

ARTUR KUŚ

CŁO I POSTĘPOWANIE CELNE W POLSCE PRZEDROZBIOROWEJ

I. RODZAJE CEŁ I MYT W ŚREDNIOWIECZU

W zaraniu państwowości polskiej pobieranie ceł ściśle wiązało się z handlem. Już w początkach X w. zaczął się kształtować w Polsce handel z zagranicą, m.in. dzięki korzystnemu geograficznemu położeniu ziem polskich. Przez ziemie te przebiegały bowiem główne szlaki handlowe, łączące wschodnią i zachodnią Europę oraz – co wydaje się najważniejsze – Polska miała dostęp do morza, a przez to szerokie możliwości wymiany towarowej z innymi krajami nadmorskimi. Pierwszymi kontrahentami w wymianie z zagranicą były Niemcy, natomiast na czele polskich miast biorących udział w handlu zagranicznym były: Kraków, Wolin, Kołobrzeg, Lwów, a później Szczecin i Gdańsk¹.

W Polsce aż do początków XIV w. nie było formalnego odróżnienia ceł i myt czy opłat o innych nazwach mających charakter zarówno ceł, jak i myt (np. mostowe, grobelne, brukowe)². Przez **myto** należałoby rozumieć opłatę pobieraną jako ekwiwalent – głównie pieniężny, za pewne bezpośrednie świadczenia (np. z tytułu wybudowania lub utrzymania drogi, mostu itp.), przez **cło** zaś – w rozumieniu przyjmowanym w średniowieczu – opłatę nie związaną z żadnym świadczeniem bezpośrednim, pobieraną albo dla celów

Dr ARTUR KUŚ – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ Szerzej na ten temat zob. S. W a s c h o, *Celnictwo w Polsce przedrozbiorowej*, Sopot–Poznań 1960, s. 9 n.

² Słowo „cło” (łac. *teloneum* lub *theloneum*) jest pochodzenia niemieckiego (*Zoll*), tak jak i myto (*Maut*).

fiskalnych (cła fiskalne), albo polityczno-handlowych (cła gospodarcze), albo też w obydwu celach (cła mieszane). Definicje takie wynikają ze specyficznego charakteru zarówno ceł, jak i myt. Pojęcie cła w rozumieniu średniowiecznym jest zbliżone do dzisiejszego pojęcia podatku, pojęcie zaś myta – do pojęcia opłaty.

Cło było opłatą pobieraną głównie z dwóch tytułów. Po pierwsze – w sytuacji przekroczenia przez towar tzw. linii celnej. Wówczas pobierano cła graniczne. Po wtóre – z tytułu przejścia towarów przez komorę celną, tj. przez pewien punkt przy drodze wewnątrz kraju (dawne cła wewnętrzne)³. Cłom podlegały zasadniczo wszystkie przewożone towary. Jednakże lista towarów podlegających cłu na danej komorze nie była wszędzie jednolita. Ten brak powszechnej podległości celnej dla wszystkich towarów na różnych komorach stanowił istotną różnicę między początkowymi cłami z okresu piastowskiego a tzw. cłami nowożytnymi (tj. cłami stosowanymi od 1506 r.).

Myta i cła pobierano na ziemiach polskich od czasów najdawniejszych, gdy tylko skryształizowała się władza królewska (czy też książęca) i ustaliły podległe jej obszary. Prawo do nakładania przez monarchów różnego rodzaju ceł nie było w tamtym okresie podważane. Miały one początkowo charakter wyłącznie fiskalny i stanowiły jedno z głównych źródeł dochodów skarbowych. Swoje uprawnienia do pobierania ceł książęta, a następnie królowie przenosili często na inne osoby lub instytucje, a w szczególności na klasztory i miasta jako jeden z elementów składowych ich uposażeń. W XV w. w Polsce większość miast miała typowe dla wieków średnich przywileje w zakresie płacenia ceł. Było to przede wszystkim prawo składu, własnej wagi czy prawo do wolności od ceł w całym królestwie⁴.

Obok ceł królewskich lub książęcych były często w średniowieczu pobierane cła prywatne, które miały w rzeczywistości charakter myt. Myta i cła pobierano w komorach celnych (lub mytniczych). Komory te znajdowały się przy drogach najbardziej uczęszczanych oraz nad rzekami (drogi wodne), zarówno na granicach państwa jak i wewnątrz kraju. Komory były więc umieszczane w tych miejscach, którędy przechodził towar i gdzie najłatwiej było pobrać należności celne. W celu uniknięcia sytuacji, w których osoby jadące z towarem omijałyby komory celne i uchylałyby się w ten sposób od płacenia ceł (myt), wprowadzono tzw. **przymus drogowy**. Oznaczało to obo-

³ Zob. S. K u t r z e b a, *Taryfy celne i polityka celna w Polsce od XII do XIV w.*, „*Ekonomista*”, 1902, z. II-III, s. 188.

⁴ Zob. L. K o c z y, *Dzieje handlu polskiego przed rozbiorami*, Lwów 1939, s. 52.

wiązek przechodzenia z towarem określonymi szlakami⁵. Ten przymus drogowy odpowiadał w swym założeniu nowoczesnemu pojęciu dostarczenia towaru drogą celną. Omijanie dróg celnych było karane konfiskatą towaru, a także ewentualnie środka przewozowego, który również stanowił towar podlegający cłu.

Myta i cła pobierano początkowo w naturze, później (już w XIII w.) w pieniądzu i w naturze, z czasem (od XIV w.) tylko w pieniądzu.

Do ceł (myt) należy również zaliczyć pobierane w średniowieczu opłaty targowe (*foralia*). Ten rodzaj ceł dotrwał do czasów nowożytnych, podobnie jak myta mostowe, grobelne czy brukowe.

W średniowieczu stosowano także na szeroką skalę instytucję – znaną obecnie – zwolnień od płacenia ceł⁶. Zwolnienia te nadawano jako przywileje pewnym miejscowości lub pewnym obszarom kraju, czasami nawet uzyskiwał je cały kraj. Były to zwolnienia celne z terminem ograniczonym lub nadawane były bezterminowo albo – jak ówczesnie to określano – „po wieczne czasy”. Z jednej strony tego rodzaju zwolnienia ogromnie uszczuplały wpływy z ceł, które stanowiły jedno z najważniejszych źródeł dochodów skarbu królewskiego (lub książęcego), z drugiej jednak strony zwolnienia te przyczyniały się do ożywienia ruchu handlowego. Stąd też przez kilka wieków różni władcy – książęta i królowie – ustanowili bardzo wiele przywilejów czasowych lub „po wieczne czasy”. Trzeba też wiedzieć, że oprócz powyższych przywilejów zwalniających określone osoby od obowiązku uiszczania ceł w wielu wypadkach cła i myta pobierano bezprawnie. Tak więc w średniowieczu daje się zauważyć wielką swobodę władców w ustanawianiu coraz to nowych obciążeń finansowych występujących pod postacią cła lub myta, ale i także swobodne, a wręcz dowolne ustanawianie przywilejów dla wybranych grup społecznych.

W celu uregulowania i uporządkowania tych wszystkich przywilejów pod koniec średniowiecza **konstytucją Kazimierza Jagiellończyka z 1477 r.** postanowiono dokonać rewizji uprawnień do pobierania ceł. Każdy, kto nie potrafił wykazać swych słusznych praw do pobierania ceł (myt), miał być

⁵ Zob. W a s c h k o, dz. cyt., s. 20 nn.

⁶ Były to więc głównie zwolnienia podmiotowe, nadawane poszczególnym miastom. W obecnym systemie celnym również stosowane są zwolnienia od należności celnych szczególnie określonych towarów, lecz są to zwolnienia głównie przedmiotowe – por. art. 190¹-190⁴⁸ *Ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny* (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. nr 75, poz. 802 z późn. zm.).

karany konfiskatą tych dóbr, z których cła niesłusznie pobierał. Towary takie zasilają skarb królewski⁷.

W Polsce średniowiecznej dało się zauważyć, że znacznie żywsze stosunki handlowe z zagranicą, w porównaniu z pozostałą częścią kraju, utrzymywane były na Pomorzu. Dotyczyło to w szczególności Gdańska, który został poddany zwierzchnictwu Polski aktem inkorporacyjnym z 1454 r. Tłumaczy się to tym, że dzięki swemu nadmorskiemu położeniu i przynależności do Hanzy w Gdańsku o wiele bardziej rozwinięte były zasady postępowania celnego⁸.

Podobnie jak Gdańsk, tak i inne miasta Pomorza Zachodniego, w tym Stargard Szczeciński, Kołobrzeg, a przede wszystkim Szczecin, przystąpiły do wielkiego związku miast – Hanzy, co bardzo korzystnie wpłynęło na rozwój handlu, powiększając znacznie rynki zbytu. Wpłynęło to także bezpośrednio na ulgi celne oraz inne przywileje związane z handlem⁹.

Tak więc należy dojść do wniosku, że cła w średniowieczu przez dłuższy okres były głównie cłami wewnętrznymi, choć z czasem wprowadzono również cła pograniczne, że początkowo cła miały charakter wyłącznie fiskalny, że nie było jednolitych tariff celnych dla całego obszaru państwa, wreszcie że nie odróżniano ceł od myt, co jednak w praktyce nie miało wielkiego znaczenia. Stan taki przetrwał aż do rozbiorów.

W okresie nowożytnym, przyjętym umownie od 1506 r.¹⁰, obowiązywały na jego początku cła wprowadzone w średniowieczu. Były to cła tzw. stare, czyli *antiquum*, i pograniczne – *finitimum*. Od 1507 r. obowiązywało cło

⁷ Niezależnie od tego konstytucją tą zostały uchylone wszystkie cła nadane po śmierci Władysława Jagiełły (zob. W a s c h k o, dz. cyt., s. 26).

⁸ Na ten temat zob. monografię E. Schuberta, obejmującą dziewięć wieków celnictwa gdańskiego, *Das Danziger Zollwesen in 9 Jahrhunderten*, Danzing 1936. Zob. także: M. W o ź n i c z k o, *Celnicy w tysiącletniej historii Gdańska*, „Monitor Prawa Celnego”, 1998, nr 13, s. 542 n.; nr 15, s. 629 n.

⁹ Zob. M. W o ź n i c z k o, *Cło w średniowiecznym Szczecinie*, „Monitor Prawa Celnego”, 1997, nr 8, s. 250 n.; nr 9, s. 281 n.

¹⁰ Koniec podokresu demokracji szlacheckiej przyjmowany jest historycznie na lata 1606-1607, kiedy w politycznym ruchu, występującym jako tzw. rokosz sandomierski (znany też jako rokosz Zebrzydowski), szlachta podjęła po raz ostatni walkę o zahamowanie wzrostu wpływów jezuickich w Polsce, o zerwanie sojuszu króla z senatorami i magnatami. Klęska rokoszan ugruntowała rządy magnackie w Polsce i rozpoczęła kolejny podokres w dziejach Polski – oligarchii magnackiej. Na ten temat zob. J. B a r d a c h, B. L e ś n o d o r s k i, M. P i e t r z a k, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1985⁴, s. 162-166; J. W y r o z u m s k i, *Historia Polski do roku 1505*, Warszawa 1982, s. 5; J. A. G i e r o w s k i, *Historia Polski 1505-1764*, Warszawa 1982, s. 5.

nowe – *novum*. Cło stare nazywano przed wprowadzeniem cła nowego cłem koronnym.

W późniejszym okresie wprowadzano coraz to nowe cła. W 1565 r. wprowadzono tzw. czwarty grosz (*quarta*)¹¹, w 1620 r. – pobór wodny¹², w 1629 r. zostało wprowadzone cło wywozowe ewekta¹³ oraz aukcja¹⁴, a w 1643 r. zostało wprowadzone cło zwane indukta¹⁵. Wpływy skarbowe z różnych ceł nie były jednak wystarczające z powodu ogromnych nadużyć popełnianych w tej dziedzinie. Dlatego też na sejmie w 1661 r. wprowadzono po raz pierwszy cło powszechne zwane **generalnym**, wynoszące 35% wartości towaru. Cłu temu podlegali zarówno król i jego rodzina, stan duchowny i szlachecki, jak i wszyscy ci, którzy dotychczas byli zobowiązani do płacenia ceł, z wyraźnym zaznaczeniem, że wszelkiego rodzaju zwolnienia od tego cła tracą moc. Cło generalne miało zastąpić wszystkie dotychczasowe istniejące cła. Nie spełniło ono pokładanych w nim nadziei na wzrost dochodów, gdyż w okresie jego obowiązywania nie obniżono ceł wcześniej ustanowionych. Wprowadzenie cła generalnego wywarło przeciwny od zamierzonego skutek. Wystąpiło bowiem zjawisko nadmiernego obciążenia handlu cłami i wobec tego znaczne ograniczenie handlu¹⁶.

Jednakże już w 1678 r. wprowadzono nowe cło – *donativum* kupieckie¹⁷. W tym czasie wprowadzono też cła specjalne (np. cło od importacji, cło krakowskie, cło kazimierskie, cła gnieźnieńskie) oraz inne szczególne cła

¹¹ Cło to wprowadzono po raz pierwszy uniwersałem poborowym w 1565 r. (*Volumina legum* [...], t. III, Petersburg 1859, s. 713 n.). Obciążało ono towary wywożone i przywożone (od 1653 r.) po cztery grosze od towaru; w 1738 r. zamieniono czwarty grosz na 2% od wartości, przez co zmieniła się nie tylko forma cła (z kwotowego na wartościowe), lecz również wysokość obciążenia celnego.

¹² Zygmunt III uniwersałem poborowym z 1620 r. ustanowił cło wywozowe i opłaty dla przewoźników. Opłacali je szyprowie i flisowicze kupieccy kupujący zboża i spuszcający wodą towary do nadmorskich miast.

¹³ Konstytucją sejmu warszawskiego zostało wprowadzone cło wywozowe – *ewekta*, obciążające głównie cudzoziemców.

¹⁴ Po raz pierwszy wprowadzono aukcję w 1595 r. czasowo, a w 1629 r. na stałe na potrzeby Rzeczypospolitej, obciążając towary przywożone i wywożone w wysokości 2% od wartości.

¹⁵ Było to cło przywozowe, wprowadzone obok aukcji i czwartego grosza, pobierane w wysokości 2% od deklarowanej wartości towarów; zostało wprowadzone ze względu na potrzeby skarbu państwa związane z ochroną granic.

¹⁶ Por. A. D r w i ł ł o, *Prawo celne*, Gdańsk 2001, s. 16.

¹⁷ *Donativum* kupieckie było początkowo (od 1628 r.) podatkiem wprowadzonym doraźnie w formie ryczałtowej, a konstytucją sejmu warszawskiego zniesiono ten podatek na cło od wartości towarów sprowadzanych w wysokości 2%.

(np. cło od złota, srebra, cło od soli). Jeszcze inne cła obowiązywały w miastach nadmorskich – Gdańsku, Elblągu czy Rydze – były to tzw. cła morskie, palowe czy funtowe¹⁸.

Niektóre prawa do pobierania ceł wydzierżawiano, oddając je w tzw. administrację innym podmiotom. Było to dla króla i skarbu Rzeczypospolitej rzeczą bardzo wygodną, gdyż sumy dzierżawne wpływały w bardzo krótkich odstępach czasu do skarbu, a przecież wszelkie obciążenia podatkowe i celne wprowadzano często dla pokrycia doraźnych potrzeb. Poza względami finansowymi (szybkością wpływów) za wydzierżawianiem ceł przemawiało wiele trudności związanych z „uchwyceniem” towarów i stron dla celów wymiaru należności celnych oraz dość kłopotliwa administracja, w szczególności dozór celny na drogach i w innych miejscach¹⁹.

Najdłużej w ówczesnym systemie celnym utrzymały się cła stare (*antiquum*), inne zaś zmieniały się lub były uchylane w stosunkowo niewielkich odstępach czasu. Mimo ich różnorodności cła nie przynosiły wystarczających dochodów, przede wszystkim ze względu na ogromne nadużycia celne, powodowane głównie przez kupców, szlachtę i duchowieństwo. W związku z tym zachodziła potrzeba ustanawiania coraz to nowych rodzajów ceł, które z tych samych powodów nie dawały wystarczających wpływów. Całe ustawodawstwo celne tego okresu to ustawiczne poszukiwanie nowych źródeł łatwego dochodu na potrzeby króla i skarbu państwa. Potrzeby te były coraz większe, głównie ze względu na ogromną liczbę wojen prowadzonych przez Rzeczpospolitą w okresie przedrozbiorowym. Był to więc okres, w którym występowały jednocześnie cła i myta państwowe, wojewódzkie, starościńskie, miejskie i prywatne. Próby ograniczenia liczby owych obciążeń nie powiodły się.

II. POSTĘPOWANIE CELNE

W celu prawidłowego egzekwowania należności celnych w wiekach średnich i na początku czasów nowożytnych zaczęto coraz częściej stosować różnego rodzaju schematy postępowania w sprawach celnych. Niewątpliwie usprawniło to „ściągalność” ceł i zebrane w ten sposób dochody trafiały zgodnie ze swoim przeznaczeniem.

¹⁸ Szerzej na temat podziału i rodzajów ceł zob. W a s c h k o, dz. cyt., s. 48-89.

¹⁹ W 1776 r. konstytucją sejmową zabroniono oddawania ceł w prywatną dzierżawę.

W średniowieczu na ziemiach polskich pojawił się obowiązek dostarczania towaru do najbliższego urzędu celnego celem dokonania formalności celnych i ewentualnie uiszczenia należności celnych. Ten obowiązek wyrażał się przede wszystkim w **przymusie drogowym**, tj. poruszania się określonymi drogami, będącymi drogami celnymi, przy których były ustanowione komory lub „przykomórki” celne. Wyznaczanie obowiązkowych dróg celnych dla przewożących towary odbywało się w wiekach średnich w różnych aktach książąt i królów. W szczególności drogi te wyznaczano w przywilejach udzielanych miastom na składy (prawo składu), co było konieczne dla praktycznego znaczenia tego prawa. Gdyby bowiem wszyscy kupcy mieli prawo jeździć dowolnymi drogami, mogliby omijać miasta mające to prawo, co byłoby bardzo niekorzystne dla wpływów miasta z prawa składu.

Podobnych aktów wydawano bardzo wiele, więc nikt z zainteresowanych kupców (zwłaszcza cudzoziemców) poruszających się po ówczesnej Polsce nie mógł się orientować w tym chaosie przepisów drogowych. Aby wprowadzić ład w tej dziedzinie, w 1497 r. nastąpiło skodyfikowanie i zarazem znowelizowanie przepisów dotyczących dróg celnych²⁰. Jednakże kodyfikacja ta nie odnosiła się do wszystkich ówczesnych dróg celnych ze względu na ogromną liczbę szlaków handlowych, którymi poruszali się kupcy. Szerszy zakres terytorialny obejmowała konstytucja sejmu warszawskiego z 1611 r., lecz i ta regulacja nie obejmowała wszystkich dróg celnych, a dla niektórych towarów (np. wina węgierskiego) były wyznaczone specjalne szlaki dla ich przewozu. Nieporządek więc w tej dziedzinie trwał nadal.

Pierwszym stadium postępowania celnego, podobnie jak teraz, było dostarczenie towaru drogą celną do komory celnej. Urzędnik celny (tzw. rewizor) przeprowadzał rewizję zewnętrzną i wewnętrzną towarów. Przed rewizją, według instruktarza z 1765 r., kupiec powinien zgłosić towar do odprawy, czyli wyszczególnić wszystkie rzeczy, które podlegałyby ocenie, i podpisać specjalny tzw. auszczug (deklarację celną). Takie postanowienie instruktarza odpowiada obowiązującej w aktualnym prawie celnym zasadzie, że w postępowaniu celnym strona powinna najpierw zgłosić towar do odprawy, żeby urząd celny mógł stwierdzić przez rewizję, czy stan faktyczny odpowiada zgłoszeniu. To stadium postępowania celnego, nazywane wówczas „opowiedzeniem towaru do odprawy”, odpowiada aktualnemu zgłoszeniu towarów do odprawy celnej za pomocą deklaracji celnej.

²⁰ Kodyfikacji dokonał starosta wielkopolski Jan Ostroróg, autor *Memoriału o urządzeniu Rzeczypospolitej*, z rozkazu króla Jana Olbrachta (zob. W a s c h k o, dz. cyt., s. 137).

Przed zgłoszeniem, czyli „opowiedzeniem” towaru przeprowadzano rewizję zewnętrzną, polegającą na oględzinach towaru celem stwierdzenia, czy towar został dostarczony do komory w całości, czy też po drodze nie został już częściowo sprzedany lub ukryty. Dopiero po „opowiedzeniu towaru” przeprowadzano rewizję wewnętrzną. Według instruktarza rewizja wewnętrzna powinna obejmować wszystkie sztuki i całość towaru, a nie być tylko wyrywkowa. Przy rewizji należało zwracać przede wszystkim uwagę na jakość i ilość towaru tak, aby kupiec nie deklarował towaru droższego za tańszy albo nie brał dwóch sztuk określonego towaru za jedną itp. Instruktarz z 1765 r. po raz pierwszy rozciągał również obowiązek rewidowania towarów przewożonych przez posłańców, a także pocztą.

Nie wszystkie towary były rewidowane i nie wszystkie osoby w ówczesnym czasie musiały płacić cło. Szlachta i duchowieństwo, przewożąc towary produkowane we własnych majątkach lub sprowadzając towary z zagranicy na własne potrzeby, nie płaciły żadnych ceł z wyjątkiem cła generalnego. Wolne od cła były również towary przewożone przez poddanych szlacheckich i duchownych. To podmiotowe zwolnienie od uiszczania cła było jednak obwarowane obowiązkiem składania przysięgi na dowód, że szlachcic lub duchowny przewożą towary własnej produkcji lub na własne potrzeby. Gdy towar był przewożony przez sługę szlacheckiego czy duchownego lub przez przewoźnika, to musieli oni również składać przysięgę, że wiozą towary należące do szlachcica lub duchownego. Dla poszczególnych osób przewożących towar i dla poszczególnych przypadków (przywóz, wywóz, przewóz) były przepisane inne roty przysięgi. Przysięgi stwierdzające, że towar należy do szlachcica czy duchownego lub jest sprowadzany na ich potrzeby, były składane albo w komorze celnej, albo w grodzie, a celnik nie mógł żądać powtórzenia przysięgi w innej komorze celnej. Ta duża rola przysięgi w postępowaniu celnym w Polsce przedrozbiorowej dawała szerokie pole do nadużyć, co też faktycznie bardzo często miało miejsce.

Tak więc pierwszym stadium postępowania celnego było w ówczesnych czasach dostarczenie towaru do komory celnej, drugim – rewizja zewnętrzna, trzecim – „opowiedzenie”, czyli zgłoszenie towaru do odprawy, czwartym – rewizja wewnętrzna, którą kończyło spisanie protokołu rewizyjnego.

Po ustaleniu należności celnych strona zobowiązana była je uiścić, na dowód czego otrzymywała kwit. Kwity były wystawiane według przepisanych wzorów i nie wolno było wystawiać kwitów *in blanco*. Taki był przebieg postępowania celnego przy odprawie towaru przywożonego lub przy jego ekspedycji wewnętrznej (tranzycie).

Przy **ekspedycji wywozowej**, przeprowadzanej w komorach granicznych, towary, które przechodziły już przez inną komorę (np. wewnętrzną), były sprawdzane, czy liczba sztuk i rodzaj towaru były zgodne z kwitem wystawionym przez wcześniejszą komorę, przy czym kwit pozostawał w danej komorze granicznej.

Poza przedstawionymi wyżej rodzajami odpraw ostatecznych w miarę rozwoju handlu wyodrębniały się również stopniowo inne rodzaje odpraw celnych jako warianty odprawy ostatecznej. Były to odprawy warunkowe, odprawy przekazowe, powrotny przywóz i wywóz poza odprawą warunkową i elementy odprawy na skład (tzw. składne od win). Można więc stwierdzić, że już w ówczesnych czasach istniały w formie zaczątkowej pewne rodzaje procedur celnych znanych i stosowanych obecnie.

Poza odprawą ostateczną najczęściej stosowaną odprawą była **odprawa przekazowa**, czyli z tzw. remisy. Była to odprawa uproszczona, przysługująca tylko kupcom chrześcijańskim z większych miast. Znajdujemy więc tutaj po raz pierwszy postanowienie wprowadzające element wyznaniowości w uprawnieniach stron w postępowaniu celnym.

Instruktarze celne z 1761 r. i 1765 r. regulują kwestie dotyczące odprawy przekazowej przy tranzycie przez Polskę z obcego obszaru celnego do innego obcego obszaru celnego. Przy tego rodzaju tranzycie towary nie podlegały cłu, lecz osoby je przewożące musiały opłacać pewną kwotę ryczałtową do skarbu koronnego, ustaloną w tzw. kontraktach. Istota kontraktów wyrażała się w tym, że przewożący towar opłacał z góry ryczałtową opłatę i na podstawie pokwitowania z uiszczenia tej opłaty miał wolny przejazd. W tym celu musiał on nie tylko mieć przy sobie oryginał kontraktu, lecz konieczne było również posiadanie tyle kopii tego kontraktu, przez ile komór przejeżdżał, gdyż na każdej miał obowiązek pozostawienia jednej kopii. Gdyby kupiec nie przedstawił kontraktu lub jego kopii, wówczas towar podlegałby ocłeniu.

Znana była również tzw. **odprawa powrotnego przywozu**, a także **ekspedycja warunkowa**. Procedury te odbywały się przeważnie za pobraniem tzw. fantów (przedmiotów lub pieniędzy) na zabezpieczenie należności celnych. Fanty te były zwracane po sprzedaniu towaru i zapłaceniu należności celnych.

W ówczesnym prawie (według instrukcji z 1601 r.) stosowano również kredytowanie należności celnych przy wywozie, z tym że jeżeli wywożący nie sprzedał towaru za granicą w całości i z resztą wracał do kraju, wówczas cło wywozowe płacił tylko od tej części towaru, którą sprzedał za granicą. Jest to więc przypadek nie tylko kredytowania należności celnych przy

wywozie, lecz również przypadek przywozu powrotnego. Poza tym przypadkiem udzielanie kredytu dla zapłaty cła było zakazane.

Ustawodawstwo celne regulowało również przypadki niewłaściwego pobrania cła – nadmiernie lub za nisko wymierzonego. Zawierało więc postanowienia dotyczące niedoborów celnych, jak również zwrotu cła nadmiernie pobranego.

W postępowaniu celnym Polski przedrozbiorowej znajdujemy wyraźne instytucje nowoczesnego postępowania celnego albo chociażby załączki niektórych instytucji, jeszcze wyraźnie nie skryształizowane w instytucje odrębne, jak np. obrót warunkowy oraz powrotny przywóz i wywóz.

U schyłku Rzeczypospolitej szlacheckiej nastąpiło rozwinięcie i sprecyzowanie niektórych instytucji celnych w **uchwałach sejmu grodzieńskiego z 1793 r.**²¹, w których sprawy celne zajmowały znaczące miejsce.

Najważniejsze zapisy dotyczące ceł w uchwałach sejmu grodzieńskiego przedstawiały się następująco:

- 1) król zrzekał się wszelkich dochodów z ceł;
- 2) gospodarka publiczna poddana została komisjom skarbowym, które miały ułożyć instruktarze celne i ułatwiać tranzyt przez Rzeczpospolitą;
- 3) zagwarantowano każdemu importerowi prawo swobodnego poruszania się po kraju ze swoim towarem po zapłaceniu cła w nadgranicznej komorze celnej od przywożonych towarów (towary te nie podlegały żadnej powtórnej rewizji w całym kraju);
- 4) w przypadku powrotnego przywozu towarów krajowych nie sprzedanych za granicą komisje skarbowe nakazywały zwracać cło zapłacone przy wywozie, jeżeli nie było wątpliwości co do identyczności towaru wywiezionego, a towar został przywieziony w przeciągu sześciu miesięcy od dnia wywiezienia;
- 5) wprowadzono wolność dróg przy przewozie (tym samym zniesiono więc przymus drogowy), z tym że w przypadku przemytu towar ulegał konfiskacie;
- 6) wprowadzono zakaz ustanawiania komór celnych wewnątrz kraju z wyjątkiem komór remisowych w miastach;

²¹ W konstytucjach grodzieńskich ustalono przede wszystkim nowe prawa kardynalne oraz zatwierdzono II rozbiór Rzeczypospolitej. Zob. B a r d a c h, L e ś n o d o r s k i, P i e t r z a k, dz. cyt., s. 290 nn.; P. J a s i e n i c a, *Rzeczpospolita Obojga Narodów*, Warszawa 1986, s. 506-510.

7) nie wolno było również zamykać granic Rzeczypospolitej dla handlu i hamować wolności wywozu lub przywozu wszelkich towarów (w postanowieniu tym mamy więc wyraźnie sformułowaną zasadę wolnego handlu).

Powyższe uchwały wytyczyły szereg zasad przyszłej polityki gospodarczej, w szczególności zasadę wolności handlu zagranicznego, i stanowiły niewątpliwie o szybkim rozwoju postępowania celnego w ówczesnych czasach. Uchwały te zostały jednak zastąpione przez instrukcje celne państw zaborczych, gdyż w owym okresie terytorium polskie podlegało zasadniczo prawu państw zaborczych. Rosja, Prusy i Austria, dokonując kolejnych rozbiorów Rzeczypospolitej, wprowadziły na ziemiach zagarniętych własne instrukcje i taryfy celne. Rozwijające się polskie ustawodawstwo celne praktycznie straciło rację bytu i zostało zastąpione przez przepisy prawne państw zaborczych.

III. PODSUMOWANIE

System celny w Polsce przedrozbiorowej przez większość tego okresu nie wykazywał wyraźnej i konsekwentnej myśli przewodniej z punktu widzenia polityki gospodarczej państwa. Ukierunkowany był głównie na przestrzeganie i zaspokajanie interesów szlachty i duchowieństwa. Wprawdzie już w średniowieczu cła zaczęły nabierać charakteru polityczno-handlowego, lecz jeszcze w okresie nowożytnym przeważał fiskalny ich charakter. Głównym ich celem było doraźne zasilanie skarbu królewskiego oraz skarbu Rzeczypospolitej. Podstawowymi środkami polityki handlowej w zakresie celnym były zwolnienia od ceł niektórych stanów (szlachty, duchowieństwa) czy miast, a także wyznaczanie obowiązkowych dróg celnych (aż do 1793 r.). Szlachta nie tylko nie była obciążona cłami (w zasadzie), lecz ponadto dopuszczała się ogromnych nadużyć celnych na szkodę skarbu Rzeczypospolitej, korzystając z licznych zwolnień i przywilejów, które umożliwiały owe nadużycia. Przejawiało się to przede wszystkim przez deklarowanie towarów przewożonych jako swoich lub na własną potrzebę, od których przysługiwało zwolnienie od cła, przetrzymywanie i nieodprowadzanie do skarbu wpływów z ceł przez używanie swej służby prywatnej jako strażników celnych, a także uchylanie się od obowiązku celnego w przypadku, gdy ten obowiązek na niej ciążył – przez niezgłaszanie towaru lub zgłaszanie fałszywe.

Królowie polscy w małym stopniu wykorzystywali swoje możliwości osiągnięcia dużych wpływów z ceł morskich, wobec winnych nie wyciągano poważnie konsekwencji ani karnych, ani cywilnych, pozostawiając szlachcie zdefraudowane sumy. Te fakty powodowały ogromne uszczuplenie wpływów z ceł, które mimo to i tak stanowiły jedno z głównych źródeł dochodów skarbowych.

Olbrzymie **nadużycia celne** w ówczesnej Polsce były możliwe przede wszystkim przez:

1) niejasność ustawicznie zmieniającego się stanu prawnego w zakresie celnym, czemu tylko przejściowo mogły zaradzić kodyfikacje w formie konstytucji sejmowych lub instruktaży celnych;

2) brak jednolitości miar i wag (prawie do końca Polski przedrozbiorowej) oraz należytej ewidencji towarów;

3) częste uzależnianie poborów administracji celnej od wysokości wpływów w komorach celnych oraz brak nadzoru nad administracją celną;

4) brak przez długi okres wyraźnych postanowień co do dopuszczalności udzielania kredytów celnych.

Powyższe okoliczności w znacznej mierze wpływały na negatywny obraz polskiego postępowania celnego w ówczesnych czasach. Cła wewnętrzne i przepisy administracyjno-celne bardzo utrudniały handel międzynarodowy i wewnętrzny. Jednakże na pozytywną ocenę zasługuje fakt coraz wyraźniejszego nadawania cłom charakteru gospodarczego (a nie tylko fiskalnego), co zwłaszcza w okresach rozbiorów stało się zupełnie wyraźne, oraz stopniowe wyodrębnianie się procedur celnych, które zapoczątkowały rozwój nowoczesnego – jak na owe czasy – ustawodawstwa celnego.

DUTY AND CUSTOMS PROCEEDINGS
IN THE PRE-PARTITION POLAND

S u m m a r y

One find the origins of the development of customs law and customs proceedings as early as the pre-partition Poland. The customs system in that period mostly did not have a distinct and consequent leading idea from the viewpoint of the economic policy of the state. It was mainly directed at the interests of the nobility and the clergy. A number of new duties and tolls did not satisfy the needs of the state's treasury. Until the beginning of the fourteenth century there had been no formal distinction between duties and tolls, or fees of other names, which bore the character of duties and tolls. A toll should be understood a fee charged as an equivalent, mainly money, for some direct services (e.g. the construction of a road), and a duty was meant – in the Middle Ages – a fee that was not connected with any direct service, taken either for fiscal ends (fiscal duties), or political-trade (economic duties), or both ends (mixed duties). Tolls and duties were initially taken in nature, and later (in the eighteenth century) in money and nature and with time (starting from the fourteenth century onward) in money.

In the Middle Ages it was obligatory to supply goods to the nearest customs office, in order to go through some customs formalities and, possibly, pay duties. This obligation was, above all, expressed by a road constraint, i.e. the necessity to use certain roads that were customs roads, by which there were customs offices. There were several kinds of customs clearance (e.g. conditional clearance, export duty, transfer clearance), as well as particular stages of customs procedures. At the end of the Republic of the nobility some customs institutions were developed and well-defined by the laws of the Grodzieński Sejm of 1793. During successive partitions of the Polish Republic, the invading countries introduced their own institutions and customs tariffs. The developing Polish customs legislation was replaced by the legal regulations of the invading countries.

Translated by Jan Kłos

Słowa kluczowe: myto, cło, odprawy celne, procedury celne, sejm grodzieński.

Key words: a toll, a duty, customs clearance, customs procedures, Grodzieński Sejm.