

# **ZAŁOŻENIA SYSTEMU PODATKOWEGO W POGLĄDACH RAJMUNDA REMBIELIŃSKIEGO**

## **Abstrakt**

W początkach XIX w. społeczeństwo polskie podjęło próbę budowy nowoczesnego państwa. Realizację celu umożliwiło utworzenie Księstwa Warszawskiego, a następnie Królestwa Polskiego. Sprawne działanie organizacji państwowej wymagało odpowiednich środków budżetowych. Jednym z głównych źródeł finansowania miał być system podatkowy oparty na zasadzie sprawiedliwości i racjonalności. Wielu ówczesnych myślicieli polskich podejmowało wysiłki zmierzające do formułowania dyrektyw określających warunki systemu fiskalnego zgodnie z tymi założeniami. Jednym z nich był Rajmund Rembieniński, wysoki urzędnik administracji publicznej i organizator nowoczesnego przemysłu na Mazowszu.

**Słowa kluczowe:** myśl polityczno-prawna, gospodarka, podatki, Mazowsze, Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie, Rajmund Rembieniński

## **Wprowadzenie**

Pierwsze dekady XIX w. na ziemiach polskich to czas licznych nadziei i rozczarowań, których przyczyną była dynamicznie zmieniająca się sytuacja polityczna ówczesnej Europy, silnie oddziałująca na losy narodu polskiego. Nowy wiek Polacy przywitali jako pozbawieni suwerennego państwa mieszkańcy Rosji, Prus i Austrii. Pierwszy szok spowodowany utratą niepodległości w ostatniej dekadzie XVIII w. zdążył minąć, a na horyzoncie pojawiła się isierka nadziei, związana z coraz jaśniej świecącą gwiazdą Napoleona Bonaparte. Oczekiwania wydawały się urzeczywistniać wraz z ekspansją cesarza na wschód. Jego kolejne podboje przybliżały falę przemian dziejowych do granic dawnej Rzeczypospolitej. Ostatecznie znalazły odzwierciedlenie w postaci utworzenia Księstwa Warszawskiego, zapowiedzi, jak sądzili optymiści, odbudowy niepodległej Polski w dawnych granicach<sup>1</sup>.

Radość szybko przemieszała się z rozczarowaniem, ponieważ Napoleon traktował Polskę nie jak podmiot, a jedynie przedmiot prowadzonych rozgrywek politycznych, w których aspiracje niepodległościowe Polaków miały pełnić jedynie rolę karty przetargowej dla realizacji osobistych ambicji cesarza. W konsekwencji instrumentalnego traktowania „sprawy polskiej” Księstwo Warszawskie uzyskało wymiar niewielkiego wasalnego państewka, bezlitośnie eksploatowanego przez Francję zarówno pod względem materialnym, w szczególności finansowym, jak i wykorzystania zasobów ludzkich. Ogromne koszty poniesione przez społeczeństwo

w związku z wpisaniem Księstwa w imperialistyczne plany Napoleona, niejednokrotnie przestały faktycznie uzyskane korzyści<sup>2</sup>.

Upadek Napoleona oraz ustalenie przez zwycięskie mocarstwa podczas kongresu wiedeńskiego nowego porządku w Europie, doprowadziły również do zmian w Europie środkowo-wschodniej. W miejsce Księstwa Warszawskiego utworzono inny niewielki organizm państwowy, Królestwo Polskie związane ściśle z Rosją. Sytuacja do pewnego stopnia wydawała się podobna, bowiem kolejne obce mocarstwo decydować miało o polskich sprawach. Istniały jednak pewne różnice. W początkowej fazie swoich rządów Aleksander I był nastawiony pozytywnie do Polaków. Jednocześnie próbując kreować swój wizerunek postępowego monarchy, traktował Królestwo jako swoiste poletko doświadczalne, na którym testował efekty liberalnych rozwiązań politycznych i społeczno-gospodarczych. Nie bez znaczenia dla stabilizacji sytuacji wewnętrznej było również to, że car utrzymał szereg wprowadzonych przez Napoleona rozwiązań, przede wszystkim prawnych, dzięki czemu udało się utrzymać ciągłość procesu ewolucyjnych przemian społeczno-gospodarczych. Fakt ten pozwolił na stosunkowo płynne przejście z jednej organizacji państwowej do drugiej. Także społeczeństwo polskie stopniowo przywykło i zaakceptowało konsekwencje terapii szokowej, zastosowanej przez Napoleona przy okazji organizacji Księstwa Warszawskiego, której wyraz stanowiło w szczególności wprowadzenie oktrojowanej Konstytucji oraz francuskiego kodeksu cywilnego, obcego polskiej tradycji prawnej<sup>3</sup>.

Specyficzne warunki geopolityczne powodowały, że zarówno aktywni uczestnicy życia publicznego, jak i myśliciele, próbujący definiować teoretyczne podstawy wewnętrznego porządku społeczno-gospodarczego i organizacyjnego państwa, musieli uwzględniać istniejące uwarunkowania, wynikające z nowej rzeczywistości politycznej i prawnej. Brak suwerenności wykluczał kreowanie możliwych do zrealizowania koncepcji w zakresie polityki międzynarodowej. Także porządek wewnętrzny w państwie, co było szczególnie dostrzegalne w Księstwie Warszawskim, uzyskał ostateczny rys w wyniku implementacji narzuconych obcych wzorców, decydujących o nowym kształcie stosunków społeczno-gospodarczych. Specyficzne okoliczności wymuszały na ówczesnych myślicielach wykazanie się dużą zręcznością i elastycznością intelektualną, które pozwalały tworzyć oryginalne i jednocześnie przydatne w praktyce społeczno-gospodarczej koncepcje bez jednoczesnego naruszenia granic wąskiego obszaru swobody nakreślonych przez Napoleona, a następnie Aleksandra I.

Do grona myślicieli podejmujących ambitne próby tworzenia autorskich wizji reform społecznych w trudnych warunkach ograniczonej swobody należał Rajmund Rembieniński (1775-1841). Łączenie działalności pisarskiej z aktywnością w życiu publicznym pozwoliły temu rzutkiemu organizatorowi i przedsiębiorcy piastować szereg eksponowanych stanowisk publicznych. Był prefektem departamentu płockiego, następnie prezesem komisji województwa mazowieckiego, posłem na Sejm Królestwa Polskiego, którego obradom w 1820 r. przewodniczył jako marszałek. Do jego największych osiągnięć należy zaliczyć organizację departamentu płockiego w okresie Księstwa Warszawskiego. Z kolei w czasach Królestwa Kongresowego stworzył fundamenty łódzkiego okręgu przemysłowego, w szczególności podstaw włókiennictwa, infrastruktury technicznej oraz organizację na administrowanym terytorium szeregu miast według nowoczesnych wzorców<sup>4</sup>.

Pośród zagadnień o kluczowym znaczeniu dla organizacji nowoczesnego państwa, w obszarze zainteresowań teoretycznych poruszanych przez Rembienińskiego w szeregu publikacji, znalazły się założenia silnej gospodarki narodowej. Jej ekonomiczne podstawy miały zostać oparte na sprawnej organizacji oraz stałych przychodach budżetowych, których głównym źródłem powinny być wpływy pochodzące z danin publicznych. Przedmiotem artykułu jest analiza poglądów prefekta departamentu płockiego

w zakresie założeń racjonalnego opodatkowania mieszkańców oraz systemowego powiązania danin publicznych z fundamentalnymi założeniami porządku społeczno-politycznego Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Rozważania teoretyczne Rembienińskiego na temat zagadnień ustrojowych oraz kwestii społeczno-gospodarczych wydają się tym bardziej interesujące, że mogą stanowić klucz do zrozumienia motywów działań podejmowanych przez niego na administrowanych terenach Mazowsza, w szczególności jego północnej części.

## I. Aksjologiczny wymiar stosunków społeczno-gospodarczych w poglądach Rembienińskiego

Kluczowe znaczenie dla projektowanej wizji właściwie zorganizowanych stosunków społecznych w nowoczesnym państwie miało przyjęcie przez Rembienińskiego, klasycznego poglądu Arystotelesa o społecznej naturze człowieka<sup>5</sup>. Przedmiotowe założenie stanowiło punkt wyjścia do formułowania propozycji budowy nowego porządku społecznego, opartego na idei sprawiedliwości i praworządności. Drugim czynnikiem o fundamentalnym znaczeniu dla procesu budowy zorganizowanych form grupowej egzystencji człowieka było przejście do osiadłego trybu życia. Trwałe uzależnienie od ziemi, jako głównego źródła zaspokojenia potrzeb, stanowiło jedną z podstawowych okoliczności wpływających na kształt ludzkich zachowań i postaw społecznych. W szczególności zadecydowało o wykształceniu przywiązania do miejsca, a także wytworzeniu poczucia wspólnoty terytorialnej oraz silnej potrzeby przynależności grupowej<sup>6</sup>.

W rozumowaniu prefekta przewija się element myślenia teleologicznego. Podkreślał bowiem, iż dzięki solidarności członków społeczności oraz wymianie efektów pracy jednostki uzyskały zdolność łatwiejszego i pełniejszego zaspokojenia własnych potrzeb. Z czasem świadomość korzyści płynących z racjonalnej eksploatacji ziemi, nakazała rządzącym zachowanie szczególnej dbałości o organizację procesów produkcyjnych w sposób korzystny dla interesów elit władzy. Pojawiła się przy tym konieczność ustanawiania, opartych na idei sprawiedliwości, regulacji prawnych, pozwalających uregulować kwestię uprawnień podmiotowych jednostek, w tym określenia tytułu prawnego do dysponowania posiadaniem środkami produkcji. Szczególne znaczenie tego obszaru stosunków społecznych zachowało swoją aktualność także w początkach XIX w., gdyż wpływy podatkowe miały być

jednym z podstawowych źródeł dochodów budżetowych. Fakt ten stanowić powinien, zdaniem prefekta, wystarczające uzasadnienie dla obowiązku szczególnego zainteresowania państwa budową racjonalnego i sprawiedliwego systemu danin publicznych<sup>7</sup>.

Rembieliński uważał, że nasilające się w ówczesnej Europie efekty zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych i politycznych, wymuszały określenie nowych założeń teoretycznych umożliwiających organizowanie wspólnot ludzkich w sposób pozwalający znaleźć rozsądny kompromis między dobrem wspólnym i potrzebami indywidualnymi jednostek. Nowa rzeczywistość powodowała, że niezbędne stało się nie tylko poszukiwanie źródeł finansowania coraz poważniejszych zadań publicznych, ale również określenie warunków współpracy i wzajemnej pomocy. Ten stan rzeczy wymagał prowadzenia racjonalnej polityki finansowej państwa, która zakładała konieczność uwzględnienia szeregu czynników i uwarunkowań, decydujących o skutecznym osiągnięciu celów państwa.

Budowa nowego porządku wymagała stabilnych i trwałych podstaw normatywnych, utrwalających pożądany ustroj polityczny i społeczno-ekonomiczny. W wymiarze prawnym rolę takiego fundamentu powinna pełnić konstytucja. Prefekt wyrażał przekonanie, iż stałość podstawowych założeń ustrojowych, decydujących o kształcie organizacji i zasadach funkcjonowania państwa, ma kluczowe znaczenie dla jego siły oraz pomyślności mieszkańców. Dlatego ustawa zasadnicza powinna uwzględniać zarówno interesy państwa jak i jednostek, ponieważ rozdzielanie tych dwóch nadrzędnych wartości lub dominacja wyłącznie jednej z nich wpływa negatywnie na sytuację ogółu. Aby zatem poczynania rządzących mogły zostać uznane za właściwe, muszą uwzględniać ten, wynikający z akceptowalnego powszechnie katalogu wartości, podstawowy warunek porządku społecznego<sup>8</sup>.

Pomyślność państwa w perspektywie długookresowej pozostaje także w ścisłym związku ze sprawnym rządem i administracją państwową. Z kolei ich właściwe funkcjonowanie wymaga znacznych nakładów finansowych, które wobec ograniczonej liczby źródeł oraz dostępnych środków finansowych muszą być bardzo racjonalnie planowane, wykorzystywane i pożytkowane. W ten sposób, eksponując racjonalność, celowość, skuteczność, efektywność i ekonomiczność działań, prefekt niewątpliwie antycypował założenia właściwe myśleniu kategoriami prakseologicznym<sup>9</sup>.

Prefekt departamentu płockiego definiował obciążenia podatkowe jako wydzieloną część majątków prywatnych przeznaczanych na rzecz realizacji dobra wspólnego. Przy czym uiszczanie danin publicznych mogło przyjmować różne formy: pieniężną, materialną czyli w naturze oraz odrobną czyli poprzez świadczenie pracy. Uzyskiwane z tych źródeł korzyści łącznie tworzyły dochód państwa. Zdaniem myśliciela system obciążeń publicznoprawnych mieszkańców musi być racjonalny i sprawiedliwy, ponieważ w dłuższym okresie czasu nie może istnieć bogate państwo, zamieszkiwane przez biednych obywateli. Jednocześnie podkreślał, że ubóstwo pozostaje w ścisłym związku z wyludnieniem. Wzrost demograficzny i zamożność mieszkańców myśliciel uznawał za wymierne przejawy siły i sprawności państwa<sup>10</sup>.

Rembieliński wskazywał, iż osiągnięcie celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych przez rządzących staje się możliwe wtedy, gdy zostanie ustanowiony sprawiedliwy oraz racjonalny porządek prawny, gwarantujący ochronę wolności indywidualnej i własności prywatnej. Jego uzupełnieniem miało być wprowadzenie szeregu rozwiązań wpierających, w szczególności utworzenie sprawnego wymiaru sprawiedliwości zorganizowanego w oparciu o zasadę powszechnej równości wobec prawa. Podejmowane działania powinny wpływać korzystnie na wzrost zaufania obywateli do państwa. System podatkowy nieuwzględniający powyższych standardów wykluczał, zdaniem myśliciela, uzyskanie akceptacji mieszkańców dla konieczności ponoszenia ciężarów i obowiązków na rzecz dobra wspólnego<sup>11</sup>.

Rembieliński uważał, iż efektywny i sprawiedliwy system podatkowy powinien opierać się na kilku fundamentalnych zasadach. Uważał, iż uzasadnione jest „aby od nikogo nie żądać więcej nad to, co dać jest w miarę sposobów zarobkowych i łożonych na ten koniec usiłowań. Po wtóre, obowiązek każdego kontrybuenta do stanu zarobku onego stosować. Po trzecie, ażeby powiększenie lub zmniejszenie takowego obowiązku nie czyjej złej intencji lub samowolności nie poddawać. Aby tym celem dogodzić, powinnością jest rządu przyzwolicie ocenić stan majątków i dochodów krajowych, zbilansować siły produkcyjne z potrzebą konsumpcyjną dla każdej kraju okolicy, gdyż wszędzie też same lub równe być nie mogą. Na ostatek ułożyć tak jasną manipulację administracji skarbowej i onej kontrolę, aby każdy z kontrybuentów mógł z łatwością oszczędzać, czyli

się onemu krzywda nie dzieje? Sztuczność w tej mierze staje się występkiem, przez którą rzecz publiczna w ciągłym uwikłaniu zostaje<sup>12</sup>.

Spośród różnorodnych form opodatkowania za najbardziej sprawiedliwy i efektywny Rembieliński uznawał podatek dochodowy. Przyjęcie takiego rozwiązania uznawał za skuteczny sposób ograniczenia ingerencji w sferę życia prywatnego obywateli, a jego egzekwowanie nie wymagało od państwa konieczności ponoszenia dodatkowych nakładów. Jako nieracjonalną uznawał „sztukę papierowego” zwiększania przychodów w projektach budżetów, mających pochodzić z podwyższania lub nakładania nowych podatków, następnie bezwzględnie egzekwowanych. Taka praktyka prowadzi zawsze do pozabawienia mieszkańców, środków stanowiących podstawę ekonomiczną ich egzystencji. „Grzesząca w tej mierze gruba nieznamość rzeczy lub lenistwo w zastanowieniu się nad skutkami niewytrawnego działania<sup>13</sup> skutkuje przyjmowaniem błędnych założeń i wniosków dotyczących finansów publicznych, co ostatecznie prowadzi do załamania równowagi budżetowej, przy jednoczesnym negatywnym oddziaływaniu na sytuację ekonomiczną członków społeczeństwa<sup>14</sup>.

Z rozważań teoretycznych Rembielińskiego nad systemem podatkowym wyłaniał się ogólny wniosek dotyczący zasad racjonalnego tworzenia planów finansowych, będących podstawą sprawnego zarządzania państwem w wymiarze ekonomicznym. Wskazywał na konieczność przyjęcia założenia, iż „nie dochody skarbu publicznego do projektowanych wydatków, lecz wydatek do możliwości dochodów stosować należy<sup>15</sup>”. Przeciwnie działanie uznawał za dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w sytuacjach gdy państwo staje wobec konieczności zmierzenia się z nadzwyczajnymi okolicznościami, w szczególności zagrażającymi jego dalszemu istnieniu. W takich sytuacjach wysuwane przez państwo w stosunku do obywateli żądanie dodatkowego wysiłku finansowego i osobistego uznawał za uzasadnione. Wynikało ono bowiem z powszechnego obowiązku przyczyniania się do dbałości o dobro wspólne. Podkreślał jednak, iż rozwiązania tego rodzaju należy traktować jako wyjątkowe i stosowane z największą ostrożnością, ponieważ ich nadużywanie prowadzi do zguby państwa<sup>16</sup>.

Rembieliński twierdził, iż podejmując się sztuki rządzenia, nie należy korzystać z zamkniętego katalogu dyrektyw. Ta ogólna wskazówka dotyczyła również organizacji ekonomicznego wymiaru funkcjonowania państwa. Dlatego za ko-

nieczne uznawał zachowanie elastyczności działania, decydującej o umiejętności dostosowania sposobu postępowania do istniejących uwarunkowań. W miejsce mechanicznego powielania stałego sposobu działania należy każdorazowo dokonywać wyboru rozwiązań optymalnych. Jako przykład tej prawidłowości posłużył prefektowi system fiskalny ówczesnej Anglii, opierający się na wpływach pozyskiwanych z handlu i eksploatacji kolonii oraz wysokich cłach, których egzekwowanie było zabezpieczone dzięki silnej marynarce wojennej. Jednocześnie wobec ograniczonych zdolności produkcyjnych ziem na rodzimym terytorium, wprowadzono bardzo niskie podatki gruntowe, chroniąc tym samym słabe rolnictwo krajowe przed nadmiernymi obciążeniami. Polityka fiskalna państwa została jak twierdził optymalnie dostosowana do angielskiej specyfiki<sup>17</sup>.

Rembieliński był zwolennikiem wprowadzenia prostego systemu fiskalnego, opartego na kilku podstawowych zasadach. Jako niekorzystne dla państwa uważał nadmierne obciążanie podatników, dlatego podatki muszą być umiarkowane. Po drugie, wysokość podatku powinna zostać uzależniona od osiągniętego dochodu. Kolejnym warunkiem sprawnego systemu podatkowego było uniezależnienie naliczania wysokości danin oraz sposobów ich egzekwowania od arbitralności urzędników administracji skarbowej. System podatkowy, podkreślał prefekt, wymaga rzetelnej oceny stanu majątkowego podatników. Powinien także uwzględniać „siły produkcyjne z potrzebą konsumpcyjną dla każdego kraju okolicy<sup>18</sup>”. Myśliciel godził się na zróżnicowanie stawek podatkowych, obowiązujących w poszczególnych regionach kraju, stosownie do lokalnych uwarunkowań. Zasady egzekwowania podatku oraz instrukcja dla administracji powinny być na tyle jasno i precyzyjnie sformułowane, aby podatnicy łatwo mogli ustalić, czy padają ofiarą nadużyć urzędniczych<sup>19</sup>.

W rozważaniach poświęconych uproszczeniu i racjonalnej organizacji systemu fiskalnego, stanowiącego integralny element wizji sprawnego państwa, Rembieliński doszedł do wniosku o istnieniu pozytywnej korelacji między zmniejszaniem ilości rodzajów podatków i wzrostem wpływów budżetowych. Swoje twierdzenie uzasadniał przekonaniem, iż przychody z tego tytułu są pewniejsze. Wszelkie podatki wymagające znacznego zaangażowania aparatu administracyjnego i dużej liczby urzędników były jedną z przyczyn ucisku fiskalnego obywateli. Ponadto organizacja oraz procedura ich poboru wpły-

wała na generowanie nadmiernych kosztów, pochłaniających niejednokrotnie nawet 2/3 sumy zakładanych przychodów. Wpływała również demoralizująco na obywateli, ponieważ skomplikowany system fiskalny tworzy zazwyczaj znaczne pole do nadużyć, ułatwia defraudację środków publicznych, a także szykanowanie podatników, co w ostateczności wpływało destrukcyjnie na całe społeczeństwo<sup>20</sup>. W omawianym zakresie prefekt antycypował założenia prakseologii, która jako jedną z form optymalizacji i usprawnienia zakłada ekonomizację działań poprzez ich uproszczenie<sup>21</sup>.

Rozważania prawno-ustrojowe dotyczące administracji municypalnej zawierały szereg spostrzeżeń Rembielińskiego na temat istoty całego aparatu administracyjnego państwa, w tym jego pionu finansowo-skarbowego. Zdaniem prefekta, przyjęty model organizacyjny aparatu skarbowego powinien stanowić konsekwentne odwzorowanie założeń porządku ustrojowego państwa. Jednolitość rozwiązań musiała zostać zachowana na całym jego terytorium i był to warunek *sine qua non* sprawnie działającej „maszyny rządowej”. Przyjęcie zasady jednolitości struktury oraz funkcji ułatwić miało połączenie poszczególnych elementów aparatu państwa w spójny system<sup>22</sup>.

Przy okazji refleksji poświęconej analizie pomysłów dotyczących funkcjonowania aparatu skarbowego, w szczególności działających na szczeblu lokalnych oficjalistów skarbowych, Rembieliński sformułował wniosek ogólny dotyczący sprawności państwa. Zauważył, że urzędnicy którym pozostawiona była swoboda decyzyjna, niepoddani systematycznemu nadzorowi, wykazywali skłonności do nadużyć posiadanej władzy, wynikającej z zajmowanego stanowiska i „dla własnego zarobku szykanę zmieniają w rzemiosło”<sup>23</sup>. Praktyki takie bywają szczególnie częste w dynamicznej, niestałej rzeczywistości, skutkującej ciągłymi zmianami zakresu kompetencji oraz zasad funkcjonowania poszczególnych urzędów. Jako przykład posłużyły prefektowi przykłady nadużyć związanych z egzekucją podatków konsumpcyjnych, opodatkowaniem jarmarków, a także poborem ceł za importowane towary<sup>24</sup>.

Formułując założenia optymalnego systemu podatkowego prefekt odwoływał się do koncepcji pojawiających się w dyskursie publicznym. Korzystnie oceniał propozycję zastąpienia wszystkich istniejących podatków jednym podatkiem dochodowym. Przy tym rozwiązaniu pojawiały się jednak, zdaniem prefekta, pewne trudności.

Należało przede wszystkim rzetelnie oszacować wydatki publiczne. Następnie kwota ta miała zostać podzielona między wszystkich obywateli proporcjonalnie do indywidualnie osiągniętych dochodów. Rembieliński wskazywał na istotne zagrożenia, które musiały zostać usunięte, aby to rozwiązanie spełniało pokładane w nim oczekiwania. Rozstrzygnięcia wymagał przede wszystkim problem sposobu sprawiedliwego podziału podatku, proporcjonalnie do osiągniętych dochodów. Chociaż prefekt nie przedstawił konkretnej propozycji, był przekonany, że gruntowna analiza tego zagadnienia pozwoli znaleźć właściwe rozwiązanie praktyczne. Jednocześnie zauważył, że uproszczenie systemu podatkowego mogłoby doprowadzić do ograniczenia wielkości aparatu skarbowego oraz zwolnienia dużej grupy nieproduktywnych urzędników skarbowych, którzy mogliby zostać skierowani do pracy pożytecznej dla rozwoju gospodarczego państwa<sup>25</sup>.

Rembieliński uważał, że władze publiczne mogą uniknąć trudności związanych z praktycznym wdrożeniem reformy podatkowej poprzez przeprowadzenie rzetelnej kampanii informacyjnej w społeczeństwie. W jasnym przekazie obywatelom powinny zostać wyjaśnione założenia zasad naliczania wysokości podatku od nieruchomości. Odwoływał się przy tym do zdrowego rozsądku i zrozumienia jednostek dla konieczności wspólnej dbałości o dobro powszechne. Był przekonany, że obywatele łatwiej zaakceptują działania władz, kiedy dzięki rzetelnemu przekazowi zostaną poinformowani, iż nie jest to działanie zmierzające do pokrzywdzenia właścicieli, a jedynie sposób sprawiedliwego rozłożenia obciążeń na wszystkich członków społeczeństwa. W zakresie egzekwowania podatków prefekt dopuszczał stosowanie przez władze publiczne wszystkich dostępnych instrumentów, przy jednoczesnym odwoływaniu się do rozsądku, wiedzy i umiaru decydentów<sup>26</sup>.

## II. Elementy systemu podatkowego w poglądach Rembielińskiego

Przeprowadzając analizę istniejących rozwiązań fiskalnych, jako podstawowe formy opodatkowania Rembieliński uznał: a) podatek gruntowy, b) podatek konsumpcyjny, c) podatek stemplowy, d) podatek monopoliczny, e) podatek dochodowy, f) podatek od zbytku. Za najbardziej właściwy dla rozwijających się gospodarek prefekt uznawał drugi z wymienionych. Jego wysokość pozostawała bowiem w stałej

zależności od poziomu indywidualnej konsumpcji dóbr każdego z nabywców-podatników. Wskazywał jednak, że oszacowanie i egzekwowanie tego podatku obarczone jest szeregiem trudności. Powoduje również wiele okazji do nadużyć. Sposobem zapobiegania negatywnym zjawiskom mogło być, jego zdaniem, zastąpienie bieżącego poboru podatku konsumpcyjnego poprzez zawieranie ugód z podatnikami na okres dziesięciu lat, po uprzednim uzgodnieniu wysokości rocznego obciążenia z tego tytułu. Zaistnienie, przewidzianych prawem, obiektywnych okoliczności pozwalałoby na modyfikację wysokości podatku. Rozwiązanie takie wpływałoby korzystnie, zdaniem prefekta, na racjonalne szacowanie przez podatników kosztów ponoszonych w przyszłości, a państwo poza zabezpieczeniem stałych wpływów do budżetu, uzyskiwałoby dodatkową korzyść w postaci oszczędności wynikającej z ograniczenia do niezbędnego minimum aparatu skarbowego<sup>27</sup>.

Istotnym instrumentem regulacji funkcjonowania gospodarki była, zdaniem Rembielińskiego, polityka celna państwa. Prefekt wskazywał na konieczność podejmowania przemyślnych i ostrożnych działań w zakresie określania wysokości opłat celnych, ponieważ ten rodzaj danin pełni rolę katalizatora wielkości strumienia przepływu dóbr oraz środków pieniężnych. Podkreślał, że dzięki roztropnej polityce celnej i fiskalnej handel wpływa bardzo korzystnie na rozwój gospodarczy kraju. Tak jak w innych przypadkach, także i w tym zakresie jasne zasady poboru ceł decydują o przejrzystości działań aparatu skarbowego państwa i chronią obywateli przed nadużyciami funkcjonariuszy publicznych. Pozostając wiernym koncepcji ograniczonego interwencjonizmu państwowego, tym samym powielając częściowo założenia merkantyizmu, prefekt uznawał wprowadzanie barier celnych ograniczających eksport jako sprzeczne z interesami państwa. Z kolei nakładanie ceł na tranzyt towarów uzależniał od działań krajów sąsiedzkich. Proponował stosować regułę wzajemności. Co ciekawe, politykę gospodarczą Napoleona uznawał za korzystną dla ułatwienia przepływu dóbr w Europie. Wyjątek stanowiła Anglia, która zdaniem Rembielińskiego dążyła do osiągnięcia pozycji monopolistycznej w wielu dziedzinach gospodarki oraz dominacji ekonomicznej, dlatego słusznie została wykluczona z uczestnictwa w tworzeniu wspólnego rynku<sup>28</sup>.

Trzecim z wymienionych przez Rembielińskiego obciążeń w ramach analizowanych rozwiązań fiskalnych był „podatek stemplowy”. Prefekt

wskazywał na dwa warianty uregulowania przedmiotowego zagadnienia. W pierwszym przypadku wszystkie czynności oraz sporządzenie dokumentów urzędowych byłyby obciążone określoną opłatą w zależności od wagi sprawy. W drugim opłaty mogłyby być pobierane tylko od części czynności i w tym przypadku opłata byłaby naliczana analogicznie do podatku dochodowego. Myśliciel nie rozwinął jednak szerzej tego zagadnienia<sup>29</sup>.

Mianem „dochodu monopolicznego” określał prefekt przychody budżetowe, dla których źródłem wpływów były monopole państwowe. Zwracał przy tym szczególną uwagę na staranność ustalania cen tych dóbr, ponieważ niewłaściwe ich określenie prowadzi do obniżenia wpływów budżetowych. Ma to miejsce zarówno w wyniku niedoszacowania potencjalnej wysokości popytu na tą kategorię dóbr, jak i ustalenia zbyt wysokiej ceny, która pomimo pozornego wzrostu wpływów, faktycznie skutkuje osłabieniem kondycji finansowej konsumentów, a w konsekwencji obniżeniem ich siły nabywczej. Innym niekorzystnym efektem niewłaściwej polityki w obszarze zmonopolizowanym przez państwo był rozrost czarnego rynku związany ze zwiększeniem obrotu towarami pochodzącymi z przemytu<sup>30</sup>.

Podatek dochodowy, jak już wspomniano, w przekonaniu Rembielińskiego był jedną z najbardziej sprawiedliwych form danin publicznych, ponieważ najlepiej odpowiadał sile nabywczej poszczególnych obywateli. Dochodowość zarobkowania stanowiła najbardziej rzetelny sposób oceny sytuacji materialnej podatnika. Dlatego zalecał, aby państwo dochowało należytej staranności podczas analizy kluczowych uwarunkowań wpływających na wzrost lub spadek produktywności obywateli, a także całej gospodarki. Podkreślał przy tym, że najlepszym rozwiązaniem byłoby obciążenie obywateli tylko jednym podatkiem. Jako przykład podawał rolnika płacącego podatek gruntowy stosownie do wielkości arealu ziemi, który stanowi jego główny środek produkcji. Rolnik nie powinien mieć obowiązku uiszczania podatku dochodowego od przychodów uzyskanych w wyniku zbycia produktów rolnych, stanowiących efekt jego pracy. Myśliciel postulował także, aby uwzględnić specyfikę prowadzonej działalności gospodarczej, w szczególności chłonności rynków zbytu dla oferowanych produktów. W tym zakresie posłużył się przykładem produkcji rzemieślniczej. Wskazywał, że popyt na te wyroby bywa odmienny na prowincjonalnych rynkach lokalnych oraz w dużych ośrodkach handlowych<sup>31</sup>.

„Podatek od zbytku” nie powinien być, zdaniem Rembielińskiego, kumulowany z „podatkiem od konsumpcji” oraz podatkiem dochodowym. Prefekt uważał, że nabywanie produktów luksusowych przez zamożną część społeczeństwa nie jest szkodliwe, jeżeli państwo prowadzi rozsądną politykę importową, pozwalającą regulować strumień dopływu towarów z zagranicy. O ile państwo ograniczy niekontrolowany odpływ pieniędzy z kraju, rozwój konsumpcyjnego stylu życia zamożnej części społeczeństwa staje się pożytecznym impulsem wpływającym na wzrost przepływu dóbr i w konsekwencji wzrost gospodarczy. Im większy popyt na dobra luksusowe, tym większe wpływy do budżetu z tytułu podatków, które nigdy nie wpłynęłyby w wyniku niskiej siły nabywczej obywateli, dysponujących skromnymi dochodami przeznaczanymi wyłącznie na zaspokajanie bieżących, podstawowych potrzeb<sup>32</sup>.

Pośród innych danin publicznych Rembieliński wskazywał na obciążenia fiskalne związane ze spożyciem różnych rodzajów napojów alkoholowych. Ich wysokość proponował uzależnić od liczby odbywających się w danej okolicy jarmarków, targów lub uroczystości kościelnych, wpływających na poziom spożycia alkoholu. Znacznym źródłem wpływów mogła być również opłata od wielkości zmielonego w młynach zboża. Ponadto, jako potencjalne źródło znaczących wpływów budżetowych, wymieniał podatek od czynszu płaconego właścicielowi przez dzierżawcę gruntu. Wydzielenie podatku od czynszu dzierżawnego, jako samodzielnej kategorii wskazuje, że Rembieliński traktował wpływy z tego rodzaju stosunków obligacyjnych jako odrębny rodzaj dochodu<sup>33</sup>.

Prowadząc rozważania poświęcone założeniom racjonalnego i sprawiedliwego systemu podatkowego, Rembieliński wykazywał się znacznym pragmatyzmem. Obok postulatu uproszczenia systemu podatkowego wskazywał, iż w przypadku mniej znaczących źródeł wpływów podatkowych należy zastosować taryfy ryczałtowe. Utrzymywanie nadmiernie rozbudowanej administracji fiskalnej oraz konieczność realizacji skomplikowanych procedur uważał za działanie nieefektywne i nieekonomiczne. Wymagają bowiem one ponoszenia znacznych nakładów, przynosząc niewielkie efekty finansowe. Jak stwierdził: „Takowe postępowanie podlegałoby porównaniu do skrzętności skąpca tracącego czas na liczeniu krup, a zaniedbującego użyć do dozoru gospodarstwa rolniczego, które mu ziarna na krupy dostarcza”<sup>34</sup>.

Za szczególnie niesprawiedliwy rodzaj opodatkowania Rembieliński uznawał podymne, które nie uwzględnia kryterium dochodowości, ani zamożności podatników. W konsekwencji postulował całkowite jego zniesienie w Księstwie Warszawskim. Natomiast w przypadku utrzymania powinien, zdaniem prefekta, mieć zastosowanie wyłącznie wobec budynków niepowiązanych z produkcją rolną. Ponadto podczas określania wysokości podatku należałoby uwzględnić powierzchnię lokali, położenie oraz ich przeznaczenia. Dzięki przyjęciu powyższych założeń wysokość opodatkowania została by zrelatywizowana do faktycznej wartości i przeznaczenia poszczególnych nieruchomości<sup>35</sup>.

### III. Opodatkowanie produkcji rolnej

Ilościowa przewaga ludności chłopskiej oraz dominująca rola rolnictwa w ówczesnej gospodarce narodowej skłoniły Rembielińskiego do poszukiwania najlepszej formy opodatkowania tej części społeczeństwa. W prowadzonych rozważaniach prefekt zauważył, że istniejąca na przestrzeni dziejów dominacja produkcji rolnej, doprowadzała rządzących do wypracowania wielu form opodatkowania działalności tego rodzaju. Władcy zdawali sobie bowiem sprawę, iż przychody uzyskiwane w rolnictwie stanowiły istotne i często najpewniejsze źródło dochodów państwa. Zdaniem myśliciela, największą trudnością praktyczną było znalezienie rozwiązań pozwalających proporcjonalnie rozłożyć ciężary publiczne na wszystkich rolników<sup>36</sup>.

Przystępując do analizy przydatności poszczególnych modeli opodatkowania prefekt wychodził z założenia, iż wybór ostatecznej formy naliczania podatku gruntowego powinien uwzględniać konieczność uzyskania stanu równowagi między sumą nakładów związanych z uprawą ziemi oraz osiąganymi pożytkami. Ich racjonalne zbilansowanie warunkowało dobrobyt rolników i optymalizację korzyści państwa, wynikających z wielkości wpływów budżetowych z tego tytułu<sup>37</sup>.

Poszukując najlepszej formy opodatkowania ludności chłopskiej Rembieliński stwierdził, iż najbardziej sprawiedliwe i racjonalne byłoby wprowadzenie podatku dochodowego. System podatkowy powinien być powszechny i obowiązywać wszystkich, a więc również włościan. Podstawą do ustalenia wysokości podatku byłby rzetelnie oszacowany średni roczny przychód uzyskiwany z pracy w gospodarstwie. Ustalona w ten sposób kwota wyznaczałaby zryczałtowa-

ny wymiar obciążeń podatkowych na kilka kolejnych lat. Wysokość podatku dochodowego miała jednak ulegać zmianie wraz z modyfikacją wielkości gospodarstwa rolnego, stosownie do nabywania własności lub zawieranych umów dzierżawy lub *emfiteuzy*<sup>38</sup>.

Prefekt dopuszczał również obciążenie gospodarstw chłopskich obowiązkiem umiarkowanych dostaw płodów rolnych na rzecz wojska. Jednocześnie był przeciwny utrzymaniu obowiązku dostarczania „podwodów” dla wojska i urzędników administracji państwowej. Praktyki te bowiem stanowiły przyczynę rujnowania gospodarstw chłopskich. Łączna suma wszystkich obciążeń fiskalnych, w tym podatku dochodowego, opłat celnych i podatku akcyzowego nie mogła, zdaniem prefekta, przekraczać 1/6 chłopskich dochodów. Nadmierne obciążanie daninami publicznymi, przekonywał, generowało bowiem szereg negatywnych konsekwencji, zarówno w wymiarze indywidualnej jakości życia, jak i w przekroju funkcjonowania całego społeczeństwa<sup>39</sup>.

Podjmując rozważania nad budową i wdrożeniem optymalnych rozwiązań podatkowych obciążających rolników, Rembieliński nawiązywał do procesu recepcji ustawodawstwa francuskiego w Księstwie Warszawskim. Przewidywał, iż wprowadzanie systemu ewidencyjnego, zawierającego informacje o wszystkich nieruchomościach gruntowych, znajdujących się na terytorium państwa, pozwoli na podniesienie efektywności systemu podatkowego. Kataster stanowił krok do wdrożenia sprawnego systemu naliczania i poboru podatku rolnego. W ten sposób pobieranie danin publicznych z tytułu posiadanych nieruchomości stałoby się wolne od arbitralności i niesprawiedliwości, a także innych nadużyć urzędniczych. Odwlekanie ostatecznego rozstrzygnięcia zasad opodatkowania nieruchomości generowało, zdaniem myślicie-la, szkody dla interesu publicznego, w szczególności wobec wciąż dominującej w Księstwie Warszawskim produkcji rolnej, stanowiącej najważniejsze źródło dochodów państwa. Zalecał w tym zakresie daleko idącą roztropność i umiarkowanie decydentów. Podkreślał przy tym, iż ustanowieniu sprawiedliwego systemu opodatkowania sprzyjają wprowadzone rozwiązania ustrojowe, opierające się na dialogu monarchy i obywateli, którzy stali się pełnoprawnymi uczestnikami procesu rozstrzygania kluczowych spraw, także kwestii podatkowych<sup>40</sup>.

Sprawiedliwe, proporcjonalne opodatkowanie gruntów rolnych, twierdził Rembieliński, wy-

maga także uwzględnienia jakości ziemi oraz wyraźnego oddzielenia produkcji rolnej od pozostałej działalności rolniczej. Inne przeznaczenie powinno wpływać na odmienny sposób opodatkowania nieruchomości. Prefekt wyrażał przekonanie, że oparty na racjonalnych przesłankach zaproponowany model podatku gruntowego jest rozwiązaniem najlepszym, dlatego niezależnie od istniejącego ustroju musi zostać ostatecznie wprowadzony przez wszystkich rozsądnie działających rządzących<sup>41</sup>.

Przechodząc do szczegółowej analizy sposobów naliczania podatku gruntowego Rembieliński jako dodatkowe kryterium, obok wielkości nieruchomości rolnych, proponował wprowadzić jakość gruntów według podziału na: „a) grunta przednie, b) dobre, c) mierne, d) podłe, e) nieużyteczne”<sup>42</sup>. Klasyfikacja powyższa oparta na analizie produktywności pozwoliłaby przyporządkować każdy grunt do jednej z wymienionych kategorii, a następnie odpowiednio opodatkować. Prefekt zalecał przy tym, aby tą część gruntów, która została przeznaczona pod uprawy lub produkcję wymagającą szczególnych nakładów pracy i kreatywności, wyłączyć z ogólnych zasad opodatkowania. Rozwiązanie to miało zachęcić rolników do podejmowania wysiłków na rzecz działań prorozwojowych w najbardziej pracochłonnych obszarach gospodarki<sup>43</sup>.

Przyjęcie zaproponowanego sposobu obciążania nieruchomości podatkiem gruntowym pozwoliłoby, zdaniem Rembielińskiego, na uproszczenie i bardziej precyzyjne szacowanie wpływów do budżetu centralnego z tego tytułu. Co więcej, w celu ułatwienia rozliczeń włościan z fiskusem sugerował wprowadzenie alternatywnych form uiszczania danin publicznych, w naturze lub pieniądzu. W drugim z przypadków proponował, aby kwotę podatku naliczać na podstawie lokalnej trzyletniej średniej ceny rynkowej danej uprawy. Za konieczne uznawał przy tym uwzględnienie uwarunkowań logistycznych procesu produkcji i obrotu płodami rolnymi. Wskazywał na rolę dostępności rzek spławnych oraz rynków zbytu, w tym dostępność rynków zagranicznych, dających szansę prowadzenia eksportu znacznie zwiększającego dochody<sup>44</sup>.

#### IV. Zasady opodatkowania pozostałych nieruchomości gruntowych

Przygotowując propozycję założeń systemu podatkowego Rembieliński dokonał analizy innych nieruchomości gruntowych z punktu widzenia optymalizacji obciążeń publicznoprawnych.



W przypadku opodatkowania łąk jako najbardziej korzystną uznawał pieniężną formę regulowania podatków i opłat. Analogicznie do gruntów uprawnych, także i w tym przypadku proponował uzależnić wysokość obciążeń od jakości łąk. W tym celu dokonał ich podziału na klasy:

„a) gruntowe i żyzne, b) gruntowe przepalane, c) rzeczne, d) bagniste”<sup>45</sup>. Uważał, że w stosunku do najłabszych jakościowo terenów należy stosować zwolnienia podatkowe, stanowiące zachętę dla przedsiębiorców do inwestowania w zagospodarowanie nieużytków. Wyłączone spod opodatkowania powinny zostać ponadto akweny wodne - rzeki, stawy i jeziora<sup>46</sup>.

Kolejnym rodzajem nieruchomości gruntowych poddanych analizie były lasy. Prefekt wskazywał na szereg korzyści, które człowiek zyskał dzięki eksploatacji tych zasobów naturalnych, w szczególności materiałów budowlanych i opał. Ponieważ jednak produkcja leśna przynosiła mniejsze dochody niż uprawa ziemi, a także wymagała większych nakładów pracy i środków niezbędnych do przekształcenia terenów zalesionych w grunty uprawne, myśliciel proponował, aby lasy obciążyć stawką podatkową w wysokości połowy podatku nakładanego na grunty orne. Uważał, że przyjęcie proponowanego rozwiązania z jednej strony nie obciąży nadmiernie właścicieli, z drugiej będzie stanowił czynnik mobilizujący do ponoszenia nakładów materialnych oraz pracy na rzecz racjonalnej eksploatacji lasów<sup>47</sup>.

Zaproponowanie systemowych rozwiązań w zakresie opodatkowania nieruchomości Rembieliński uzasadniał kilkoma argumentami. Dowodził, że sprawiedliwy podział ciężarów publicznych pomiędzy mieszkańcami czyni owe obowiązki mniej uciążliwymi dla podatników, nawet gdy ich egzekwowanie w indywidualnych przypadkach niesie za sobą szereg przykrości. Przygotowanie racjonalnego planu wdrożenia systemu, w szczególności ocena jakości ziemi, pozwoli rządowi podjąć działania ostonowe oraz wspierające rozwój działalności rolniczej. Zestawienie danych dotyczących potencjalnej i rzeczywistej zdolności produkcyjnej oraz liczby ludności pracującej w rolnictwie dawało również możliwość precyzyjnego określenia wielkości produkcji zaspokajającej popyt na rynku wewnętrznym. Nadwyżka produkcji powinna zostać zbyta na rynkach zagranicznych w sposób gwarantujący państwu korzyści finansowe. Rzeczeliwie zdiagnozowana sytuacja w rolnictwie pozwoliłaby ponadto, zdaniem prefekta, racjonal-

nie obciążać zabezpieczeniami hipotecznymi nieruchomości w przypadku zaciągania kredytów inwestycyjnych, przeznaczanych na rozwój działalności zarobkowej<sup>48</sup>.

Przy okazji rozważań na temat zasad naliczania podatku od terenów zalesionych Rembieliński poruszył problem kolizji interesu prywatnego i dobra wspólnego, pojawiającego się często w związku z eksploatacją lasów. Uważał, że władze publiczne powinny dysponować uprawnieniem do nakładania sankcji w celu przymuszania właścicieli do wykorzystania i użytkowania części lasów zgodnie z interesem powszechnym, w szczególności wprowadzać ograniczenia ich wycinki. Chociaż miał świadomość, że jest to praktyka naruszająca prawo własności, ponieważ ogranicza swobodę dysponowania jej przedmiotem, wskazywał jednak na zasadność tego rodzaju działań władczych państwa. Uważał, że w tym przypadku dobro wspólne przewyższa negatywne konsekwencje naruszenia partykularnych interesów jednostek. Działania władz publicznych porównał do przymusowego leczenia, które podejmowane wbrew woli chorego ma na celu jego ochronę przed śmiercią<sup>49</sup>.

Formułując założenia klasyfikacji nieruchomości gruntowych stanowiących, obok pracy, główny czynnik produkcji, Rembieliński zaproponował ciekawe rozwiązanie granicznych sporów sąsiedzkich. Uwzględniając konstrukcję ludzkiej natury, w szczególności zapobiegliwość w zakresie zabiegania o realizację własnych celów, także kosztem pogorszenia sytuacji innych, zaproponował, aby podatek obciążający każdą sporną nieruchomość był uiszczany w pełnej wysokości przez wszystkich roszczących sobie do niej prawo aż do momentu rozstrzygnięcia szkodliwego dla państwa sporu. Był przekonany, że dbałość o własne interesy zmobilizuje strony do szybkiego rozstrzygnięcia konfliktów związanych z tytułem prawnym do nieruchomości. Dzięki temu zabiegowi skróceniu miał ulec stan niepewności uniemożliwiający podjęcie prac związanych z jej zagospodarowaniem<sup>50</sup>.

## V. Zasady opodatkowania rzemieślników i kupców

Obciążanie przedstawicieli rzemiosła i handlu daninami publicznymi było, zdaniem Rembielińskiego, działaniem oczywistym i uzasadnionym. Stanowiło efekt spoczywającego na wszystkich członkach społeczeństwa obowiązku solidarnego ponoszenia ciężarów funkcjonowa-

nia państwa. Podkreślał jednak, iż nadmierne obciążenie tej grupy zawodowej może wywołać szereg negatywnych konsekwencji. Szczególnie na ziemiach polskich, gdzie brakowało wykwalifikowanych rzemieślników i profesjonalnych przedsiębiorców, należało zachować daleko idącą ostrożność w zakresie obciążania ich obowiązkami publicznoprawnymi. Postulat ten był tym istotniejszy, że w interesie rodzimej gospodarki było tworzenie warunków, sprzyjających napływowi zagranicznych specjalistów. Jako skuteczne narzędzie stymulujące aktywność tej części społeczeństwa wskazywał ograniczenie obowiązku służby wojskowej, a także uwolnienie miast od szczególnie uciążliwego kwaterunku wojska. Ten ostatni obowiązek wraz z koniecznością tworzenia i finansowania utrzymania oddziałów gwardii narodowej uznawał za praktykę o zgubnych dla ośrodków miejskich konsekwencjach. „Niesprawiedliwą, jak szkodliwą, rzeczą i ten ciężar niezawodnie do wyłudnienia miast naszych z klasy ludzi przemysłowych znacznie przyłożył się”<sup>51</sup>.

## Podsumowanie

Analiza rozważań Rembieleńskiego poświęconych założeniom systemu podatkowego pozwala na sformułowanie kilku wniosków ogólnych, zarówno w obszarze jego myśli społeczno-ekonomicznej, jak i politycznej. Utworzenie sprawnego i nowoczesnego państwa uzależniał od wzmocnienia jego siły ekonomicznej. Punktem wyjścia do osiągnięcia tego celu była budowa silnej gospodarki. W tym zakresie prefekt reprezentował umiarkowany nurt liberalizmu ekonomicznego. Akceptując bowiem ogólne założenia klasycznej szkoły ekonomicznej, skłaniał się w kierunku pełnienia przez państwo aktywnej roli w gospodarce. Niewątpliwie był to efekt racjonalnej oceny stanu gospodarki narodowej, dla której odbudowy oraz rozwoju konieczne było „pierwsze pchnięcie” wykonane przez państwo. Prefekt wiedział, że mechanizmy wolnorynkowe mają szansę odpowiednio zadziałać dopiero po osiągnięciu przez uczestników gry rynkowej odpowiedniego poziomu niezależności ekonomicznej.

Rembieleński zdawał sobie sprawę, że jedynie zamożni obywatele są w stanie sfinansować zadania państwa oraz utrzymać jego aparat. Nadmierną eksploatację zasobów prywatnych dla pokrycia wydatków publicznych uważał za działanie nieracjonalne. Był przekonany, iż o rozwoju nowoczesnego państwa decyduje zna-

lezenie rozsądnego kompromisu między interesem indywidualnym obywateli i dobrem wspólnym. Temu celowi służyć miała polityka fiskalna państwa, której założenia i realizacja bardzo wyraźnie obrazowały osiągnięcie równowagi bądź jej braku w relacjach jednostka – państwo. Poszukując optymalnych rozwiązań w zakresie założeń systemu podatkowego Rembieleński oparł się na kilku podstawowych założeniach. Przede wszystkim chciał budować system fiskalny na zasadzie sprawiedliwości. Temu celowi miała służyć druga zasada, przyjęcie powszechnej równości obywateli wobec prawa. Dzięki niej miało dojść do ograniczenia arbitralności urzędniczej oraz zniesienia wszelkiego rodzaju uprzywilejowania. Daniny publiczne w równej wysokości mieli płacić wszyscy znajdujący się w danej grupie podatników. Kwestią otwartą pozostawało określenie rodzajów oraz zasad naliczania poszczególnych podatków. W tym celu prefekt dokonał analizy wszystkich istniejących podatków. Jako postępowy należy uznać postulat wprowadzenia podatku dochodowego, podatku od nieruchomości oraz podatku konsumpcyjnego, jako kluczowych elementów systemu fiskalnego państwa.

Przy okazji rozważań poświęconych optymalnemu systemowi podatkowemu Rembieleński poruszył kilka kwestii związanych z założeniami organizacji nowoczesnego państwa. Na szczególną uwagę zasługuje postulat racjonalnego planowania działań publicznych, w tym staranne przygotowywanie budżetu, zawierającego rzetelnie oszacowane przychody i koszty funkcjonowania państwa. Ponadto prefekt postulował szereg usprawnień w zakresie organizacji i funkcjonowania państwa i jego aparatu, czym antycypował założenia prakseologii oraz teorii organizacji i kierownictwa. Doskonałym przykładem może być koncepcja uproszczania systemu podatkowego, które miało skutkować ograniczeniem wielkości aparatu fiskalnego oraz kosztów jego utrzymania.

Rozważania poświęcone tworzeniu nowoczesnego systemu podatkowego pozwalają plasować Rembieleńskiego pośród postępowych myślicieli tego okresu. Wskazują jednocześnie na prawdopodobne motywy kierujące prefektem podczas podejmowania szeregu inicjatyw, w okresie gdy zajmował wysokie stanowiska w terenowej administracji państwowej w Płocku i na Mazowszu. Odrębną kwestią jest natomiast to, w jakim zakresie jego działalność praktyczna pozostawała w zgodzie ze szczytnymi założeniami refleksji teoretycznej.

## Przypisy

- <sup>1</sup> Na temat rzeczywistości warunkującej działalność pisarską ówczesnych myślicieli społeczno-ekonomicznych i polityczno-prawnych szerzej w: A. Chwalba, „Historia Polski 1795-1918, Wyd. Literackie, Kraków 2000, s. 221 i n., 257 i n.; K. Sójka-Zielińska, „Kodeks Napoleona. Historia i współczesność”, LexisNexis, wyd. 2 uzup., Warszawa 2008, s. 195 i n.; W. Sobociński, „Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego”, PWN, Toruń 1964, s. 15 i n.; R. Wapiński, „Historia polskiej myśli politycznej XIX i XX wieku”, Wyd. ARCHE, Gdańsk 1997, s. 37 i n.; R. Kania, „Myśl polityczno-prawna Franciszka Ksawerego Szaniawskiego (1768-1830)”, Wydawnictwo Naukowe Novum, Płock 2012, s. 32 i n.; U. Zagóra-Jonszta (red.), „Polska klasyczna myśl ekonomiczna na tle angielskiej i francuskiej”, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 83 i n.; K. Rogaczewska, „Ekonomiczny wymiar polskiego liberalizmu. Od fizjokratyzmu do szkoły krakowskiej”, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011, s. 55 i n., 124 i n.; P. Cichoń, „Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807-1815”, Kraków 2006, s. 67 i n., 167 in.
- <sup>2</sup> Ibidem
- <sup>3</sup> Ibidem
- <sup>4</sup> Szerzej na temat życia, działalności organizatorskiej i publicznej oraz dorobku pisarskiego Rajmunda Rembielińskiego patrz w: A. Barszczewska-Krupa (red.), „Rajmund Rembieliński. Jego czasy i jego współcześni”, PWN, Warszawa 1989, s. 6 i n.; B. Konarska-Pabiniak, „Rajmund Rembieliński – wybitna postać epoki Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Zastępca dla ziemi płockiej i gostynińskiej” w: „Notatki Płockie”, 1/2013, s. 3 in.
- <sup>5</sup> Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, PWN, Warszawa 1964, s. 4 in.
- <sup>6</sup> R. Rembieliński, „Uwagi nad zasadami podatkowania, a w szczególności nad uregulowaniem podatku gruntowego i ustanowieniem maksimum onego w zastosowaniu do Księstwa Warszawskiego” w: A. Barszczewska-Krupa (red.), op. cit., s. 138-139. Pierwsze wyd. Płock 1811.
- <sup>7</sup> Ibidem
- <sup>8</sup> Idem, „Niekłóre ogólne uwagi nad ekonomią polityczną i jej główną częścią – finansami” w: A. Barszczewska-Krupa (red.), op. cit., s. 177
- <sup>9</sup> Idem, „Uwagi nad zasadami podatkowania...”, s. 142
- <sup>10</sup> Idem, „Niekłóre ogólne...”, s. 177-178
- <sup>11</sup> Ibidem, s. 178
- <sup>12</sup> Idem, „Uwagi nad zasadami podatkowania...”, s. 153-154
- <sup>13</sup> Idem, „Niekłóre ogólne...”, s. 178
- <sup>14</sup> Ibidem
- <sup>15</sup> Ibidem, s. 178-179
- <sup>16</sup> Ibidem
- <sup>17</sup> Ibidem, s. 179-180
- <sup>18</sup> Idem, „Uwagi nada zasadami...”, s. 153
- <sup>19</sup> Ibidem, s. 153-154
- <sup>20</sup> Ibidem, s. 154
- <sup>21</sup> T. Kotarbiński, „Traktat o dobrej robocie”, wyd. VII, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 391; T. Pszczołowski, „Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji”, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 263-264
- <sup>22</sup> Idem, „O miastach” w: A. Barszczewska-Krupa (red.), op. cit., s. 191-192
- <sup>23</sup> Ibidem, s. 192
- <sup>24</sup> Ibidem
- <sup>25</sup> Idem, „Uwagi nad zasadami...”, s. 154-155
- <sup>26</sup> Ibidem, s. 149-150
- <sup>27</sup> Ibidem, s. 155-157
- <sup>28</sup> Ibidem
- <sup>29</sup> Ibidem, s. 156
- <sup>30</sup> Ibidem, s. 156-157
- <sup>31</sup> Ibidem, s. 157
- <sup>32</sup> Ibidem, s. 157-158
- <sup>33</sup> Ibidem, s. 158-159
- <sup>34</sup> Ibidem
- <sup>35</sup> Ibidem
- <sup>36</sup> Ibidem, s. 140
- <sup>37</sup> Ibidem
- <sup>38</sup> Idem, „Projekt polepszenia stanu włościańskiego w Księstwie Warszawskim” w: A. Barszczewska-Krupa (red.), op. cit., s. 174-175
- <sup>39</sup> Ibidem
- <sup>40</sup> Idem, „Uwagi nad zasadami...”, s. 140-141
- <sup>41</sup> Ibidem, s. 142-143
- <sup>42</sup> Ibidem, s. 144-145
- <sup>43</sup> Ibidem
- <sup>44</sup> Ibidem, s. 145
- <sup>45</sup> Ibidem, s. 147
- <sup>46</sup> Ibidem
- <sup>47</sup> Ibidem, s. 147-148
- <sup>48</sup> Ibidem, s. 151-152
- <sup>49</sup> Ibidem, s. 148-149
- <sup>50</sup> Ibidem, s. 149
- <sup>51</sup> Idem, „O miastach”, s. 191

## ASSUMPTIONS OF TAX SYSTEM IN RAJMUND REMBIELIŃSKI'S OPINIONS

### Summary

At the beginning of the 19th century Polish society attempted to build a modern state. The implementation of this aim was enabled by setting-up the Duchy of Warsaw and the Kingdom of Poland. Efficient management of the organization of the state required the appropriate financial sources. One of them was to be an equitable and well-balanced system of taxes. In this time a lot of Polish thinkers made efforts in order to identify directives that defined the system of taxes in accordance with the principles mentioned above. One of them was Rajmund Rembieliński – a top officer of public administration and organizer of modern industry in the Mazovia.