczy* [w:] *idem, Przemówienia. Październik 1956–wrzesień 1957*, Warszawa 1957, s. 98–103.

<sup>51</sup> W. Czyżowicz, M. Woźniczko, *Cła i celnicy w historii. Struktury i mechanizmy działania*, Warszawa 2012, s. 120–128.

<sup>52</sup> Art. 8 Ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne, Dz.U. 1961, nr 33, poz. 165.

<sup>53</sup> W. Czyżowicz, M. Woźniczko, *op. cit.*, s. 130–140.

wprowadzanie adekwatnych rozwiązań prawnych. Choć w przypadku gospodarki, bardziej niż w sferze politycznej, opierano się na regulacjach prawnych, to jednak onnipotentne państwo dla prowadzenia polityki gospodarczej poza regulacjami celnymi, posiadało szereg innych możliwości kontroli i czerpania korzyści z międzynarodowego obrotu handlowego.

## 7

W jaki sposób polityka gospodarcza kształtowała rozwiązania prawne? Przykład celnictwa pokazuje zmieniające się formy wykorzystania rozwiązań prawnych w prowadzonej przez państwo polityce gospodarczej. Od pierwszych prób epoki stanisławowskiej, przez beładną działalność epoki Księstwa Warszawskiego, do przemysłanej polityki Królestwa Polskiego, którego pozycja jednak ograniczała możliwości swobodnych działań. Okres II Rzeczypospolitej to już czas nowoczesnych rozwiązań, polityka celna to nie tylko element polityki gospodarczej, ale też polityki międzynarodowej. Rozwiązania prawne musiały za tym nadążać. Z kolei okres powojenny, to okres gdy prawo – nie tylko w tej dziedzinie – było traktowane przez rządzących zupełnie instrumentalnie.

Pomimo różnych meandrów prowadzonej polityki gospodarczej, która nie zawsze była swobodna, regulacje celne i dotyczące handlu zagranicznego w sposób bezpośredni stawały się odbiciem jej założeń. Kwestia ta również wydaje się przedstawiać najprostsze, bezpośrednie relacje pomiędzy prowadzoną polityką gospodarczą a jej odbiciem w przepisach prawnych. W przypadku innych instytucji skarbowych sprawa jest bardziej skomplikowana, ale oczywiście w podobny sposób jak rozwiązania celne należałoby zbadać też choćby monopole, poszczególne podatki czy budżet. To pozwoliłoby odpowiedzieć w pełni na pytanie o wpływ polityki gospodarczej na powstające prawo.

### *Summary*

Since the end of the 18th century, the economic assumptions shaped plenty of regulations in force in various constitutional systems operating in Poland. A good example are customs regulations referring to international trade, being a significant element of economic (trade) policy. The development of customs has been a reflection of the established economic goals in the acts of law being introduced and remaining in force from the days of King Stanisław, via the solutions applied in the Duchy of Warsaw, Kingdom of Poland and its autonomy, the Second Republic and in the customs instruments used in planned economy.

### *Zusammenfassung*

Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts gewannen die wirtschaftlichen Grundsätze einen gestaltenden Einfluss auf viele gesetzliche Regulierungen unter verschiedenen Systemformen, die während dieser Zeit auf polnischem Gebiet herrschten. Als Beispiel dafür kann die Zollgesetzgebung genommen werden, die einen Bezug auf den internationalen Handel hatte – also auf ein wichtiges Feld der Wirtschafts- (Handels-)politik. Die Entwicklung des Zolls seit den Zeiten von Stanisław August Poniatowski, über die Lösungen des Herzogtums Warschau, der autonomen Zeit von Königreich Polen und der Zweiten Republik, und schließlich auch die Anwendung Zollrechtlicher Lösungen in der Planwirtschaft, widerspiegelt in den beschlossenen und geltenden Gesetzen die zu befolgenden wirtschaftlichen Ziele.