

PIOTR M. PILARCZYK

DR HAB., PROF. UAM, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-0137-5827](https://orcid.org/0000-0003-0137-5827)

## *Relikty staropolskiej skarbowości na ziemiach polskich po rozbiorach – rekonesans*

1. Wprowadzenie; 2. Instytucje i organizacja; 3. Dochody; 3.1. Podatki; 3.2. Struktura dochodów;  
4. Wydatki; 5. Podsumowanie.

### 1

Trzeci rozbiór Rzeczypospolitej zamknął rozdział organicznego rozwoju polskiej państwowości. Ta odrodziła się już po kilkunastu latach w postaci Księstwa Warszawskiego, a następnie Królestwa Polskiego – jednak obie formy stanowiły w wielu aspektach przeskok w nową epokę. Choć dostrzega się, że to, co powstało w początkach XIX wieku, jest również skutkiem wcześniejszych przemian oświeceniowych<sup>1</sup>, to jednak brak ciągłości istnienia państwa i sposób, w jaki utworzono zarówno Księstwo, jak i Królestwo, pozwalał na odmienne ukształtowanie ich ustroju – bez bagażu doświadczeń przedrozbiorowych.

Cezura roku 1795 jest przyjmowana w szeregu badań nad dziejami ojczystymi, choć przecież nie zawsze była i nie musi być oczywista. Graniczna z punktu widzenia ustroju czy życia politycznego – ale już zastosowanie innych kryteriów pozwala podważać jej znaczenie<sup>2</sup>. Celem tych rozważań nie jest przegląd czy krytyka istniejących periodyzacji opierających się na formie państwa, lecz nie sposób pomijać tego, że choć dawna Rzeczpospolita odeszła formalnie w 1795 r., to przecież w wielu sferach długo jeszcze trwało – i być może trwa nadal – jej dziedzictwo (nawet w czasach „Polski Ludowej” wciąż zastanawiano się, ile przetrwało we współcze-

<sup>1</sup> B. Leśnodorski, *Państwo polskie na przełomie dwu stuleci*, [w:] *Polska w epoce oświecenia. Państwo – społeczeństwo – kultura*, red. B. Leśnodorski, Wiedza Powszechna, Warszawa [1971], s. 430–431.

<sup>2</sup> Zob. np. M. Wierzbicka, *Dawne syntezy dziejów Polski. Rozwój i przemiany koncepcji metodologicznych*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, *passim*, zwł. s. 63, 66.

snych Polakach sarmackiej kultury<sup>3</sup>). Istnieją jednak dziedziny bardzo namacalne, gdzie przetrwanie form przedrozbiorowych jest łatwiejsze do stwierdzenia, gdzie nie tylko można mówić o dziedzictwie, ale i o kontynuacji. Tak jest w przypadku rozwiązań skarbowych, tu bowiem w początkach XIX w. stare (przedrozbiorowe) mieszało się z nowym. To zresztą nie powinno dziwić – przykłady trwania dotychczasowych rozwiązań skarbowych po upadku państwa znajdujemy w różnych epokach – by wspomnieć tylko o sytuacji po upadku Cesarstwa Rzymskiego<sup>4</sup>.

Księstwo Warszawskie powstało z ziem II i III zaboru pruskiego, potem jeszcze w wyniku wojny z 1809 r. włączono do niego część ziem zagarniętych przez Austrię<sup>5</sup>. Królestwo Polskie z kolei powstało na części ziem zlikwidowanego Księstwa. To oznaczało, że polska państwowość odrodziła się na terenach, które były wcześniej częścią państwa pruskiego. Trwający tam proces wchłaniania zagarniętych ziem polskich był długotrwały, gdyż po powstaniu kościuszkowskim porzucono początkową metodę szybkiej integracji. Wycofując się z tej strategii, Prusacy przywrócili m.in. istniejące przed rozbiorami podatki<sup>6</sup>. Procesy unifikacyjne w monarchii pruskiej nasilone zostały dopiero po jej katastrofie w wyniku wojny z napoleońską Francją, gdy jednak utraciła ona już część ziem polskich. I tak jak Prusacy nie przeprowadzili rewolucji, tylko przystosowywali system prawny i skarbowy zagarniętych ziem polskich, tak samo potem w Księstwie Warszawskim oparto się na istniejących regulacjach, które odziedziczono po czasach pruskich. Dalej modyfikowane, zostały później przejęte przez Królestwo Polskie. Tym samym w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, w tych z gruntu nowoczesnych XIX-wiecznych państwach, przetrwały przedrozbiorowe relikty, sąsiadujące z nowszymi, wprowadzanymi tam konstrukcjami w dziedzinie prawa i ustroju. Skarbowość stanowi więc przykład zarówno ciągłości, jak i modernizacji, gdyż obok siebie funkcjonowały rozwiązania z epoki staropolskiej, pochodzące od zaborcy, oraz nowoczesne, wprowadzane podobnie jak w innych ówczesnych państwach.

<sup>3</sup> Zob. np. K. Wyka, *Aktualne społeczeństwo polskie a jego tradycja kulturalna*, [w:] idem, *O potrzebie historii literatury. Szkice polonistyczne z lat 1944–1967*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1969, s. 299–300.

<sup>4</sup> F. Prinz, *Niemcy. Narodziny państwa. Celtowie, Rzymianie, Germanie*, tłum. D. Fałkowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 67–68.

<sup>5</sup> Pominięto tu kwestię włączania ziem zaboru austriackiego do Księstwa Warszawskiego. Zagadnienie to – do dziś nieopracowane – stanowi temat sam w sobie. W kwestiach skarbowych zasadniczo zdecydowano o zniesieniu istniejących na tych ziemiach podatków i wprowadzeniu rozwiązań istniejących w Księstwie, *Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego]* [dalej: DPKW], t. II, s. 236–237.

<sup>6</sup> Kwestie te są dobrze opisane w literaturze, zob. np. *Prusy w okresie monarchii absolutnej (1701–1806)*, red. B. Wachowiak, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2010, s. 718, 733–734.

## 2

W okresie porozbiorowym w dziedzinie skarbowości nowe były przede wszystkim ramy organizacyjne i instytucje prawne. Upadek państwa spowodował, że zostały w początku XIX w. uformowane w odmienny sposób, bez odwoływania się do istniejącego dziedzictwa przedrozbiorowego.

Różnica zachodzi w zarządzie skarbu publicznego, gdyż ten został zorganizowany na nowych zasadach – mimo że jeszcze przed rozbiorami nastąpiły w tym względzie istotne reformy. Rzeczpospolita wprowadziła w czasach stanisławowskich nowoczesne organy kolegialne (komisje skarbowe), które zastąpiły dotychczasowe, anachroniczne już urzędy podskarbich. Charakterystyczne było to, że komisje skarbowe poza zarządem skarbu pełniły też szereg dalszych funkcji, będąc jednocześnie organami administracji i sądami. Jednak gdy powstawało Księstwo Warszawskie, nie powrócono do tych rozwiązań. Skarb, w sposób zbliżony do klasycznej wersji francuskiej zasady resortowości, był jednym z pięciu resortów władzy wykonawczej, znajdującym się pod zwierzchnictwem ministra<sup>7</sup>. Nie tylko porzucona została przedrozbiorowa kolegialność, ale wprowadzono wzorem francuskim centralizację oraz ścisłe podporządkowanie monarsze, i to pomimo powołania Rady Stanu i Rady Ministrów<sup>8</sup>. W okresie Królestwa centralna administracja skarbowa istniała w postaci Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu, działającej pod prezydencją ministra. Organizacja władz wykonawczych była tutaj tylko przetworzeniem odziedziczonego po Księstwie systemu. Wprowadzona do ustroju kolegialność miała odróżniać go od istniejącego dotąd i nawiązywać do przedrozbiorowych tradycji, lecz ostatecznie przyjęła formę tylko tzw. kolegialności ograniczonej<sup>9</sup>.

Podobnie jako nowość należy traktować administrację skarbową istniejącą w Księstwie i Królestwie. Jej ewentualne podobieństwa do tej z epoki staropolskiej nie były wynikiem trwania przedrozbiorowych tradycji, gdyż te przecięło wprowadzenie administracji pruskiej<sup>10</sup>. W 1806 r., gdy przyszło do organizowania władz administracyjnych, pomimo pomysłów oparcia się na dawnych wzorcach, utrzymano rozwiązania wprowadzone przez zaborcę. Nie zmieniły tego

<sup>7</sup> Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 4, Liber, Warszawa 1997, s. 119–120.

<sup>8</sup> Zob. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 108–109.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 143; H. Izdebski, *Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1971, t. XXIII, z. 1, s. 72–73, 76–82.

<sup>10</sup> Zob. J. Wąsicki, *Ziemia polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793–1806. Studium historycznoprawne*, Zakład imienia Ossolińskich, Wrocław 1957, s. 114–120.

późniejsze reformy i w administracji lokalnej podstawowe znaczenie utrzymały zasady pruskie<sup>11</sup>. W terenie działali poborcy i urzędy zajmujące się poszczególnymi dochodami konsumpcyjnymi, solnymi i celnymi – taki brak unifikacji mógł przypominać mnogość istniejącą w epoce przedrozbiorowej, gdy podległej komisjom skarbowym administracji celnej dodawano kolejne, zajmujące się poszczególnymi podatkami – konsumpcyjne, tabaczne, skórowe<sup>12</sup>. Jednak w 1809 r., bez likwidacji istniejącej struktury, wprowadzono ogólną administrację skarbową na poziomie departamentu<sup>13</sup>. W Królestwie Polskim postąpiono jeszcze inaczej i nie utrzymano takiej odrębności, a zadania skarbowe w terenie przydzielono komisjom wojewódzkim<sup>14</sup>.

Istotnie zmieniły się w okresie porozbiorowym formy kontroli zewnętrznej, które zorganizowano już w sposób bliższy państwu konstytucyjnemu. Za nowość należy uznać powstanie odrębnego organu kontroli państwowej w Księstwie Warszawskim. Wprawdzie pewne zadania kontrolne pełniły już w czasach stanisławowskich wspomniane komisje skarbowe, to jednak wykonywały je pośród innych zatrudnień, i do takiego wzorca już nie powrócono<sup>15</sup>. Powołana przez Fryderyka Augusta Główna Izba Obrachunkowa nie była przewidziana konstytucją Księstwa, co łatwo wytłumaczyć tym, że w chwili powstania tego państwa Francja również nie posiadała podobnej instytucji. Gdy więc Napoleon powołał *Cour des Comptes*, i w Księstwie wprowadzono bliźniacze rozwiązanie. Tyle że nad Wisłą wzory organizacji i działania wzięto nie z Francji, a z pruskiej *Rechenkammer*. Było to o tyle oczywiste, że ta instytucja sprawowała wcześniej kontrolę rachunków na ziemiach, które weszły w skład Księstwa – można więc było po kilku latach przerwy po prostu kontynuować jej działalność<sup>16</sup>. Później,

<sup>11</sup> M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1975, s. 6–7, 154–157.

<sup>12</sup> Zob. R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1937, s. 89; J. Gordziejew, *Materiały źródłowe do dziejów Wielkiego Księstwa Litewskiego*, cz. 3: *Z zagadnień skarbowości w dobie stanisławowskiej*, „Rocznik Biblioteki Naukowej PAU i PAN w Krakowie” 2005, R. L, s. 118–119; R. Šmigelskytė-Stukienė, E. Brusokas, L. Glemža, R. Jurgaitis, V. Rakutis, *Modernios administracijos tapimas Lietuvoje: valstybės institucijų raida 1764–1794 metais*, Lietuvos istorijos institutas, Vilnius 2014, s. 273–283.

<sup>13</sup> DPKW, t. I, s. 285–291.

<sup>14</sup> H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. 1: 1815–1830, Skład Główny Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1907, s. 36–42.

<sup>15</sup> Zob. P.M. Pilarczyk, *Kontrola państwowa w Polsce przedrozbiorowej – komisje skarbowe jako organy kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2, s. 162–179.

<sup>16</sup> Idem, *Początki kontroli państwowej w Polsce – obce wzorce i własne osiągnięcia*, „Kontrola Państwowa” 2014: 95. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli (numer jubileuszowy), s. 45–62.

pomimo reform<sup>17</sup>, zasadniczo w podobnym kształcie kontrola państwowa utrzymała się w Królestwie w postaci Najwyższej Izby Obrachunkowej.

Również odmiennie wyglądają w okresie porozbiorowym kwestie kontroli parlamentarnej, choć tu akurat kierunek zmian był odwrotny i widoczny jest wyraźny regres. W czasach stanisławowskich kontrola rozwinęła się z dokonywanego dawniej rozliczania podskarbach w „kwitowanie” kończących kadencję członków komisji skarbowych. W okresie porozbiorowym, co łatwo wytłumaczyć odmiennością ustrojową i osłabieniem roli sejmu, kontrola władz wykonawczych uległa daleko idącym ograniczeniom. W Księstwie konstytucja nie przewidywała takiej możliwości, natomiast w Królestwie uprawnienia sejmu nie były respektowane. Wprawdzie tworzone wówczas przez rząd (Radę Stanu) raporty o stanie kraju, przeznaczone i dla cesarza, i dla sejmu, zawierały sprawozdania o wszystkich działach administracji rządowej (więc i o skarbowości), lecz zarówno ich prezentacja, jak i późniejsze uwagi izb (czy raczej komisji wybranych przez izby) nie miały żadnego bezpośredniego wpływu na rząd. Nie przypominało to więc sytuacji przedrozbiorowej, a z istniejącymi ograniczeniami trudno było się pogodzić wielu osobom – w obu państwach wyraźnie zaznaczyła się wśród członków organów przedstawicielskich chęć kontrolowania skarbowości<sup>18</sup>.

Również kwestie sądownictwa ukształtowały się po rozbiorach odmiennie. Choć komisje skarbowe z czasów stanisławowskich działały w charakterze sądów, to sprawy skarbowe były tylko jednym z typów spraw przez nie rozpatrywanych, a samo sądownictwo stanowiło wycinek działalności komisji. Nie nawiązano potem ani do tego modelu, ani do urzędzeń pruskich – w przypadku sądownictwa administracyjnego brak było „wyraźnej ciągłości rozwojowej”<sup>19</sup>. Nowoczesna kontrola sądowa administracji powstała dopiero wraz z wprowadzeniem wzorowanego na francuskim dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim. Sądownictwo to sprowadzało się głównie do rozstrzygania sporów majątkowych pomiędzy obywatelami a państwem. W pierwszej instancji wyrokowały rady prefekturalne, a w drugiej – Rada Stanu. Ten model sądownictwa przetrwał w Królestwie Polskim, dostosowany do nowego ustroju, tj. w pierwszej instancji wyrokowały komisje wojewódzkie, a w drugiej – Zgromadzenie Ogólne

<sup>17</sup> Najpoważniejsze przeprowadzono w 1821 r., *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]* [dalej: DPKP], t. VII, s. 230–258.

<sup>18</sup> P.M. Pilarczyk, *Funkcje kontrolne parlamentów na ziemiach polskich w początkach XIX w.*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. XIV, nr 2, s. 143–158.

<sup>19</sup> H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. XXVI, z. 2, s. 121.

Rady Stanu<sup>20</sup>. Już w Księstwie wyodrębnić się też zaczęło, obce polskim tradycjom, postępowanie o charakterze karno-skarbowym, rozwinięte potem w Królestwie Polskim<sup>21</sup>.

„Nowe” widać też w dziedzinach, w których pewne osiągnięcia istniały już w epoce przedrozbiorowej. Nie nawiązano do prób budżetowych, podejmowanych w czasach stanisławowskich, co również związane było z inną pozycją władzy ustawodawczej. W Księstwie budżetu państwa po prostu nie było, natomiast w Królestwie nowoczesny kształt budżetu, uchwalanego przez sejm, wpisano do konstytucji. Nie powrócono wówczas jednak do czasów przedrozbiorowych ani w przepisach, ani w praktyce budżetowej, która daleko odeszła od regulacji konstytucyjnych, gdyż budżet nigdy nie został uchwalony przez sejm<sup>22</sup>.

### 3

**3.1.** Choć Rzeczpospolita upadła, przetrwały istniejące w niej podatki. Z wieloma z nich pożegnano się dopiero w wyniku likwidacji odrębności Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym, choć niektóre przetrwały nawet do XX wieku. Patrząc na to szerzej – podatki miały swą prawną podstawę, ich długie trwanie jest więc też przykładem zachowania dawnego, przedrozbiorowego prawa.

Kontynuację widać najlepiej w przypadku ofiary, symbolu przemian podatkowych epoki Sejmu Wielkiego. Nowy podatek wprowadzono jako wydajne źródło finansowania powiększonej siły zbrojnej<sup>23</sup>. Nowoczesność ofiary nie polegała na tym, że był to (jak się go często określa) podatek dochodowy – w rzeczywistości był to tylko podatek gruntowy<sup>24</sup>. Ofiara stanowiła przełom w skarbowości Rzeczpospolitej, gdyż obciążenie to spadało bezpośrednio na szlachtę i duchowieństwo. Mimo że powstała jako podatek celowy i opierała się na fizjokratycz-

<sup>20</sup> W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 13–27; H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne...*, op. cit., s. 122–124; idem, *Historia administracji*, op. cit., s. 108–109.

<sup>21</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce...*, s. 119–120, 160.

<sup>22</sup> P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2014, *passim*.

<sup>23</sup> *Volumina Legum* [dalej: VL], t. IX, s. 73.

<sup>24</sup> O charakterze podatku świadczy jego konstrukcja, a nie zastosowana w przepisie terminologia („intrata”). Przedmiotem opodatkowania w podatku ofiary było posiadanie ziemi – obowiązek podatkowy powstawał niezależnie od osiągniętego z niej dochodu. O różnym rozumieniu przedmiotu podatku zob. M. Kalinowski, *Przedmiot podatku*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 19–22.

nej koncepcji podatku jedyne<sup>25</sup>, ofiara przetrwała długo – nawet gdy cel jej ustanowienia przeminął, a i o fizjokratyzmie wnet zapomniano. Konfederacja targowicka i sejm grodzieński, gorliwie w znoszeniu reform Sejmu Wielkiego, pozostawiły będący jego dziełem podatek ofiary<sup>26</sup>. Podobnie władze pruskie zachowały to źródło dochodu. Podwyższono tylko skalę podatkową, dla szlachty z 10% do 24% (stąd później myląc nazywano ten podatek ofiarą 24. grosza), a dla duchowieństwa z 20% do 50%<sup>27</sup>. W okresie porozbiorowym charakterystyczne było tylko połączenie słów „ofiara” i „podatek”. W ten sposób „podatek ofiary” niejako odcinał się od dawnej nazwy sugerującej, że jest to obciążenie dobrowolne<sup>28</sup>. Istniał on dalej w czasach Królestwa, a w okresie powojennym podwyższono tylko jego wysokość<sup>29</sup>. Ofiarę i inne dawne podatki gruntowe zastąpiono od 1867 r. jednym dworskim podatkiem gruntowym (dworskim, ponieważ osobnym podatkiem gruntowym obciążono uwłaszczonych w 1864 r. chłopów<sup>30</sup>). Zniesiono wówczas pobór „dworskiego kontyngensu liwerunkowego, ofiary i wszystkich dodatkowych do nich opłat, jako też tak nazwanego subsidium charitativum, podatku młynowego, kanonu z młynów i czopowego”<sup>31</sup>.

To jednak nie nowoczesność rozwiązań spowodowała ich długotrwałe stosowanie – rozbiory przetrwało również wiele innych obciążeń, mających dawniejszą metrykę. Podobne losy były udziałem podymnego, które było podatkiem o długich tradycjach. Dawne podymne zniesiono na fali reform skarbowych w 1764 r., by przywrócić je w nowej formie w 1775 r. Sejm Wielki starał się zwiększyć wpływy z podymnego<sup>32</sup> i podwyższony podatek został przejęty przez Prusaków, którzy go przekonstruowali i dodatkowo podwyższyli<sup>33</sup>. W ten sposób podymne przetrwało do czasów Księstwa, a sejm w 1809 r. jeszcze je zwiększył, tworząc drugie, tzw. podymne podwyższone<sup>34</sup>. I te podatki, podymne (nazywane

<sup>25</sup> R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, op. cit., s. 335.

<sup>26</sup> VL, t. X, s. 224.

<sup>27</sup> *Obwieszczenie względem przyszłych Podatków w Prusiech Południowych*, 24 kwietnia 1795 r., „Gazeta Warszawska” 1795, nr 39 (dodatek), s. 427–429.

<sup>28</sup> W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. I, wyd. 3, Księgarnia Seyfartha i Czajkowskiego, Lwów 1884, s. 512.

<sup>29</sup> DPKP, t. XLI, s. 142–147; DPKP, t. LXIII, s. 61–65.

<sup>30</sup> DPKP, t. LXII, s. 27–29.

<sup>31</sup> DPKP, t. LXVI, s. 100; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. 2: 1831–1867, Warszawa 1908, s. 140–141.

<sup>32</sup> R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, op. cit., s. 232–249.

<sup>33</sup> *Patent względem uregulowania Podatków w Prusiech Południowych i Nowo-Wschodnich*, Berlin, 12 lutego 1797 r.

<sup>34</sup> DPKW, t. II, s. 252–254.

dawnym) i nowe podymne podwyższone pobierano dalej w Królestwie. Ostatecznie wprawdzie zniesiono je w miastach<sup>35</sup>, ale na wsi przetrwało długo, bo zreformowane w 1923 r. uległo likwidacji dopiero po II wojnie światowej<sup>36</sup>.

Dochody uzyskiwane z obciążeń nałożonych na alkohol, tytoń czy sól były przed rozbiorem stosunkowo niewielkie. Podatki konsumpcyjne z czasów Rzeczypospolitej jednak również przetrwały panowanie pruskie. Opodatkowanie alkoholu w postaci czopowego zreformował dopiero sejm Księstwa w 1811 r. W Królestwie podatek ten był z kolei wydzierżawiany. Dochody z konsumpcji rosły jednak też na skutek wprowadzania nowych monopolów skarbowych, propinacyjnego i tytoniowego, przynoszących skarbowi poważne kwoty, a ministrowi Ksaweremu Druckiemu-Lubeckiemu – niepopularność. Trzecim z monopolów w Królestwie był monopol solny<sup>37</sup>.

W okresie porozbiorowym funkcjonowało też wiele innych, drobniejszych podatków staropolskich, lecz miały one już raczej tylko szczątkowe znaczenie. Tak było z *subsidiium charitativum*, czyli podatkiem płaconym przez duchowieństwo<sup>38</sup>. W Królestwie dawał on tylko drobne kwoty – bo ubywało płatników. Podobna sytuacja była z podatkiem łanowym, który również przetrwał, lecz ten już u schyłku Rzeczypospolitej był swego rodzaju reliktem XVI-wiecznych reform batoriańskich<sup>39</sup>.

Nie wszystko oczywiście z epoki przedrozbiorowej przetrwało i niektóre obciążenia z czasów Rzeczypospolitej zostały zniesione – Prusy od razu zlikwidowały choćby szelężne i skórowe<sup>40</sup>. Wprowadzane były też nowe, nieistniejące wcześniej obciążenia. Można jednak uznać, że to, co przez kilkanaście lat wprowadzili Prusacy, to były z punktu widzenia skarbu drobiazgi, takie jak podatek szkolny<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Zob. W. Grabski, *Memoryał członka Dumy Państwowej, W. Grabskiego, dotyczący zrównania podatku od dochodu z nieruchomości miejskich w guberniach Królestwa Polskiego z takim samym podatkiem, pobieranym w pozostałych miejscowościach Państwa*, „Praca” 1909, nr 5, s. 3.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych tudzież niektórych podatków budynkowych, Dz.U. z 1923 r., nr 65, poz. 505; Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych, Dz.U. z 1947 r., nr 40, poz. 198.

<sup>37</sup> M. Ajzen, *Polityka gospodarcza Lubeckiego (1821–1830)*, Towarzystwo Naukowe Warszawskie, Warszawa 1932, s. 38–75.

<sup>38</sup> *Subsidiium charitativum* jako stały podatek funkcjonowało od 1775 r., VL, t. VIII, fol. 150–152.

<sup>39</sup> H. Radziszewski, *Skarb i organizacja...*, *op. cit.*, t. 1, s. 55–57, 60–61.

<sup>40</sup> *Obwieszczenie względem przyszłych Podatków w Prusiech Południowych...*, *op. cit.*

<sup>41</sup> Zob. D. Łukasiewicz, *Szkolnictwo w Prusach Południowych (1793–1806) w okresie reform oświeceniowych*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań–Warszawa 2004, s. 95–103.

Trudno też mówić o kontynuacji w przypadku ceł, choć te w okresie przedrozbiorowym istniały i tradycyjnie przez wieki miały charakter skarbowy, będąc rodzajem opodatkowania pośredniego. Podatki takie (obciążające handel) mogły przynosić państwu duże wpływy, lecz w przypadku Rzeczypospolitej, po krótkotrwałym sukcesie cła generalnego, ten rodzaj dochodu po I rozbiorze stracił na znaczeniu. Wchłonięcie ziem polskich przez Prusy oznaczało wejście ich w ramy pruskiego organizmu celnego i likwidację nie tylko dotychczasowych granic celnych, ale i całego polskiego systemu celnego. W 1807 r. przyniosło to taki skutek, że Księstwo przyjęło w celnictwie istniejące rozwiązania pruskie, i już Komisja Rządząca zdecydowała, że „zachowana będzie w zupełności taryffa ostatniego Rządu”. Nawet więc jeśli zakazywano handlu z Anglią i wprowadzano preferencje celne dla towarów francuskich<sup>42</sup>, system celny pozostał popruski. Jednak w sytuacji, w jakiej znajdowało się zarówno Księstwo, jak i potem Królestwo, uzyskiwane wpływy były stosunkowo niewielkie. Zresztą cła w Królestwie, za sprawą Lubeckiego, przestały mieć charakter wyłącznie fiskalny. Państwo starało się prowadzić za ich pomocą niezależną politykę gospodarczą, choć oczywiście na zmiany w celnictwie okresu Królestwa duży wpływ wywierała rosyjska polityka celna i zawierane międzynarodowe konwencje<sup>43</sup>.

Wydawać by się mogło, że w dziedzinie dochodów w okresie porozbiorowym zdecydowanie dominuje „stare”, gdyż w 1806 r. punktem wyjścia były głównie podatki staropolskie, tylko zmodyfikowane przez Prusaków. Brak zmian na samym początku wydaje się oczywisty – przejęcie istniejącego układu podatków było nieodzowne w sytuacji, w której odradzała się państwowość. Już Komisja Rządząca, organizując w lutym 1807 r. administrację, Dyrekcji Skarbu przypisała odbieranie dochodów publicznych i wymieniła istniejące „stałe i niestałe” oraz „inne opłaty za rządów Pruskich wybierane”<sup>44</sup>. Kilka dni później Komisja wydała jeszcze ustawę względem podatków, gdzie uregulowano pobór niektórych z nich, przypominając, że „[i]nne daniny i opłaty, pod jakimkolwiek nazwiskiem po Departamentach wszystkich za rządów Pruskiego znane i zwyczajne, w swojej naturze i dokładnem

<sup>42</sup> *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z r. 1807*, wyd. M. Rostworowski, t. I: *Dziennik czynności Komisji Rządzącej*, Kraków 1918, Allegata, nr 24, s. 518. Później wprowadzano dalsze zmiany, zauważając bezcelowość nadmiernych ceł, które wcześniej miały chronić pruskie manufaktury przed konkurencją (*ibidem*, nr 99, s. 606–608), czy też objęto preferencjami towarów z Saksonii (*Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, oprac. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, t. II, nr 314, s. 203–204).

<sup>43</sup> M. Ajzen, *op. cit.*, s. 93–94; C. Strzeszewski, *Handel zagraniczny Królestwa Kongresowego (1815–1830)*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1937, s. 67–71, 83.

<sup>44</sup> *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej...*, nr 41, s. 529.

wybijaniu zachowuje”<sup>45</sup>. Wreszcie Konstytucja Księstwa (art. 88) przedłużała wybieranie istniejących podatków do 1809 r.

W kolejnych latach ta zastana rzeczywistość była wprawdzie zmieniana, lecz nie na tyle, by jakoś znacznie przebudować system dochodów państwa. Sejm, wśród wymienionych enumeratywnie w konstytucji kompetencji, posiadał prawo uchwalania podatków. Znalazło to praktyczne zastosowanie podczas dwóch sejmów, które się w Księstwie zebrały i skoncentrowały swe prace właśnie na zagadnieniach fiskalnych. Wprawdzie ustanowiły one zarówno nowe obciążenia, jak i zmodyfikowały niektóre z istniejących, to jednak wzrost obciążeń i wpływów podatkowych osiągnięto, nie wprowadzając właściwie niczego przełomowego. Sejm z 1809 r. przyjął prawo o poborach, w którym zapisano, że wszystkie dotychczasowe podatki „na daley zachowane i wybierane być mają”, i wymieniono 16 istniejących obciążeń. Nowe zaś podatki oparto na dotychczasowych, podwyższając ich wymiar i rozszerzając stosowanie, co nawet oddawały nazwy: powiększona ofiara czy podwyższone podymne<sup>46</sup>. Taką konstrukcją usprawiedliwiał brak czasu, jednak w efekcie nowe podatki nie przynosiły skarbowi spodziewanych wpływów, a przysparzały kłopotów płatnikom. Powiększona ofiara, jak po roku alarmował minister skarbu, powodowała „[u]stawiczne Skargi, narzekania Obywateli na ucieszenie”, gdyż sposób rozkładu tego podatku w oparciu o dotychczas płaconą ofiarę i podymne był tak fatalny, iż gdzieniegdzie „więcey iak całoroczną Intratę, na opłatę tego podatku oddać wypada”, a czego efektem było „wstrzymanie wpływu tego podatku do Skarbu”<sup>47</sup>. Za nowości, choć o różnym znaczeniu i wartości, uchodzić może opłata patentowa, pobór w naturze produktów na wojsko czy „pobór od rzezi mięsa koszernego”. Ten ostatni podatek miał zastąpić istniejące dotychczas różnorodne obciążenia ludności żydowskiej<sup>48</sup>, ale należy go traktować jako tradycyjne, dyskryminujące tę grupę odstępstwo od powszechności opodatkowania. Natomiast popraskie szportle sądowe zostały zniesione i zastąpione papierem stemplowym<sup>49</sup>, czyli opłatą znaną z czasów stanisławowskich. Z kolei pobór osobisty na koszt fortyfikacji był wprawdzie celowym, ale jednak zwykłym podatkiem pogłównym<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> *Ibidem*, nr 49, s. 539–540.

<sup>46</sup> DPKW, t. I, s. 241–254.

<sup>47</sup> AGAD, Rada Stanu i Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego, Akta spraw, sygn. 175, s. 1–2.

<sup>48</sup> Zob. A. Oniszczyk, *Pod presją nowoczesności. Władze Księstwa Warszawskiego wobec Żydów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021, s. 218–219.

<sup>49</sup> DPKW, t. III, s. 5–6.

<sup>50</sup> DPKW, t. I, s. 249–250.

Na sejmie w 1811 r. ostro wystąpiła już opozycja, sprzeciwiając się zamysłom reform podatkowych<sup>51</sup>, ale i tak uchwalone prawo o poborach zmieniało niektóre dotychczasowe i wprowadzało nowe obciążenia. Zaprowadzono wówczas opłaty patentowe, rozszerzono używanie papieru stemplowanego, zreformowano czopowe, podymne i podatek od rzezi, natomiast ofiarę na wojsko – wprowadzoną na poprzednim sejmie – zniesiono<sup>52</sup>.

Trudno po okresie Księstwa było oczekiwać czegoś przełomowego – potrzeby były ogromne, warunki dla zmian niekorzystne, a przemiany gospodarcze nikłe i kraj zachowywał wciąż charakter rolniczy. Stąd też i wśród zmian można znaleźć takie specyficzne rozwiązania, jak pobór w naturze produktów rolnych na rzecz wojska<sup>53</sup>. I choć oba sejmy Księstwa przyjęły wiele regulacji podatkowych, to poza wzrostem obciążeń praktycznie nie przekształciły systemu dochodów państwa.

Później ta spuścizna Księstwa pozostała niemal nietknięta. Wprawdzie jeszcze w 1814 r. car Aleksander I postanowił nieco ulżyć mieszkańcom podbitego państwa i zniósł niektóre podatki<sup>54</sup>, jednak potem w Królestwie system dochodów zasadniczo zachował się bez zmian, a przynajmniej obyło się bez wprowadzania nowych obciążeń przez sejm. Zwłaszcza minister Lubecki potrafił sobie radzić bez nowych regulacji podatkowych, prowadząc politykę ścisłego egzekwowania należności podatkowych i wykorzystując do zwiększenia dochodów państwa monopole<sup>55</sup>, które stanowiły właściwie rodzaj opodatkowania konsumpcji.

**3.2.** Władysław Sobociński zauważył, że w Księstwie „[u]trzymał się zasadniczo system przychodów sprzed rozbiorów, zmodyfikowany nieznacznie przez rządy pruskie”<sup>56</sup>. Rzeczywiście, jeśli wziąć pod uwagę same konstrukcje podatkowe, to zmieniło się niewiele – odmianie ulegała jednak struktura dochodów państwa. Podstawy finansowe Rzeczypospolitej w czasach stanisławowskich opierały się na prostych podatkach bezpośrednich. Według ustawy z 1768 r. w Koronie najwięk-

<sup>51</sup> B. Grochulska, *Księstwo Warszawskie*, wyd. 2, Wiedza Powszechna, Warszawa 1991, s. 197.

<sup>52</sup> DPKW, t. IV, s. 25–110.

<sup>53</sup> DPKW, t. I, k. 251–252. Ów podatek – kontyngens liwerunkowy – w 1811 r. zezwolono jednak wnosić w pieniądzu (DPKW, t. IV, s. 109–110), a w czasach Królestwa przekształcono w zwykły podatek (*Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego. Wydział Skarbu*, t. I, Warszawa 1866, s. 271–275). Zniesiono go dopiero w 1902 r. wraz z podymnym miejskim, zob. *Podatek od nieruchomości*, „Kurier Polski”, 6/19 lipca 1902, nr 198, s. 2.

<sup>54</sup> Zob. J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813–1815. Organizacja i działalność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 97.

<sup>55</sup> Zob. J. Szczepański, *Książę Ksawery Drucki-Lubecki (1778–1846)*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2008, s. 150–152.

<sup>56</sup> W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Towarzystwo Naukowe Toruńskie, Toruń 1964, s. 141.

szy dochód dawać miało pogłównne, które zastępowano wprowadzonym czopowym i szelężnym. Kolejne pod względem wielkości wpływy (niemal równe) miały przynieść cła i kwarta ze starostw. Kwarta i hiberna, będące podatkami od ziemi, stanowiły prawie 1/3 dochodu skarbu koronnego<sup>57</sup>. Reformy podatkowe przeprowadzone w latach 1775–1776 nie stanowiły przełomu: wprowadzono cło generalne, ale wrócono też do dawnego prostego podatku podymnego<sup>58</sup>. Ustawodawstwo Sejmu Wielkiego przyniosło nieco nowych obciążeń, zarówno prymitywnych (oddawanych w naturze), jak i nowoczesnych (jak podatek od pensji). Choć pojawiły się nowe podatki pośrednie, to jednak największe dochody dawała ofiara, przez co udział podatków od ziemi wzrastał<sup>59</sup>. Sejm grodzieński z 1793 r. przyniósł już niewiele w kwestiach podatkowych.

Kwestia rzeczywistej wysokości dochodów uzyskiwanych z poszczególnych źródeł w Księstwie Warszawskim jest trudna do ustalenia nie tylko ze względu na brak budżetu, ale i istnienie zaległości podatkowych. Według opublikowanych wycieńń posła Józefa Godlewskiego, podatki pośrednie miały większe znaczenie, przynosząc ponad połowę dochodów skarbowych – choć to niemal w 1/2 zasługa wpływów z funduszu solnego. Tzw. podatki nowe (czyli uchwalone na sejmie w 1809 r.) dały tylko ok. 1/4 tego, co spodziewano się z nich uzyskać. W tej sytuacji znaczenie zachowały dawne podatki bezpośrednie: ofiara i podymne<sup>60</sup>. Próba dalszego rozszerzenia podatków pośrednich na sejmie 1811 r. udała się połowicznie.

W czasach Królestwa Polskiego już wyraźnie mniejsze było znaczenie podatków bezpośrednich<sup>61</sup> na skutek wzrostu dochodów z istniejących podatków pośrednich. Nabrały wtedy ogromnego znaczenia monopole skarbowe, które można traktować jako podatki konsumpcyjne. Ponieważ podczas pierwszego rozbioru utracono saliny wielkie, sól przynosiła już tylko skromne dochody. W Księstwie częściowo odzyskano dostęp do soli, a dochód z funduszu solnego był największą częścią dochodów niestałych, przynoszącą niemal tyle co cła, akcyza i czopowe razem wzięte<sup>62</sup>. Podobnie było w czasach Królestwa: w 1828 r. wszystkie dochody

<sup>57</sup> VL, t. VII, fol. 636–637. Dla uproszczenia wywodów, pominięta została specyfika Wielkiego Księstwa Litewskiego, gdzie struktura dochodów była nieco inna. Jednak jego ziemie, z małymi wyjątkami, nie weszły już w skład ani Księstwa, ani Królestwa.

<sup>58</sup> VL, t. VIII, fol. 133–137, 149.

<sup>59</sup> Zob. R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, *op. cit.*, s. 337–338, 341–342.

<sup>60</sup> Zob. [J. Godlewski], *Głosy posła Maryampolskiego na Seymie roku 1811° w Warszawie miane z dołączeniem uwag i krótkiego namienienia niektórych w czasie Seymu czynności*, [b.m.r.w.], tabela ad A nr 2.

<sup>61</sup> S. Smolka, *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*, t. I, wyd. 2, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1984, s. 171.

<sup>62</sup> [J. Godlewski], *op. cit.*

niestałe przyniosły prawie 44 mln zł, z czego dochód solny aż 17 mln, natomiast cła ponad 9 mln zł, a opłaty konsumpcyjne niecałe 9 mln zł<sup>63</sup>.

Wprawdzie w Rzeczypospolitej skarbowość już przed rozbiorami opierała się na dochodach podatkowych, to jednak nie można uznać jej za właściwe *fiscal state*<sup>64</sup>. Paradoksalnie, gdy w krajach europejskich tego okresu malało znaczenie dochodów uzyskiwanych przez państwo z własnego majątku, tu było odwrotnie. Wynikało to z tego, że w okresie przedrozbiorowym trudno mówić o bezpośrednich dochodach z majątku, gdyż dochód ze starostw czy dóbr królewskich wnoszono tylko w formie omówionych wyżej podatków (kwarta, hiberna). Dopiero u schyłku Rzeczypospolitej próbowano uzyskać dochód z majątku, ale w sposób nadzwyczajny (licytacje, sprzedaż). Po rozbiorach państwo pruskie przejęło dawne dobra państwowe<sup>65</sup> i dzięki temu w Księstwie można było już czerpać z nich dochody. Odtąd źródła pozapodatkowe stały się ważną częścią dochodów państwa, co nie uległo zmianie w Królestwie. W państwach tych nie tylko uzyskiwano dochody z majątku, ale nawet rozpoczynano nowe przedsięwzięcia mające generować zysk. Już w Księstwie czerpano poważne zyski z dzierżawy dóbr narodowych oraz z lasów<sup>66</sup>. Budżet Królestwa na 1817 r. zakładał z tego tytułu ok. 10 mln zł, czyli ok. 1/4 dochodów państwa pochodziło z majątku.

Prawidłowe porównanie (a nie mechaniczne zestawienie) i ocena osiągniętych wielkości dochodów w różnych okresach jest zadaniem niemożliwym, a przynajmniej niezwykle trudnym do wykonania (należałoby przeprowadzać wyliczenia, uwzględniając wiele szczegółowych danych: zmiany granic i liczby ludności, zmiany wartości pieniądza, rozwój gospodarczy – by wspomnieć tylko najważniejsze), tym bardziej że nie dysponujemy niezbędnymi do tego danymi makroekonomicznymi<sup>67</sup>. Wszelkie oceny wysiłku skarbowego i osiągniętych wyników finansowych

<sup>63</sup> *Obraz Królestwa Polskiego w okresie konstytucyjnym*, t. I: *Raporty Rady Stanu Królestwa Polskiego z działalności rządu w latach 1816–1828*, oprac. J. Leskiewiczowa, F. Ramotowska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 330–334. Wysoki dochód z soli wynikał z zawartej z Austrią konwencji likwidacyjnej, na mocy której artykuł ten dostarczany był do Królestwa częściowo za darmo, a częściowo za stałą opłatą, DPKP, t. IX, s. 30–31.

<sup>64</sup> A. Filipczak-Kocur, *Poland-Lithuania before Partition*, [w:] *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815*, red. R. Bonney, Oxford University Press, Oxford – New York 2004, s. 477. O przekształcaniach w kierunku *fiscal state* zob. E.L. Petersen, *From domain state to tax state. Synthesis and interpretation*, „Scandinavian Economic History Review” 1975, vol. 23, no. 2, s. 116–148.

<sup>65</sup> Zob. J. Wąsicki, *op. cit.*, s. 224–227.

<sup>66</sup> [J. Godlewski], *op. cit.*

<sup>67</sup> Zob. np. niezrealizowany pomysł Witolda Kuli obliczenia wysokości dochodu narodowego Polski przedrozbiorowej, W. Kula, *Dochód społeczny ziem polskich w XVIII w.*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2006, t. LXVI, s. 139–151.

państwa (zarówno w XVIII w., jak i potem w Księstwie i w Królestwie) pozostają bardziej subiektywnymi opiniami historyków niż rzeczową analizą.

#### 4

W rozważaniach o skarbowości zazwyczaj stosunkowo mniej miejsca – w porównaniu do dochodów – poświęca się wydatkom. Dla omawianego okresu może to być po części zrozumiałe, bo o ile sposobów i metod zdobywania przez państwo środków było wiele, o tyle zestawienie celów, na które je wydatkowano, nie wyglądało już imponująco. Ekspansja wydatków większości państw europejskich możliwa była dopiero w XIX wieku. Wtedy rozszerzały one zakres swych działań, i dopiero wówczas pojawiają się nowe kategorie nakładów. W XVIII wieku wciąż normą było to, że państwa poza utrzymaniem wojska i administracji, i ewentualnym zaangażowaniem w przedsięwzięcia gospodarcze, nie ponosiły innych istotnych wydatków<sup>68</sup>.

Rzeczpospolita czasów stanisławowskich, jeśli czymś odbiegała od modelu swej epoki, to jedynie skalą – poza finansowaniem wojska, opłacaniem nowo stworzonej administracji, inne wydatki państwowe miały charakter marginalny. Według ustawy z 1768 r. porządkującej finanse, z wydatków „ordynaryjnych” w Koronie na wojsko przeznaczone było 9,3 mln zł, a na pozostałe wydatki tylko 2,25 mln zł – przede wszystkim na pensje urzędnicze<sup>69</sup>. Do końca istnienia państwa nie uległo to zasadniczym zmianom.

Księstwo Warszawskie wydaje się podobne pod tym względem, i nawet proporcje wydatków są zbliżone. W tym państwie jednak potrzeby militarne otrzymały zdecydowany priorytet<sup>70</sup>, w efekcie na utrzymanie administracji środków brakowało – bywało, że nawet na wypłatę skromnej pensji trzeba było czekać<sup>71</sup>. Na wojsko przeznaczano od 2/3 do 3/4 ogólnej sumy wydatków państwowych. Mimo pomysłów wspierania własnej gospodarki, nie były one w istniejącej sytuacji właściwie możliwe do zrealizowania. Pośród nowych, istotnych kategorii wydatków pojawiła się jedynie oświata<sup>72</sup>. W czasach pruskich fundusze pojezuickie

<sup>68</sup> Por. R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 143–145.

<sup>69</sup> VL, t. VII, fol. 637–639.

<sup>70</sup> Znalazło to wyraz w przepisach, gdy już w 1808 r. Fryderyk August określił pierwszeństwo wypłat, *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego...*, t. I, nr 129, s. 118.

<sup>71</sup> Zob. M. Krzymkowski, *Status prawny urzędników Księstwa Warszawskiego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2004, s. 71–89; P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji budżetu państwa...*, *op. cit.*, s. 176–177.

<sup>72</sup> Wprawdzie już przed rozbiorem państwo zajęło się kwestiami szkolnictwa, lecz zarządzająca oświatą Komisja Edukacji Narodowej miała własny system dochodów.

uzupełniane były dotacją skarbową, i podobny system finansowania oświaty przez państwo pozostał w Księstwie i Królestwie<sup>73</sup>.

Dopiero w Królestwie Polskim możliwe okazało się rozszerzenie wydatków. Choć wciąż ogromne kwoty trzeba było przeznaczać na wojsko (każdego roku około połowę środków, co było nakazane odgórnie), prócz dotychczas istniejących pozycji wydatków udało się zaopatrzyć z funduszy skarbowych i Towarzystwo Kredytowe Ziemskie, i Bank Polski. Oczywiście, państwo prowadziło politykę inwestycyjną, nie tylko budując infrastrukturę (drogi, kanały), ale też wspierając rozwój górnictwa i rozpoczynając program industrializacji<sup>74</sup>. Pojawiały się też załączki wydatków społecznych, jak opłacanie pensji emerytalnych dla urzędników, które – choć już wcześniej przyznawane jednostkowo – dopiero w epoce Królestwa uregulowane zostały systemowo<sup>75</sup>.

Wielkość wydatków zmieniała się wraz ze zmianami wysokości osiągniętych dochodów. Jeśli jednak rozpatrywać wydatki państwa w kontekście kontynuacji i nowości, wyraźnie widać, że ich struktura niewiele odbiegała od tego, co było dawniej, więc pod tym względem czasu przed- i porozbiorowe pozostają podobne.

## 5

Księstwo i Królestwo, państwa w wielu aspektach nowoczesne, zachowały w dużej mierze staropolskie konstrukcje podatkowe. W Księstwie, przy ciągłych problemach finansowych i wojnach, nie było warunków dla reform. W Królestwie również o tym nie myślano – podatki były kwestią polityczną, a na ich podwyższenie nie zgadzał się monarcha<sup>76</sup>. Początkowe problemy finansowe minister Jan Węgleński myślał zażegnać oszczędnościami w wydatkach, a minister Lubecki potrafił wykorzystać istniejące już obciążenia, by postawić skarb na nogi. W ten sposób odrodzona skarbowość zachowała dużo przedrozbiorowego dziedzictwa. Struktura wydatków również niewiele się zmieniała. „Nowe” zaznaczyło się przede wszystkim w instytucjach, które zostały odgórnie zaprowadzone w tych państwach.

Tym samym w tych – z gruntu nowoczesnych – XIX-wiecznych państwach przetrwały przedrozbiorowe relikty, sąsiadujące z najnowszymi osiągnięciami prawnymi i ustrojowymi, które wówczas zaprowadzono. Skarbowość stanowi

<sup>73</sup> A. Winiarz, *Szkołnictwo Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1807–1831)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 68–83.

<sup>74</sup> Zob. J. Jedlicki, *Nieudana próba kapitalistycznej industrializacji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1964, s. 46–52; *Obraz Królestwa Polskiego...*, *op. cit.*, s. 62–66, 135–138, 220–226, 307–310.

<sup>75</sup> Pierwsza regulacja pochodziła już z 1816 r., DPKP, t. I, s. 210–214.

<sup>76</sup> AGAD, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, sygn. 1270, k. 9–16.

więc przykład zarówno ciągłości, jak i modernizacji, gdyż w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim obok siebie funkcjonowały rozwiązania z epoki staropolskiej, pochodzące od zaborców, i nowe, wprowadzane na wzór innych ówczesnych państw.

Nie jest w tym miejscu możliwe opisanie całości zagadnienia sformułowanego w tytule, gdyż porozbiorowa skarbowość nie ogranicza się jedynie do przedstawionych tu spraw: instytucji, struktury dochodów i wydatków czy trwania, przemian i wprowadzania nowych regulacji prawnych. Choć tradycyjnie rozumiana skarbowość<sup>77</sup> umieszczana jest w kontekście historycznoprawnym czy historycznogospodarczym, to jednak poza aspektem prawnym wiąże się z nią jeszcze całe spektrum zagadnień – wszak przemiany skarbowości związane są również z zachodzącymi zmianami społecznymi, a także tymi w sferze mentalności czy stosunku do państwa. Staropolski, z gruntu nieufny stosunek do władzy i podatków (słynne zdanie Stanisława Orzechowskiego, który wśród trzech powinności szlacheckich podawał zaledwie „dwa grosze z łanu”<sup>78</sup>), zmieniał się już w epoce reform stanisławowskich. Państwo nowocześnie zorganizowane wymagało odpowiednich obciążeń podatkowych, które dopiero u schyłku istnienia Rzeczypospolitej próbowano wprowadzać. A już w kilkanaście później, w Księstwie i Królestwie, społeczeństwo, choć skarżyło się na nadmierny fiskalizm władz, potrafiło ponosić jeszcze większy wysiłek finansowy.

Istotną przeszkodą dla przedstawienia pełniejszego obrazu skarbowości jest również deficyt badań. Poza dość rozwiniętymi badaniami nad administracją, o porozbiorowej skarbowości we współczesnej literaturze historycznej zazwyczaj można znaleźć jedynie uwagi dość ogólne, podawane na marginesie innych rozważań, niedokładne<sup>79</sup>, często wręcz banalne – czasem chyba można mówić tu wręcz o „mitach historiograficznych”. Poza tym nawet w tym istniejącym, skromnym dorobku istnieje nierównomierność, bo przeważają prace właśnie dotyczące przede wszystkim Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego<sup>80</sup>. Skarbowość pozostaje

<sup>77</sup> Por. E. Fojcik-Mastalska, *O współczesnym rozumieniu skarbowości i prawa skarbowego*, [w:] *Magistri Nostri skarbowości i prawa skarbowego w Polsce do 1939 r.*, red. T. Nieborak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016, s. 23–26.

<sup>78</sup> Zob. P. Krzywoszyński, *Koncepcja podatku w myśli Stanisława Orzechowskiego*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawnohistoryczne*, red. D. Bogacz, M. Tkaczuk, Wydział Prawa i Administracji US, Szczecin 2006, s. 765–771.

<sup>79</sup> Jako przykład niech posłuży książka, w której na jednej stronie czytamy, że Prusy zachowały przedrozbiorowy podatek ofiary (s. 389), a na innej (s. 396), że go zniosły, zob. D. Łukasiewicz, *Sarmatyzm i Prusy na przełomie XVIII i XIX wieku*, Instytut Historii PAN, Warszawa 2015.

<sup>80</sup> Zob. W. Tekely, *Skarbowość na ziemiach polskich w dobie zaborów – stan badań*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2003, t. VIII, s. 60–61.

tematyką słabo rozpoznaną, a pewne jej dziedziny, jak historia podatków, właściwie w naukowych dociekaniach nie istnieją<sup>81</sup>. A przecież utrzymywanie i reformowanie przedrozbiorowych podatków świadczy o długim trwaniu konstrukcji dawnego prawa publicznego – prawa państwa, które przestało istnieć w 1795 r.

Niniejsze rozważania są więc dopiero pewną propozycją – należałoby je w wielu miejscach rozwinąć i uszczegółowić. Stanowiąc mogą też punkt wyjścia do szeregu dalszych dociekań, jak choćby dotyczących zmian w poszanowaniu prawa, praktyki politycznej czy sposobu funkcjonowania państwa, zbierającego i wydającego środki pieniężne. Należałoby również spojrzeć na finanse lokalne i to wszystko, co pozostawało poza – nazywając umownie – centralną ewidencją skarbową. Wreszcie także należałoby poddać bardziej szczegółowej analizie przemiany opisywanych tu instytucji w okresie popowstaniowym – z bagażem których narodziła się II Rzeczpospolita.

Osobną kwestią jest to, że przecież o staropolskiej skarbowości można mówić w kontekście całości ziem dawnej Rzeczypospolitej, a tym samym należałoby objąć badaniami też te poza granicami Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Nie można przecież pominąć dziedzictwa Wielkiego Księstwa Litewskiego z jego nieco odmienną od koronnej skarbowością. Potem konieczne do zbadania są też dzieje skarbowe Wolnego Miasta Krakowa, gdzie do połowy XIX wieku niczym endemity przetrwały różne staropolskie relikty<sup>82</sup>. Podobnie zresztą było na ziemiach przypadłych po 1815 r. Prusom, wszak Wielkie Księstwo Poznańskie odziedziczyło podatki po Księstwie Warszawskim, i pomimo różnych reform i zmian w podymnym i ofercie, dopiero w 1861 r. ujednociono podatki gruntowe w całym państwie<sup>83</sup>. Pamiętając o zmianach granic, należałoby tak samo prześledzić skarbowość na ziemiach zaboru austriackiego<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> W Polsce taka dziedzina jak *fiscal history* nie istnieje, brak nawet ustalonego odpowiednika jej nazwy w polszczyźnie – czy należałoby mówić o historii podatków, podatkowej, opodatkowania czy fiskalnej?

<sup>82</sup> System podatkowy Wolnego Miasta Krakowa funkcjonował do 1852 r., zob. M. Mataniak, *Rada Administracyjna Miasta Krakowa i Jego Okręgu (1846–1853)*, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Kraków 2019, s. 235.

<sup>83</sup> Zob. A. Komar, *Polityka podatkowa rządu pruskiego w Wielkim Księstwie Poznańskim w latach 1815–1870*, „Studia i Materiały do Dziejów Wielkopolski i Pomorza” 1960, t. VI, z. 2, s. 131–136.

<sup>84</sup> System podatkowy Galicji Zachodniej, wraz z zachowanymi podatkami przedrozbiorowymi, przedstawił dość szczegółowo T. Mencil, *Galicja Zachodnia 1795–1809*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1976, s. 316–344.

## Bibliografia

### Źródła archiwalne

Archiwum Główne Akt Dawnych:

Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, sygn. 1270.

Rada Stanu i Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego, Akta spraw, sygn. 175.

### Źródła drukowane

[Godlewski J.], *Głosy posła Maryampolskiego na Seymie roku 1811° w Warszawie miane z dołączeniem uwag i krótkiego namienienia niektórych w czasie Seymu czynności*, [b.m.r.w.].

Gordziejew J., *Materiały źródłowe do dziejów Wielkiego Księstwa Litewskiego*, cz. 3: *Z zagadnień skarbowości w dobie stanisławowskiej*, „Rocznik Biblioteki Naukowej PAU i PAN w Krakowie” 2005, R. L, s. 97–128.

Grabski W., *Memoryał członka Dumy Państwowej, W. Grabskiego, dotyczący zrównania podatku od dochodu z nieruchomości miejskich w guberniach Królestwa Polskiego z takim samym podatkiem, pobieranym w pozostałych miejscowościach Państwa*, „Praca” 1909, nr 5, s. 3.

*Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z r. 1807*, wyd. M. Rostworowski, t. I: *Dziennik czynności Komisji Rządzącej*, Akademia Umiejętności i Towarzystwo Popierania Wydawnictw Akademii Umiejętności, Kraków 1918.

*Obraz Królestwa Polskiego w okresie konstytucyjnym*, t. I: *Raporty Rady Stanu Królestwa Polskiego z działalności rządu w latach 1816–1828*, oprac. J. Leskiewiczowa, F. Ramotowska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984.

*Obwieszczenie względem przyszłych Podatków w Prusiech Południowych*, 24 kwietnia 1795 r., „Gazeta Warszawska” 1795, nr 39 (dodatek), s. 427–429.

*Patent względem uregulowania Podatków w Prusiech Południowych i Nowo-Wschodnich*, Berlin, 12 lutego 1797 r.

*Podatek od nieruchomości*, „Kurjer Polski”, 6/19 lipca 1902, nr 198, s. 2.

*Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, oprac. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964, t. I–II.

*Volumina Legum. Przedruk zbioru praw staraniem XX. Pijarów w Warszawie, od roku 1732 do roku 1782, wydanego*, wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1860, t. VII–VIII.

*Volumina Legum*, t. IX, Akademia Umiejętności, Kraków 1889.

*Volumina Legum*, t. X, wyd. Z. Kaczmarczyk, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 1952.

*Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego. Wydział Skarbu*, t. I, Warszawa 1866.

### Akty prawne

Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego], t. I–IV.

Dziennik Praw [Królestwa Polskiego], t. I, VII, IX, XLI, LXII–LXIII, LXVI.

Ustawa z dnia 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych tudzież niektórych podatków budynkowych, Dz.U. z 1923 r., nr 65, poz. 505.

Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych, Dz.U. z 1947 r., nr 40, poz. 198.

### Opracowania

Ajzen M., *Polityka gospodarcza Lubeckiego (1821–1830)*, Towarzystwo Naukowe Warszawskie, Warszawa 1932.

Filipczak-Kocur A., *Poland-Lithuania before Partition*, [w:] *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815*, red. R. Bonney, Oxford University Press, Oxford – New York 2004, s. 473–479.

Fojcik-Mastalska E., *O współczesnym rozumieniu skarbowości i prawa skarbowego*, [w:] *Magistri Nostri skarbowości i prawa skarbowego w Polsce do 1939 r.*, red. T. Nieborak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016, s. 23–32.

Grochulska B., *Księstwo Warszawskie*, wyd. 2, Wiedza Powszechna, Warszawa 1991.

Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. 4, Liber, Warszawa 1997.

Izdebski H., *Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1971, t. XXIII, z. 1, s. 69–101.

Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. XXVI, z. 2, s. 119–150.

Jedlicki J., *Nieudana próba kapitalistycznej industrializacji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1964.

Kalinka W., *Sejm Czteroletni*, t. I, wyd. 3, Księgarnia Seyfartha i Czajkowskiego, Lwów 1884.

Kalinowski M., *Przedmiot podatku*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2013.

Kallas M., *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1975.

Komar A., *Polityka podatkowa rządu pruskiego w Wielkim Księstwie Poznańskim w latach 1815–1870*, „Studia i Materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza” 1960, t. VI, z. 2.

Krzywkowski M., *Status prawny urzędników Księstwa Warszawskiego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2004.

Krzywoszyński P., *Koncepcja podatku w myśli Stanisława Orzechowskiego*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, red. D. Bogacz, M. Tkaczuk, Wydział Prawa i Administracji US, Szczecin 2006, s. 765–771.

Kula W., *Dochód społeczny ziem polskich w XVIII w.*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2006, t. LXVI, s. 139–151.

Leśnodorski B., *Państwo polskie na przełomie dwu stuleci*, [w:] *Polska w epoce oświecenia. Państwo – społeczeństwo – kultura*, red. B. Leśnodorski, Wiedza Powszechna, Warszawa [1971], s. 412–439.

- Łukasiewicz D., *Sarmatyzm i Prusy na przełomie XVIII i XIX wieku*, Instytut Historii PAN, Warszawa 2015.
- Łukasiewicz D., *Szkolnictwo w Prusach Południowych (1793–1806) w okresie reform oświeceniowych*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań–Warszawa 2004.
- Mataniak M., *Rada Administracyjna Miasta Krakowa i Jego Okręgu (1846–1853)*, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Kraków 2019.
- Mencel T., *Galicja Zachodnia 1795–1809*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1976.
- Oniszczyk A., *Pod presją nowoczesności. Władze Księstwa Warszawskiego wobec Żydów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.
- Petersen E.L., *From domain state to tax state. Synthesis and interpretation*, „Scandinavian Economic History Review” 1975, vol. 23, no. 2, s. 116–148.
- Pilarczyk P.M., *Funkcje kontrolne parlamentów na ziemiach polskich w początkach XIX w.*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. XIV, nr 2, s. 143–158.
- Pilarczyk P.M., *Kontrola państwowa w Polsce przedrozbiorowej – komisje skarbowe jako organy kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2, s. 162–179.
- Pilarczyk P.M., *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2014.
- Pilarczyk P.M., *Początki kontroli państwowej w Polsce – obce wzorce i własne osiągnięcia*, „Kontrola Państwowa” 2014: 95. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli (numer jubileuszowy), s. 45–62.
- Prinz F., *Niemcy. Narodziny państwa. Celtowie, Rzymianie, Germanie*, tłum. D. Fałkowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Prusy w okresie monarchii absolutnej (1701–1806)*, red. B. Wachowiak, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2010.
- Przygodzki J., *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813–1815. Organizacja i działalność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Radziszewski H., *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. 1: 1815–1830, Skład Główny Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1907.
- Radziszewski H., *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. 2: 1831–1867, Skład Główny Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1908.
- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Rybarski R., *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1937.
- Smolka S., *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*, t. I, wyd. 2, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1984.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Towarzystwo Naukowe Toruńskie, Toruń 1964.
- Strzeszewski C., *Handel zagraniczny Królestwa Kongresowego (1815–1830)*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1937.
- Szczepański J., *Książę Ksawery Drucki-Lubecki (1778–1846)*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2008.

- Šmigelskytė-Stukienė R., Brusokas E., Glemža L., Jurgaitis R., Rakutis V., *Modernios administracijos tapšmas Lietuvoje: valstybės institucijų raida 1764–1794 metais*, Lietuvos istorijos institutas, Vilnius 2014.
- Tekely W., *Skarbowość na ziemiach polskich w dobie zaborów – stan badań*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2003, t. VIII, s. 60–78.
- Wąsicki J., *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793–1806. Studium historycznoprawne*, Zakład imienia Ossolińskich, Wrocław 1957.
- Wierzbička M., *Dawne syntezy dziejów Polski. Rozwój i przemiany koncepcji metodologicznych*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.
- Winiarz A., *Szkolnictwo Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1807–1831)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984.
- Wyka K., *Aktualne społeczeństwo polskie a jego tradycja kulturalna*, [w:] idem, *O potrzebie historii literatury. Szkice polonistyczne z lat 1944–1967*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1969, s. 292–309.

PIOTR M. PILARCZYK

DR HAB., PROF. UAM, UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-0137-5827](https://orcid.org/0000-0003-0137-5827)

### *Relikty staropolskiej skarbowości na ziemiach polskich po rozbiorach – rekonesans*

Rozbiory Rzeczypospolitej nie przekreśliły istnienia szeregu dotychczasowych rozwiązań w dziedzinie skarbowości. W początkach XIX wieku w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim zachowano liczne konstrukcje z epoki staropolskiej. Zmiany zaszły przede wszystkim w dziedzinie zarządu finansami państwowymi, lecz już w przypadku poszczególnych podatków wiele z nich przetrwało długo – zmieniane i reformowane, niektóre świadczenia publiczne dotrwały nawet do XX wieku. Również struktura dochodów publicznych nie uległa większym zmianom w epoce porozbiorowej. Dostrzec też można liczne podobieństwa pomiędzy epoką przedrozbiorową a czasami Księstwa i Królestwa w przypadku kształtu wydatków publicznych. W XIX wieku na ziemiach polskich w dziedzinie skarbowości i prawa skarbowego nowe rozwiązania sąsiadowały więc z licznymi relikdami epoki przedrozbiorowej.

**Słowa kluczowe:** Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie, podatki, skarbowość, historia opodatkowania

PIOTR M. PILARCZYK

PHD, DSc, ASSOCIATE PROFESSOR, ADAM MICKIEWICZ UNIVERSITY, POZNAŃ

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-0137-5827](https://orcid.org/0000-0003-0137-5827)

*The relics of the Old Polish finances in the post-partition Polish territories:  
reconnaissance*

The partitions of the Polish-Lithuanian Commonwealth did not cancel out a number of existing solutions in the sphere of public finance. At the beginning of the 19<sup>th</sup> century, a number of structures from the Old Polish era were preserved in the Duchy of Warsaw and the Kingdom of Poland. Changes took place primarily in the area of the management of state finances, but in the case of individual taxes many of them lasted for a long time. Changed and reformed, some public services even survived into the 20<sup>th</sup> century. The structure of public revenue did not change much in the post-partition era either. One can also see many similarities between the pre-partition era and the times of the Duchy and the Kingdom in the shape of public expenditure. Thus, in the 19<sup>th</sup> century in the Polish territory in the field of public finance and fiscal law, new solutions were juxtaposed with numerous relics of the pre-partition era.

**Keywords:** Duchy of Warsaw, Kingdom of Poland, taxes, public finances, fiscal history