

<https://doi.org/10.18778/0208-6050.78.04>

Karol Chylak

POLITYKA AGRARNA RZĄDU WŁADYSŁAWA GRABSKIEGO W LATACH 1923–1925

1. UWAGI WSTĘPNE

W końcu wieku XIX w Anglii obliczono, iż w małej Irlandii nie sposób przeprowadzić reformy agrarnej w czasie krótszym niż 15 lat¹. Sytuacja rolnictwa w Polsce w latach dwudziestych XX w. była wielokrotnie bardziej złożona niż w dziewiętnastowiecznej Irlandii. Zdawano sobie z tego sprawę: „w ciągu roku lub paru lat, można wiele zburzyć, można np. zburzyć wszystkie gospodarstwa większej własności. Ale tak olbrzymiej pracy jak reforma rolna prawdziwa, polegająca nie na burzeniu, lecz na budowaniu, nie można wykonać w krótkim przeciągu czasu”². Mimo to społeczeństwo uległo fascynacji i złudzeniu. Rozpoczęto budowę nowej, nieznanej nikomu rzeczywistości...

Kamień węgielny pod budowę nowych stosunków na wsi położono jeszcze w końcu żywota Szlacheckiej Rzeczypospolitej. Idąc za nowymi powiewami myśli z Zachodu w końcu XVIII w. rozpoczęto reformy w dobrach królewskich. Pojawiły się pierwsze zmiany ustawodawstwa, a Konstytucja 3 maja wzięła stan chłopski pod opiekę państwa. Jednak katastrofa polskiej państwowości wprowadziła te działania w stan głębokiej hibernacji.

Właściwe reformy te większe w pełnym tego słowa znaczeniu i te podążające ciemnymi drogami przyniósł wiek XIX, a realizacją zajęły się mniej lub bardziej wrogie Polakom rządy zaborcze. Z reguły jednak wszelkie działania reformatorskie wyjąwszy zabór pruski nie były podejmowane wskutek jakiejś zaplanowanej akcji naprawczej, ale jako środek uspokajający „buntujących się poddanych”.

¹ W. Sułkowska, *Dyskusja nad kierunkami przebudowy systemu agrarnego w Polsce (1918–1939)*, Kraków 1993, s. 7.

² Z. Ludkiewicz, *Sprawa rolna w Polsce*, Warszawa 1920, s. 83.

Wyłaniająca się z pożogi wojennej Rzeczpospolita była państwem rolniczym. Praca w gospodarstwie rolnym była podstawowym zajęciem blisko 2/3 ludności kraju³. Oczywiście było w tej sytuacji istnienie przeludnienia agrarnego, którego wielkość oceniano na 17–50%⁴. Niezdrowa była również struktura agrarna kraju, której zasadnicza cecha to polaryzacja gospodarstw, czyli współistnienie dużej liczby małej kilkuhektarowej własności z ogromnymi obszarowo latyfundiami, o ilości ziemi liczonej w tysiącach hektarów. Blisko 65% polskich gospodarstw było małymi nie przekraczającymi 5 ha warsztatami, zajmującymi niecałe 15% ziemi. Większa własność powyżej 100 ha gospodarowała na blisko 45% ziemi, stanowiąc tylko 0,6% wszystkich jednostek. Natomiast w skali kraju bardzo słabo był rozwinięty sektor średni⁵. Problemem był również poziom kultury rolnej. Do zagadnień kluczowych należało istnienie pozostałości archaicznych sposobów gospodarowania, a więc szachownica gruntów, serwituty i wspólnoty gruntowe.

Drugą Rzeczpospolitą pod względem cech struktury agrarnej, poziomu i kierunków gospodarowania można było podzielić na cztery regiony. Dość dobrze rozwinięta część zachodnia (Wielkopolska i Pomorze), w której o szachownicy i serwitutach już dawno zapomniano. Tam poziom intensyfikacji produkcji był względnie wysoki. Istniała namiastka przemysłu rolnego i najlepiej rozbudowana infrastruktura logistyczna. Region centralny stał o szczebel niżej. Zachowały się serwituty i szachownica, palącym problemem był nadmiar rąk do pracy. Katastrofalnie pod tym względem wyglądała Galicja. Tam przeludnienie było ogromne, gospodarstwa małe, karłowate, rozbite we wszechpanującą szachownicę. Poziom kultury rolnej niski, mimo najlepszych w kraju warunków glebowych i klimatycznych. Rozwiązany był tam natomiast problem służebności. Mało zaszczytne miejsce „ogona” w polskim rolnictwie zajmowały tereny wschodnie. Tam na ogólnie trudne warunki geofizyczne nakładały się wszelkie możliwe wady struktury agrarnej i niski poziom intensyfikacji produkcji.

Hasła reformy rolnej rozbrzmiewały na ziemiach polskich jeszcze przed wskrzeszeniem II Rzeczpospolitej. Już we wrześniu 1917 r. Tymczasowa Rada Stanu powołała do życia przy Departamencie Gospodarstwa Społecznego

³ M. Mieszczankowski, *Rolnictwo Drugiej Rzeczpospolitej*, Warszawa 1983, s. 45.

⁴ Władysław Grabski szacował liczbę zbędnych rąk roboczych na wsi na 31% stanu (*Historia wsi w Polsce*, Warszawa 1929, s. 441), Adam Rose na około 50% (*Przed trzecim okresem reformy rolnej*, „*Rolnictwo*” 1928, R. I, t. III, z. 2, s. 379), a Zdzisław Ludkiewicz na 3 mln, tj. 17% (*Podręcznik polityki agrarnej*, Warszawa 1930, s. 88). Bardzo ciekawe i kontrowersyjne dane ogłosił w 1935 r. Józef Poniatowski, kiedy to liczbę ludności zbędnej w rolnictwie ocenił na 8–9 mln (*Pojęcie i rozmiary przeludnienia wsi*, „*Rolnictwo*” 1935, R. VII, t. II, z. 1, s. 70). Powojenne obliczenia M. Mieszczankowskiego dały wyniki zbliżone do szacunku W. Grabskiego i Z. Ludkiewicza. Oceniał liczbę zbędnych na 4,5 mln osób, tj. 25% (*Rolnictwo...*, s. 57).

⁵ M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960, s. 19.

Wydział Reform Agrarnych, którego zadaniem miało być przygotowanie programu i projektów reform. Także krótkotrwały gabinet Józefa Świeżyńskiego sygnalizował podjęcie prac przygotowawczych (ministrem rolnictwa był tu Władysław Grabski). Radykalny głos z najwyższych władz usłyszano 7 listopada 1918 r. z „ust” (manifestu) lubelskiego Tymczasowego Rządu Ludowego. Zapowiadał on wywłaszczenie i zniesienie wielkiej i średniej własności oraz oddanie ziemi w ręce ludu pracującego pod kontrolą państwa⁶. Nieco łagodniej, lecz nadal groźnie ustosunkował się do większych posiadaczy rząd Jędrzeja Moraczewskiego. Jednak ostateczną decyzję składał na barki przyszłego Sejmu Ustawodawczego. W takiej sytuacji reforma rolna stała się istotnym elementem przedwyborczych gier o wpływy. Stronnictwa lewicowe i ludowe wzajemnie się licytowały. Natomiast prawica nie wystąpiła z jakimś zdecydowanym programem, ale starała się przede wszystkim zwalczać radykalne propozycje przeciwników. Nowo wybrany Sejm, w którym wielką siłą były partie ludowe, musiał się od razu zająć reformą rolną. Szybkie rozwiązanie sprawy było bardzo ważne dla stronnictw chłopskich, gdyż zwlekając mogłyby stracić zaufanie swych wyborców. Już w dniach 20–24 lutego 1919 r. sprawę poruszyli prawie wszyscy zainteresowani i większe ugrupowania polityczne. Powołano Komisję Rolną pod przewodnictwem W. Witosa. Zgłoszono kilka projektów reform różniących się znacznie od siebie nie tylko w kwestii środków wykonania, ale i ostatecznego celu.

Stronnictwa ludowe swoimi propozycjami dążyły do zmiany istniejącego *status quo* własności ziemi, ściślej domagały się przegrupowania jej na rzecz tych, którzy jej nie posiadali lub mieli jej niedostateczną ilość. Przyjęcie założenia, iż ziemia może należeć tylko do tego kto na niej bezpośrednio pracuje, stało się przyczyną i teoretycznym uzasadnieniem koncepcji ograniczania ilości ziemi w ręku jednego właściciela. Wraz z większą „lewicowością” stronnictwa zmniejszały się proponowane normy ziemi: PSL „Lewica” 100 morgów (56 ha)⁷, PSL „Wyzwolenie” 60–300 morgów (33,6–168 ha)⁸, PSL „Piaś” 100–200 morgów (56–112 ha)⁹. Kwestii odszkodowania (poza PSL „Lewicą”) nie lekceważono, choć nie myślano o wynagrodzeniu równym wartości przejmowanej własności. Istotnym był sposób wykorzystania w ten sposób zgromadzonego zapasu ziemi. Kolonizacja wewnętrzna i tworzenie małych gospodarstw to postulat „Lewicy” i „Wyzwolenia”, „Piaś” natomiast proponował rozparcelować, a więc sprzedać ziemię chłopom (równało się to oddaniu jej w ręce bogatszej części wsi). Różnice między jedną a drugą stroną były istotne, wskazywały bowiem całkowicie inny

⁶ F. Bujak, *Uwagi krytyczne o naszej reformie rolnej*, Warszawa 1921, s. 18.

⁷ Druki Sejmu Ustawodawczego, nr 336.

⁸ Druki Sejmu Ustawodawczego, nr 9.

⁹ Druki Sejmu Ustawodawczego, nr 10.

model przyszłego rolnictwa i proponowały inną strukturę agrarną wsi. Kluczowym był również pogląd na stopień zaangażowania państwa w reformę.

Po drugiej stronie barykady stanęły partie prawicowe z ZLN na czele. Ten ostatni, mimo iż w programie agrarnym zbliżał się do „Piasta”¹⁰, to wobec ekspansywnych żądań został zepchnięty do obrońcy istniejącego *status quo*. W swej propozycji obóz narodowy w zasadzie podobnie jak „Piast” widział przyszły ustrój agrarny oparty na sektorze średnim. Zasadniczą różnicą były środki, jakimi te zamierzenia myślano realizować. Odrzucono tu koncepcję norm własności, jak i niepełnego odszkodowania¹¹. Z łona obozu centrowego wyszła ciekawa propozycja zastosowania przymusu ekonomicznego w postaci progresywnego podatku gruntowego jako generatora podaży ziemi na rynek¹².

W rezultacie po burzliwych debatach i przetargach 10 lipca 1919 r. jednym głosem¹³ przeważyła „ludowa” koncepcja przymusu administracyjnego, niepełnego odszkodowania i drobnej własności tworzonej ręką urzędnika państwowego. Ostatecznie pierwsza odsłona walki o reformę rolną zakończyła się 15 lipca 1920 r. uchwaleniem ustawy „o reformie rolnej” idącej po linii uchwały z 10 lipca 1919 r.

Trudności w realizacji celów wytkniętych przez ustawę z lipca 1920 r. skłoniły władze do poszukiwania drogi jej naprawy. Rząd L. Skulskiego w 1920 r. zmienił nieco kierunek akcji, zmniejszając ustawową przewagę kolonizacji wewnętrznej nad parcelacją. Decyzją większości jego ministrów 30% zapasu ziemi miało przejść w ręce rolników posiadających gospodarstwa średniej wielkości i 10% dla większych (wcześniej tylko 20%)¹⁴. Latem 1922 r. prezes GUZ Seweryn Ludkiewicz próbował znaleźć sprzymierzeńców zarówno w sejmie, jak i w rządzie dla nowelizacji ustawy. Jednak ówczesne warunki nie sprzyjały realizacji tych zamierzeń. Mimo to rozpoczęto prace nad naprawą reformy, ograniczając się jednak tylko do ram najważniejszych

¹⁰ E. Maj, *Wizje wsi polskiej w myśli politycznej ZLN*, „Annales Universitas Mariae Skłodowskiej-Curie” 1999, vol. VI, sectio K, s. 118–126.

¹¹ Druki Sejmu Ustawodawczego, nr 339.

¹² Druki Sejmu Ustawodawczego, nr 80.

¹³ „Uchwała ustalająca zasady reformy rolnej zapadła wśród huku i trzasku po długiej, chwilami i namiętej dyskusji, w której nie brak było aluzji do kos i wideł, które mogły przeważać szalę na rzecz reformy rolnej, jeżeli nie przeważą jej głosy w Sejmie. Przeważył jeden głos poseł Moczyłowski (z ówczesnej grupy Skulskiego), której niewieście serce przelekleło się grózb zamieszek, może rewolucji... Kiedy ani spazmy jej, ani omdlenia nie skłoniły jej klubu do zmiany stanowiska, wyłamała się z pod solidarności klubowej. Ileż nadziei przywiązywaliśmy wówczas do uchwalonych zasad i jak łatwe wydawało się nam wówczas ich wykonanie”. Archiwum Historii Ruchu Ludowego (dalej AHRL), syg. 267, M. Rataj, *Wspomnienia*, s. 52.

¹⁴ K. Badziak, *Ruch ludowy a zagadnienie społeczno-gospodarcze u progu II Rzeczypospolitej*, [w:] *Chłopi a państwo*, red. J. Janczak, Łódź, s. 68.

i najbardziej koniecznych. W rezultacie powstał projekt ustawy o parcelacji i osadnictwie wniesiony do sejmu 12 maja 1923 r. na podstawie uchwały rządu z 26 kwietnia 1923 r.¹⁵ Zasadniczo podążał on za ustawą z lipca 1920 r., jednak w niektórych kwestiach wykraczał poza nią. Projekt łączył w jedną całość kolonizację wewnętrzną z parcelacją prywatną (ewentualnie instytucjonalną) wykonywaną pod kontrolą państwa. Kasowano przewlekłą procedurę (tzn. art. 3 ust. z 15 lipca 1920 r.), precyzyjniej określono kategorie majątków podległych przymusowemu wykupowi. Stworzono ochronę inwestującej większej własności (art. 4).

Jednocześnie też rozpoczęto prace nad ustawami „o sfinansowaniu parcelacji i osadnictwa” i „o parcelacji i osadnictwie na ziemiach wschodnich RP”¹⁶. Po kilku miesiącach i one były gotowe. Mimo to Rada Ministrów wniosła do sejmu tylko pierwszy z nich¹⁷.

Z końcem maja 1923 r. upadł jednak rząd W. Sikorskiego i sprawa nieco się przeciągnęła. Nowy, koalicyjny, oparty na pakcie lanckorońskim rząd W. Witosa zamierzał definitywnie rozwiązać sprawę reformy rolnej¹⁸. Początkowo zapowiedział utrzymanie po niezbędnych korektach projektów swego poprzednika. Ostatecznie wycofał się z tego i złożył nową propozycję autorstwa Stanisława Osieckiego, ministra reform rolnych¹⁹.

Zasadniczą zmianą było odejście od etatyzmu ku prywatnej działalności dotychczasowych właścicieli ziemi. Przymusowy wykup stanowił tu już tylko zabezpieczenie podaży ziemi. Określono roczny kontyngent parcelacyjny (400 tys. morgów), a więc tempo prac oraz tereny, na których miały się odbywać (60% we wschodniej części kraju). Projekt wszedł pod obrady sejmu 12 grudnia 1923 r. i wywołał co zrozumiałe krytykę po lewej stronie ław poselskich i co zaskakujące rządzącego „Piasta”. Na tym tle doszło do rozłamu w klubie, z którego pod przewodnictwem Jana Bryła i Andrzeja Pluty wystąpiło 15 posłów. Konsekwencją było nie tylko nieuchwalenie ustawy, ale i upadek rządu, który stracił większość.

Prace ustawodawcze w pierwszych latach II RP objęły także kwestie likwidacji wad agrarnych a więc komasacji, znoszenia służebności wspólnot gruntowych.

Mimo rozpoczęcia już w 1920 r. prac prawodawczych wieś nie doczekała się nowej i kompleksowo regulującej problem ustawy komasacyjnej. Do 1920 r. prace były prowadzone na podstawie procedury komasacyjnej zawartej w pracy Bolesława Giliczyńskiego wydanej własnym nakładem pt.

¹⁵ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, nr 505.

¹⁶ Z. Ludkiewicz, *Reforma rolna. Projekty rządowe nowych ustaw*, Warszawa 1923, s. 37–77.

¹⁷ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, nr 504.

¹⁸ Spr. Sten. z pos. Sejmu, nr 41 ł. 5–9, 1923.

¹⁹ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, nr 719.

*Technika komasacji*²⁰, poza tym szerszych podstaw prawnych nie było. Dopiero 29 maja 1920 r. prezes GUZ wydał rozporządzenie normujące prace scaleniowe na terenach byłego Królestwa Kongresowego²¹. Utrzymane tu zostały i przystosowane do nowej sytuacji dawne rosyjskie ustawy z 1910, 1911, 1912 r. Prace scaleniowe zostały poddane kontroli i wykonaniu urzędów państwowych.

Na innych terenach Rzeczypospolitej także utrzymano spadek po zaborcach w postaci ustawy z 1872 r. dla ziem byłego zaboru pruskiego, z 1899 r. dla Galicji i z 1911 dla ziem wschodnich zaboru rosyjskiego. Natomiast na terenie Litwy Środkowej komasacja od razu została postawiona na gruncie formalnym i odbywała się na podstawie ustawy z 1911 r. dostosowanej do nowej rzeczywistości rozporządzeniem wykonawczym²².

Wraz z komasacją następowała likwidacja gruntów wspólnych, których szacunek i podział miał zostać uskuteczniiony wspólnie z redystrybucją ziemi (wdł. art. 39 ust. z 29 maja 1920 r.).

Regionalność problemu serwitutów wyznaczyło ramy terytorialne ustawodawstwa. W Galicji reszta służebności regulowana była na podstawie utrzymanego tu spadku prawnego w postaci ustawy z 24 czerwca 1895 r. i 9 grudnia 1899 r.²³ Natomiast na Śląsku Cieszyńskim likwidowano serwituty w myśl dość nieszczęśliwej ustawy z 21 czerwca 1921²⁴. Dla ziem Królestwa Polskiego, gdzie stanowiły one istotny problem, wydano 7 maja 1920 r.²⁵ specjalną ustawę normującą proces kasacji. Element etatystyczny został tu odsunięty na drugi plan. Opierała się ona na zasadzie dobrowolności zainteresowanych i poszanowania własności prywatnej, nakazując wyznaczanie ekwiwalentu równego szacunkowej wartości służebności w ziemi. 10 stycznia 1922 r. została ona rozciągnięta na tereny wschodnie Rzeczypospolitej²⁶. Ustawie zostały w niedługim czasie poddane również rozporządzeniem Rady Ministrów z 26 marca 1923 r. tereny Litwy Środkowej²⁷. Zastąpiła ona obowiązujący od 29 października 1921 r. dekret Naczelnego Dowódcy Wojsk Litwy Środkowej²⁸.

²⁰ Z. Ludkiewicz, *Podręcznik...*, s. 135–136.

²¹ „Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Ziemijskiego” (dalej DUGUZ) 1920, nr 4, s. 91–105.

²² Z. Ludkiewicz, *Podręcznik...*, s. 136.

²³ K. Kasiński, *Działalność Ministerstwa Reform Rolnych i Urzędów Ziemijskich w okresie od roku 1918 do 1 I 1928*, Warszawa 1928, s. 47.

²⁴ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej DURP), 1921, nr 59, p. 373.

²⁵ DURP 1920, nr 42, p. 249; DUGUZ 1920, nr 4, s. 107–128.

²⁶ Woj. wołyńskie, poleskie, nowogródzkie, oraz powiaty: białowieski, białostocki, bielski, grodzieński, sokólski, wołkowyski woj. białostockiego. DUGUZ 1922, nr 2, s. 66–69.

²⁷ *Ibidem*, s. 50.

²⁸ K. Kasiński, *op. cit.*, s. 50.

Swoją własną specyfikę miała akcja kolonizacyjna na wschodnich terenach Rzeczypospolitej. Właściwe podstawy prawne dały jej dwie ustawy z 17 grudnia 1920 r. Pierwsza z nich „o przejęciu ziemi”²⁹ tworzyła zapas ziemi i ustanawiała urzędy wykonujące prace. Beneficjenci zostali wyznaczeni przez drugą z ustaw³⁰. Byli nimi żołnierze szczególnie zasłużeni i ochotnicy, którzy mieli otrzymać ziemię za darmo. Odmienność procesu kolonizacyjnego została w rok później poddana korekcie. Rząd W. Witosy uchwałą z 6 września 1921 r. powołał Międzyministerialną Komisję do Spraw Osadnictwa Wojskowego, która podjęła się zadania ujednoczenia akcji i powiązania jej z ogólnokrajową reformą rolną. Jednak już w marcu 1923 r. Sejm zatrzymał prace i nakazał uzgodnienie treści ustaw grudniowych z ustawą o reformie rolnej.

Ustawy, dekryty, zarządzenia, kodyfikacje stwarzają stan prawny, który powinien doprowadzić do realizacji wytyczonego celu. Weryfikacji ustawodawstwa dokonuje rzeczywistość, ona wystawia mu ocenę. Dla pierwszych pięciu lat istnienia II RP jest ona zdecydowanie negatywna. Nie udało się zrealizować jakiegokolwiek z założonych celów. W latach 1918–1923 scalono tylko 116 973 ha³¹ i była to tylko kropla w morzu potrzeb. Serwituty uregulowano w omawianym okresie tylko w 5206 gospodarstwach³². Natomiast faworyzowana parcelacja, która skupiła największe zainteresowanie jak i „inicjatywę” urzędów, przyniosła w latach 1919–1923 – 697,7 tys. ha gruntów rozdzielonych³³. Wynik ilościowo niezły, lecz trzeba pamiętać, iż dotyczyła głównie gruntów państwowych i wyczerpawszy ten zasób stanęła w miejscu. Wyniki osadnictwa na wschodzie trudno jednoznacznie ocenić: ilościowo wspaniałe 258 tys. ha³⁴, jakościowo mierne. Cel narodowościowy zrealizowano, stronę gospodarczą zaniedbano.

Po otrzymaniu misji tworzenia rządu W. Grabski złożył 17 grudnia 1923 r. w sejmowym klubie sprawozdawców krótkie oświadczenie, w którym stwierdził, że: „nie będzie wielkiego, szerokiego programu, tylko jedno zadanie – uzdrowienie skarbu. Inne sprawy trzeba odsunąć na bok”³⁵. Podjęcie się prac agrarnych było niebezpieczne i tego nie zamierzał robić. Tymczasem na czas jego rządów przypadł okres wzmożenia prac nad ustawodawstwem agrarnym. Po latach 1919–1920, gdzie „fala lewicowości” była matką uchwały z 10 lipca 1919 r., ustawy z 15 lipca 1920 r. i ustaw

²⁹ DUGUZ 1921, nr 1, s. 5–6.

³⁰ DUGUZ 1921, nr 1, s. 7–8.

³¹ K. Kasiński, *op. cit.*, s. 34.

³² *Ibidem*, s. 50.

³³ Archiwum Akt Nowych (dalej AAN), Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, sygn. 6222, s. 76.

³⁴ T. Swietliński, *Osadnictwo wojskowe w Polsce*, Warszawa 1923, s. 7.

³⁵ „Robotnik”, nr 344, s. 1.

grudniowych 1920 r. o osadnictwie wojskowym, nastąpiła faza reorientacji poglądów wielu grup politycznych. Efektem tego były próby przesunięcia ośrodków ciężkości wykonawcy prac agrarnych na prywatnych właścicieli, a więc przyjęcie metod zgodnych z ustrojem kapitalistycznym. Wyrazem tego były działania rządu L. Skulskiego, prace nad nowelizacją ustawy o reformie rolnej S. Ludkiewicza i rządu W. Witos. Konsekwencją nowych postaw było zablokowanie ustaw o osadnictwie wojskowym i likwidacja odrębności tego procesu. Jednak flirt W. Grabskiego z lewicą sejmową, zwłaszcza z PSL „Wyzwoleniem”, w znacznym stopniu zdopingował Ministerstwo Reform Rolnych do nowelizacji ustawodawstwa agrarnego w kierunku przyspieszenia akcji. Rozstrzygnięcie pozostałych kwestii z nimi związanych zostało odsunięte na czas późniejszy. Była to polityka tworzenia faktów dokonanych.

2. PRZEBUDOWA STRUKTURY AGRARNEJ WSI POLSKIEJ

Pierwszy sternik Ministerstwa Reform Rolnych w rządzie W. Grabskiego, Zdzisław Ludkiewicz, zgodnie ze swoimi poglądami³⁶ za naczelne zadanie swojej pracy uznawał komasację³⁷. Jemu też przypadła rola wcielania w życie owocu pracy swego poprzednika S. Osieckiego, mianowicie ustawy o scalaniu gruntów. Prace nad ową ustawą rozpoczęły się już w 1920 r., wniesiono ją do Sejmu jednak dopiero 11 grudnia 1922 r. Przetrawszy zmianę rządu (W. Sikorskiego zmienił W. Witos) wróciła do parlamentu i uchwalono ją 31 VII 1923 r.³⁸

Ustawa dotyczyła tylko ziemi rolniczej. Podlegały jej parcele, których szerokość była 15 razy mniejsza od długości. Wszystkie inne wyłączone były z pod jej mocy, ewentualnie uzależnione to było od zgody właściciela ziemi. Przyjęto w niej regułę równej wartości ziemi oddawanej do komasacji. Znaczyło to, iż właściciel po zakończeniu prac miał otrzymać grunt o tej samej wartości (a nie wielkości), jaki miał przed scaleniem. Istniała możliwość ekwiwalentu w gotówce, lecz dotyczyło to tylko drobnych wyrównań nieprzekraczających 3% wartości ziemi. Ustawodawca próbował w sposób kompleksowy rozwiązać problemy struktury agrarnej na terenie prowadzonej akcji scaleniowej. Pojawił się więc zapis (art. 7) o jednoczesnym obowiązku likwidacji serwitutów, melioracji i parcelacji tzn. upełnorolnienia (według

³⁶ Z. Ludkiewicz, *Zadania naszej polityki agrarnej*, Warszawa 1917; *Postulaty programu agrarnego w Polsce zjednoczonej*, Warszawa 1919; *Sprawa rolna w Polsce*, Warszawa 1920; *Polityka agrarna*, Warszawa 1921 i inne.

³⁷ Wywiad z ministrem reform rolnych Z. Ludkiewiczem „Kurier Warszawski” 1924, nr 1, s. 8.

³⁸ DURP 1923, nr 92, p. 718.

ustawy z 15 lipca 1920). Jednak spraw tych nie regulował, zostawiając ich unormowanie innym ustawom.

Ustawa ta w porównaniu z wcześniejszym prawem rozszerzała znacznie zakres przymusu komasacyjnego (chodzi tu o możliwość wywołania akcji), a nawet przewidywała prowadzenie akcji z urzędu. Przymus likwidacyjny dotyczył wsi (ściślej jednostek komasacyjnych), w których inicjatywę podjęła grupa osób posiadających razem przynajmniej 25 ha ziemi lub przy jednostkach komasacyjnych do 200 ha 1/10 tego obszaru. Takie samo prawo otrzymał również właściciel folwarku, którego grunty pozostawały w szachownicy z ziemią wsi. Poważną zachętą było również wprowadzenie dla komasujących dwuletniego zwolnienia z podatku gruntowego. Istotną zaś zmianą była zapowiedź państwowej pomocy kredytowej.

Prowadzenie prac zostało powierzone komisarzowi ziemskiemu. Przewidywano do tego jeszcze czterostopniowy tryb postępowania scaleniowego. Instancją pierwszą – przygotowawczą: Powiatowy Urząd Ziemski, drugą – decyzyjną: Okręgowy Urząd Ziemski, trzecią – odwoławczą: Główną Komisję Ziemską i czwartą – kasacyjną: Najwyższy Trybunał Administracyjny. Ustawa ta obowiązywała oprócz województwa śląskiego na całym terenie Rzeczypospolitej. Była niewątpliwie wielkim krokiem naprzód. Ułatwiała znacznie wywołanie akcji, próbowała w sposób wszechstronny rozwiązać problemy agrarne. Co znamienne, wyznaczała zadanie parcelacji a mianowicie upełnorolnienia co do którego nie było zgody między głównymi propagatorami reformy rolnej. Podejmowała sprawę tworzenia i regulacji hipotek. Jednak ustawodawca nie ustrzegł się wielu błędów. Podstawowym było ustanowienie wielostopniowej procedury wydłużającej prace i kierującej je w stronę biurokratyzmu. Możliwość zatrzymania, a nawet powrotu do *status quo ante* nawet po kilkuletniej pracy, gdy jedna ze stron poczuła się „nagle skrzywdzona”. Ustawa ta dodatkowo mieszała kompetencje Komisarza Ziemskiego i geometrów, którym często „zazębiał się” zakres działalności.

Ustawa scaleniowa by wejść w życie wymagała rozporządzenia wykonawczego, o które już od początku 1924 r. wnioskowały zgodnie stronnictwa lewicowe³⁹ i prawicowe⁴⁰ w Sejmie. Zdopingowany tym minister reform rolnych Z. Ludkiewicz rozpoczął więc pracę w tej kwestii od wydania owych przepisów wykonawczych. Stało się to 27 lutego 1924 r.⁴¹ Nie obyło się bez echa wśród kół fachowych. Spodziewali się oni bowiem, iż przepisy

³⁹ Druki Sejmu RP nr 1009.

⁴⁰ Druki Sejmu RP nr 1058.

⁴¹ „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Reform Rolnych” (dalej DUMRR) 1924, nr 9, s. 105–136.

wykonawcze zlikwidują pewne utrudnienia proceduralne i przyspieszą akcję. Tymczasem nie tylko została utrzymana litera ustawy, ale ich zdaniem dodatkowo zbiurokratyzowano scalanie⁴².

Perypetie ustawy scaleniowej w dobitny sposób ukazały instrumentalne traktowanie przez rząd sprawy reformy rolnej. Dopóki premier miał sojusznika po prawej stronie ław poselskich a stanowisko ministra reform rolnych zajmował Z. Ludkiewicz (o poglądach umiarkowanych), wcielano w życie owoc pracy prawicowo-centrowego rządu W. Witosa. Jednak gdy w połowie roku 1924 okazało się, iż potrzebne są i głosy lewicy, zmieniono taktykę. Ministrem reform rolnych 22 lipca 1924 r. został zbliżony do PSL „Wyzwolenie” Wiesław Kopczyński. Mimo iż scalanie w myśl ustawy lipcowej praktycznie jeszcze się na szerszą skalę nie rozpoczęło, Rada Ministrów 14 listopada zdecydowała się na jej nowelizację⁴³. Zastanawiający jest fakt tej nagłej zmiany stanowiska, dostrzeżenia błędów ustawy. Polityczną genezę tego ruchu dobitnie ujawniła debata w Sejmie wiosną 1925 r.

W krótkim czasie zredagowano projekt zmian i po zaakceptowaniu go w styczniu 1925 r. przez rząd⁴⁴ przedstawiono Sejmowi⁴⁵. Projekt przewidywał decentralizację instancji orzekających. Zamierzano wprowadzić trzystopniowy tryb postępowania. Decyzję o rozpoczęciu scalania oddawano Powiatowemu Urzędowi Ziemskiemu, którego powszechne wprowadzenie było novum w administracji Ministerstwa Reform Rolnych. Jednocześnie przeniesiono część uprawnień komisarza ziemskiego jak ustalenie praw własności, klasyfikacja i szacunek gruntów, projektowanie nowych kolonii na geometrę, któremu nadawano tytuł mierniczego-komasatora. Równoległe ustalono tryb odpowiedzialności tego ostatniego za prace.

Komisja Reform Rolnych, w których przewagę miały stronnictwa prawicowe i centrowe, wprowadziła do projektu wiele istotnych zmian w praktyce wypaczając jego istotę. Nowela przedstawiona 27 lutego 1925 r.⁴⁶ w Sejmie odrzucała koncepcję powiatowych urzędów ziemskich, uzasadniając to brakiem fachowego personelu jak i kosztami ewentualnego ich zatrudnienia. W zamian proponowano powołanie w OUZ specjalnych „kompletów” do rozpatrywania spraw scalania. Przeciwstawiono się również koncepcji mierniczego-komasatora, mimo to przeniesiono część uprawnień, ale nie odpowiedzialność na niego.

⁴² „Przegląd Mierniczy” 1924, nr 2, s. 4–6.

⁴³ AAN Prezydium Rady Ministrów Protokoły Rady Ministrów (dalej PRM PRM), t. 26, k. 186.

⁴⁴ *Ibidem*, t. 28, k. 13.

⁴⁵ Druki Sejmu RP nr 1534.

⁴⁶ Druki Sejmu RP nr 1754.

Gdy efekt pracy Komisji wszedł pod obrady sejmu, okazało się, kto był faktycznym inspiratorem zmian. Za decentralizacją przemawiał J. Poniatowski⁴⁷. Jego partia PSL „Wyzwolenie” próbowała jednocześnie z nowelą komasacyjną złączyć parcelację, proponując wywłaszczenie i upelnorolnienie gospodarstw, według własnych wzorów. Stronnictwa prawicowe poparły projekt noweli w kształcie przedstawionym przez Komisję Reform Rolnych, PSL „Piast” poszedł w tej kwestii za prawicą, jednak główny akcent kładąc na kredyt komasacyjny⁴⁸. Jednocześnie wypowiedziano się przeciwko łączeniu ustawy komasacyjnej z innymi, uznając konieczność stworzenia konkretnych, fachowych i wszechstronnie normujących problemy ustaw do każdej z dziedzin prac agrarnych. Widoczna była tu obawa przed oddaniem decyzji „w dół”, gdzie duży wpływ na prace mogliby mieć radykalni populiści. Groziło to obraniem rewolucyjnego kierunku prac. Każda z opcji politycznych zabiegała o umiejscowienie tam ośrodka decyzyjnego, gdzie miała największe pole do działania, największy wpływ.

Ostatecznie skutkiem przewagi elementu prawicowego i centrowego nowela została uchwalona w formie proponowanej przez Komisję 3 kwietnia 1925 r. Jednak w „Dzienniku Ustaw” ukazała się dopiero w grudniu tego roku⁴⁹.

Krytycznie nowelę scaleniową przyjęły środowiska fachowe⁵⁰. Zaatakowano tworzenie ich zdaniem „niejasnych kompletów” w OUZ, stojąc na stanowisku, iż z dwóch trudnych finansowo koncepcji i tak lepsza była by decentralizacja, gdyż tylko w ten sposób prace mogły by się posuwać szybciej naprzód⁵¹. Oddanie decyzji „w dół” było zasadniczym nie zrealizowanym postulatem kół fachowych⁵². Winę za to trzeba złożyć na karb upolitycznienia prac agrarnych i walk o wpływy. Decentralizacja istotnie była, jak się później okazało, potrzebna⁵³ i co zrealizowano dwa lata później⁵⁴. W owym czasie była ona dla każdego ze stronnictw lewicowych nie postulatem gospodarczym, ale instrumentem, poprzez który mogły wpływać na losy reformy rolnej. Zgoda na decentralizację ze strony partii prawicowych i centrowych oznaczała w dużej mierze wyrzeknięcie się wpływu na prace agrarne. Pozytywem noweli, co ówczesnie podkreślano, było przeniesienie części kompetencji

⁴⁷ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 184, t. 22.

⁴⁸ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 184, t. 31.

⁴⁹ DURP 1925, nr 84, p. 15.

⁵⁰ „Przegląd Mierniczy” 1925, nr 2, s. 16.

⁵¹ S. Kluźniak, *Krytyka zmian do uprawy scaleniowej gruntów wniesionego na sejm przez Komisję Reform Rolnych*, „Przegląd Mierniczy” 1925, nr 3, s. 1–3.

⁵² *Memorial Techników Mierników z Wołynia*, „Przegląd Mierniczy” 1924, nr 4, s. 12–15.

⁵³ K. Kasiński, *op. cit.*, s. 8.

⁵⁴ DURP 1927, nr 78, p. 680.

z Komisarza Ziemskiego na geometrę⁵⁵, jak i pozostawienie sądom spraw własności (ustawa z 31 lipca 1923 r. mieszała do tego urzędy ziemskie)⁵⁶.

Okres wcielania w życie nowego ustawodawstwa komasacyjnego odznaczył się spadkiem ilościowym prac w tym dziale. W 1924 r. scalono 32 337 ha, a więc o 12% mniej niż w roku 1923 (tabela). Natomiast znacznie spadło tempo zaległości, tzn. prac rozpoczętych, ale nie zakończonych, co przy spadku „ukończeń” sugeruje zniżkę ruchu komasacyjnego. Kolejny rok odznaczył się już innymi cechami. Nastąpił stosunkowo duży wzrost tempa prac aż o 110%. Sam wynik 68 118 ha nie był duży, gdyż np. w 1929 r. scalono 430 000 ha, lecz pozytywnie była sama tendencja wzrostowa. W tym roku ożywił się znacznie także ruch komasacyjny.

Do roku 1924 prace prowadzono głównie w centrum kraju, jednak w tym roku rozpoczęto wreszcie akcję w województwach wschodnich i to w dość dużym tempie. Pewne nieznaczne ilości ziemi skomasowano w urzędach krakowskim i lwowskim. Jednak generalnie w Galicji nadal nad tym problemem przechodzono do porządku dziennego.

Ustawa z lipca 1923 r. była milowym krokiem w kwestii pomocy finansowej komasującym. Na mocy art. 13 na cele scalania pierwszy raz w historii II Rzeczypospolitej przeznaczono specjalny rodzaj niskoprocentowego (4%) kredytu z funduszy państwowych. Jednak dopiero 20 lipca minister reform rolnych wydał pismo zapowiadające owe pożyczki⁵⁷, a formalnie wprowadzono je dwa miesiące później⁵⁸. Rząd W. Grabskiego starał się ograniczyć do minimum ten nowy wydatek. W początkach 1924 r. zaproponował na ten cel 100 tys. zł. Komisja Budżetowa znacznie go podniosła, ustanawiając sumę 3 mln zł⁵⁹. Do kredytu mieli prawo komasujący na podstawie ustawy scaleniowej. Udzielano go na przenoszenie budynków do wysokości 1000 zł z dziesięcioletnim terminem spłaty oraz do 300 zł na inne cele związane z pracami scaleniowymi. W ostatnim przypadku na 6 lat nieco podniesiono oprocentowanie (na 6%), a mimo wszystko była to pożyczka tania. Administrację przekazano Państwowemu Bankowi Rolnemu⁶⁰. Mimo iż miało być na ten cel przeznaczone 3 mln zł, to rząd otworzył kredyt tylko do 1,5 mln zł, a PBR przekazał 0,3 mln zł⁶¹. Ustanowienie wymogu dla kredytobiorców prowadzenia prac według ustawy z 31 lipca

⁵⁵ C. Grodzki, *Uwagi do projektu zmian i uzupełnień w ustawie z dnia 31 VII 1923 r. o scalaniu gruntów wniesionego do sejmu przez Ministerstwo Reform Rolnych*, „Przegląd Mierniczy” 1925, nr 5, s. 46.

⁵⁶ *Wykonanie prac agrarnych w Polsce i środki naprawy*, Warszawa 1926, s. 29.

⁵⁷ DUMRR 1924, nr 7–8, s. 54–55.

⁵⁸ DUMRR 1924, nr 9–10, s. 407–408.

⁵⁹ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 184, i. 29.

⁶⁰ DUMRR 1924, nr 9–10, s. 409–410.

⁶¹ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 293, i. 19.

1923 r. w praktyce uniemożliwiało zaciągnięcie pożyczki (była ona dopiero na etapie wcielania w życie). Sprawę tę uregulowano dopiero w końcu kwietnia 1925 r., rozszerzając grono ewentualnych klientów na komasujących według starej ustawy z 1920 r. W połowie drugiego roku sanacji skarbu PBR uruchomił nowy rodzaj kredytu, popierający inicjatywę prywatną. Wysokość uzależniono od wielkości prac przeznaczając na 1 ha skomasowanego gruntu 20 zł pożyczki. Udzielano jej na 6 lat do 80% kosztów scalania⁶².

Charakterystycznym było, iż gdy w pierwszym roku reformy walutowej rząd starał się ograniczać wydatki wszelkimi sposobami, to w 1925 r. odszedł od tej linii (często zmuszany przez stronnictwa sejmowe). Kiedy w 1924 r. formalnie na komasację i inne prace regulacyjne przeznaczył 4,5 mln zł⁶³, to rok później na samo tylko scalanie wyasygnował 11,6 mln zł (z czego dla samych gospodarstw 6,5 mln zł)⁶⁴. Mimo tego zrealizowano tylko ich niewielki procent: w 1924 r. 110 854 zł, w 1925 r. 3 913 694 zł⁶⁵.

Dość ciekawy był fakt niewykorzystania przez Ministerstwo Reform Rolnych własnych funduszy na prace. W budżecie z 1924 r. na scalanie przeznaczono do dyspozycji ministerstwa 1 550 000 zł, tymczasem wydano tylko 330 543 zł (21,4%)⁶⁶. Nasuwa się pytanie, czy faktycznie brakowało pieniędzy na prace, czy szwankowała organizacja?

Ilościowy spadek prac scaleniowych w 1924 r. niewątpliwie był związany z novum ustawodawczym z lipca 1923 r. Do tego doszło pewne przetasowanie w składzie Ministerstwa Reform Rolnych, redukcja personelu i przenosiny Departamentu Scalania do innego wydziału. Nie można też zapominać o trudnej płatniczo sytuacji rolnictwa. Na ogólny wynik bezpośredni wpływ miała również prokonsumencka polityka W. Grabskiego. Wykonawców akcji (tzn. geometrów) wynagradzano według przelicznika w zbożu i gdy wiosną 1924 r. jego cena spadała, przedłużali prace, oczekując jego zwyczajki, a więc i wzrostu swego wynagrodzenia. Proceder ten okazał się na tyle powszechny, iż ministerstwo musiało interweniować, nakazując bezzwłoczne wykonywanie prac⁶⁷. W 1925 r. sytuacja się zmieniła. Zakończono organizacyjne przetasowania, uruchomiono akcję kredytową. Istotne było również ustawowe zwolnienie z podatku gruntowego przez dwa lata ziemi skomasowanej. Początkowo dotyczyło to tylko scalających w myśl przepisów ustawy z 31 lipca, jednak w 1925 r. rozciągnięto go także i na komasujących

⁶² DUMRR 1925, nr 12, s. 121–122.

⁶³ *Rolnictwo a skarb państwa. Co rząd polski zrobił dla rolnictwa w latach 1919–1923, co w roku sanacji skarbu 1924 i co w roku bieżącym*, Warszawa 1925, s. 7.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁵ Z. Ludkiewicz, *Podręcznik...*, s. 351.

⁶⁶ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 203, ł. 12.

⁶⁷ DUMRR 1924, nr 7–8, s. 348–350.

według wcześniejszych przepisów⁶⁸. Duże znaczenie miało również rozpoczęcie akcji we wschodnich województwach. Mimo to nie podjęto prac na najbardziej tego wymagającym terenie, tzn. Galicji. Wciąż kwestia upelnorolnienia gospodarstw wiązała ręce wykonawcom prac agrarnych na terenie, gdzie nie istniały większe majątki ziemskie.

Zamrożenie przez ustawę z 1920 r. prac kasujących serwituty leżało u podstaw inicjatyw, zmierzających do zmian dotychczasowego prawodawstwa w tej kwestii. Jednak i temu działowi prac nadano wymiar polityczny.

Jeszcze w czerwcu 1923 r. skierowano do Sejmu krótką nowelę do ustawy z maja 1920 r.⁶⁹, lecz zmiana rządu storpedowała tę inicjatywę. Kolejny rząd, W. Witos, nie podjął tej sprawy i projekt spokojnie, nie wchodząc pod obrady Sejmu, pokrył się kurzem w Komisji Reform Rolnych, czekając na lepszą dla niego atmosferę. Również w pierwszych miesiącach rządów W. Grabskiego Ministerstwo Reform Rolnych tego tematu nie podjęło.

Tymczasem na forum Sejmu lewica ruchu ludowego (zwłaszcza PSL „Wyzwolenie”) zorganizowała nagonkę przeciw dotąd istniejącemu prawu kasacji serwitutów. Jeszcze w grudniu 1923 r. wnioskowali oni o zebranie i usystematyzowanie przepisów wykonawczych i technicznych tychże prac agrarnych⁷⁰. Jednak na początku 1924 r. wniosek ten skierowano do Komisji Reform Rolnych⁷¹, co w praktyce równało się jego odrzuceniu. W lutym PSL „Wyzwolenie” wnioskowało o wstrzymanie akcji likwidacji serwitutów na ziemiach wschodnich⁷². Według ich opinii, co zresztą później okazało się faktem⁷³, normy ekwiwalentu za służebności były wyznaczane zbyt nisko w stosunku do ich rzeczywistej wartości. Historia jednak się powtórzyła, wniosek trafił do komisji sejmowej⁷⁴ i w niej przepadł. Nacisk na rząd zwiększył się w kwietniu, gdy Komisja Reform Rolnych wezwała Radę Ministrów by przyspieszyła wykonywanie prac, czasowo w ramach dotychczasowego ustawodawstwa⁷⁵. Sprawę serwitutów podniesiono jeszcze w maju 1924 r. przy okazji debaty w sprawie spłaty podatku majątkowego przez ordynacje poprzez sprzedaż ziemi. Ostatecznie jednak kwestię tę zignorowano i owa ustawa weszła w życie, przechodząc nad prawami korzystających do porządku dziennego⁷⁶.

⁶⁸ „Gazeta Rolnicza” 1925, nr 15, s. 470.

⁶⁹ Druki Sejmu RP nr 628.

⁷⁰ Druki Sejmu RP nr 938.

⁷¹ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, nr 108, ł. 58.

⁷² Druki Sejmu RP nr 1004.

⁷³ K. Kasiński, *op. cit.*, s. 49.

⁷⁴ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, nr 107, ł. 61–62.

⁷⁵ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, nr 114, ł. 47–49.

⁷⁶ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, nr 120, ł. 20–32.

Sytuacja zmieniła się w drugiej połowie 1924 r. Stanowisko ministra reform rolnych objął Wiesław Kopczyński, zbliżony do PSL „Wyzwolenia”. Lewica ruchu ludowego zyskała wraz z tym większą siłę przebiccia (związane było to także z przesunięciem się oparcia gabinetu W. Grabskiego na lewą stronę ław poselskich). W połowie listopada Rada Ministrów przyjęła projekt noweli ustawy serwitutowej⁷⁷. Proponowano w nim decentralizację urzędów wykonawczych poprzez wprowadzenie jako pierwszej instancji Powiatowych Urzędów Ziemskich i drugiej, ostatecznej, decyzyjnej OUZ. Jednocześnie wprowadzono sankcje wobec Komisji Szacunkowo-Rozjemczej z rozwiązaniem jej w razie niewypełniania swych obowiązków włącznie. Ingerowano również w normy szacunkowe⁷⁸, opierając je o wymiar podatku majątkowego⁷⁹. Szybko wniesiony do Sejmu został mimo prób korekty ze strony rządu⁸⁰ całkowicie odrzucony. Komisja Reform Rolnych stanęła na stanowisku konieczności opracowania nowej ustawy serwitutowej, która miałaby w kompleksowy sposób regulować kasatę służebności⁸¹. Podobnie jak przy nowelizacji ustawy scaleniowej upolitycznienie sprawy zadecydowało o takim a nie innym losie projektu rządowego. Wywołał on bowiem znaczny niepokój w sferach ziemiańskich. Wskazywano na koszty, wadliwość proponowanych szacunków, oddanie decyzji OUZ, mimo iż była sprawą cywilną (podlegały one sądom)⁸².

Ustąpienie w kwietniu 1925 r. z rządu W. Kopczyńskiego zmniejszyło aktywność Ministerstwa Reform Rolnych w tej kwestii. Na podstawie uchwały rządu z maja tego roku⁸³ wycofano wcześniej wniesiony projekt i powrócono do propozycji z czerwca 1923 r.⁸⁴ Postanowiono rozpocząć prace nad nową ustawą, a w już obowiązującej wprowadzić pewne zmiany. Chodziło o sankcje dla Komisji Szacunkowo-Rozjemczej i zrównanie norm szacunkowych z terenów wschodnich z całym krajem. Na forum Sejmu atmosferę próbowało „podgrzać” jeszcze PSL „Wyzwolenie”, zgłaszając wnioski o natychmiastową i uproszczonym sposobem kasatę serwitutów w ordynacjach i przeznaczeniu ziemi na parcelację⁸⁵. Jednak sprawa w związku ze zbliżającą się debatą o ustawie o parcelacji i osadnictwie zamarła. Pewne zmiany wprowadzono dopiero w dwa lata później.

⁷⁷ AAN PRM PRM, t. 26, k. 295.

⁷⁸ Druki Sejmu RP nr 1533.

⁷⁹ Był to stały postulat PSL „Wyzwolenia” „podnoszony przy każdej możliwej okazji, Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, 1925; Druki Sejmu RP nr: 1180, 1994, 2045, 2072.

⁸⁰ AAN PRM PRM, t. 28, k. 13.

⁸¹ *Sprawozdanie z obrad Komisji Reform Rolnych „Przegląd Mierniczy” 1925, nr 2, s. 16.*

⁸² Z. Nadratowski, *O likwidacji serwitutów*, „Gazeta Rolnicza” 1925, nr 17, s. 521–522;

B. Giliczyński, *Nowe próby*, „Drogi Polski” 1924, z. 1–2, s. 198.

⁸³ AAN PRM PRM, t. 30, k. 437.

⁸⁴ Druki Sejmu RP nr 1977.

⁸⁵ Druki Sejmu RP nr 1899.

Kasata serwitutów w czasie urzędowania W. Grabskiego na stanowisku prezesa Rady Ministrów przebiegała w swoim dotychczasowym, powolnym aczkolwiek nieco wzrastającym tempie (tab. 1). W 1924 r. uregulowano 4021 gospodarstw (w porównaniu z rokiem 1923 wzrosła o 40%), w kolejnym roku utrzymano tę tendencję, gdyż zakończono prace w 5597 jednostkach. Podobnie kształtował się obraz wydzielony tytułem ekwiwalentu. Nie zanotowano również większych zmian w tzw. ruchu regulacyjnym, na co wskazuje równy wzrost zaległości. Wciąż likwidacja z inicjatywy i w wykonaniu prywatnym przynosiła lepsze efekty⁸⁶. Nieco natomiast zmienił się teren prac. Jego ognisko przesunęło się z centrum kraju na wschód. Chodzi tu o województwa białostockie, wołyńskie i nowogródzkie.

Utrzymanie *status quo* w tym sektorze prac agrarnych spowodowane było brakiem jakichkolwiek zmian w tej kwestii. Ustawodawstwo dotychczasowe pozostawiono bez zmian. Natomiast pewien dość istotny ruch wykonano w dziale finansowania prac. Otóż w 1924 r. pierwszy raz w historii II Rzeczypospolitej Ministerstwo Reform Rolnych otrzymało z budżetu państwa dotacje na likwidację serwitutów. Wynosiła ona 1 mln zł. Jednak nic to nie zmieniło, gdyż Ministerstwo potrafiło spożytkować z tej sumy tylko 25 497 zł (2,5%)⁸⁷. Dobitnie to ukazało, iż podstawową sprawą wstrzymującą prace były niedomagania organizacyjne urzędów i ustawodawstwo normujące kasatę.

Wprowadzenie przymusu ekonomicznego, jakim był podatek majątkowy, miało zapewnić podaż ziemi. Następstwem miało być wzmożenie pracy instytucji i prywatnych właścicieli oraz zmniejszenie czynnika etatystycznego. Jednak prokonsumencka polityka W. Grabskiego była mieczem obosiecznym. Drenowana z zasobów pieniężnych wieś nie posiadała wystarczającej ilości kapitałów, by kupować ziemię.

Ilościowe wyniki parcelacji były w 1924 r. dużo niższe niż rok wcześniej (tab. 1). Tempo to zostało następnie utrzymane w 1925 r. Elementem stałym były tu urzędy państwowe. Natomiast wielką zniżkę zanotowały instytucje (powyżej 50%) i prywatni parcelujący (około 40%).

Przyczyn tego stanu trzeba szukać poza wcześniej wyjaśnionymi czynnikami, w prokonsumenckiej polityce rządu. Mimo, że wprowadzono różnice w opodatkowaniu, nie przyczyniło się to do zwiększenia tempa prac. Wysokie obciążenia na rzecz państwa i samorządów dotknęły również i średni stan chłopski, który był dotąd podstawowym klientem większej własności. Małorolni zaś, jak wcześniej oczekiwali na inicjatywę władz. Próba usprawnienia pracy urzędów poprzez wprowadzenie akordowego wynagrodzenia dla personelu technicznego inspirowana była głównie względami

⁸⁶ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 203, ł. 10.

⁸⁷ *Ibidem*, ł. 11.

Tabela 1

Wyniki prac agrarnych w latach 1918–1925

Wyszczególnienie		1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
Parcelacja	przejęto	–	67 241	130 141	454 658	479 034	258 073	132 643	121 398
	rozparcelowano	–	14 206	74 261	224 060	221 638	163 511	363 296	278 705
Komasacja	scalono	828	20 159	14 926	16 741	27 842	36 471	32 337	68 118
	w wykonaniu	32 423	68 705	69 923	96 310	159 441	201 227	237 735	442 888
Likwidacja serwitutów	objęte regulacją	–	845	2 372	2 343	5 811	13 024	17 229	20 405
	uregulowane	–	62	152	1 482	1 142	2 408	4 021	5 597
Likwidacja wspólnot gruntowych	wykonane	258	5 467	5 335	6 567	1 222	10 739	11 115	14 545
	w wykonaniu	–	224	407	257	136	960	1 491	1 149

Źródło: K. Kasiński, *Działalność Ministerstwa Reform Rolnych i Urzędów Ziemskich w okresie od roku 1918 do 1 I 1928*, Warszawa 1928, s. 36, 50, 54, 64.

oszczędnościowymi⁸⁸. Elementem znaczącym był także nieurodzaj z 1924 r. Czynnikiem wprowadzającym pewną dezorganizację było ponowne wejście pod obrady Sejmu ustawy o reformie rolnej.

Władze państwowe nie wykazały chęci działania w kierunku usprawnienia bieżących prac. Przeważała raczej tendencja do oczekiwania na nowe ustawodawstwo. Zmiany ministrów reform rolnych dążność tę petryfikowały. Przygotowywano się bowiem do wprowadzenia nowych zasad, nowych organów wykonujących parcelację.

Kolonizacja wojskowa przebiegała w kierunku wytkniętym jeszcze w 1923 r. Likwidowano jej odrębność, specyficzność, kontynuowano proces ujednociania z ogólnokrajową reformą rolną. Na pierwszy plan wysunęła się transformacja urzędów wykonawczych, a ściślej podporządkowywanie istniejących powiatowych komitetów nadawczych urzędom ziemskim⁸⁹.

Istniejące ustawodawstwo było ostro atakowane na forum Sejmu przez stronnictwa mniejszości narodowych⁹⁰. O nowelizację zabiegało PSL „Wyzwolenie”⁹¹. Zasadnicze były dwa zagadnienia. Pierwsze to legalizacja istniejącego *status quo*, a więc usankcjonowania często bezprawnego toku prac. Wiązało się to z podważonym w 1923 r. przez Sejm ustawodawstwem osadnictwa wojskowego. Istniała więc przynajmniej teoretycznie możliwość powrotu do sytuacji z 1921 r. Drugim było zdecydowanie, w jakim kierunku miały podążać dalsze prace, chodziło tu o zużytkowanie przejętej i będącej w dyspozycji urzędów ziemskich ziemi. W rachubę wchodziła kolonizacja bądź upełnorolnienie istniejących gospodarstw. Istotnym aczkolwiek nie podjętym tematem była kwestia odszkodowań dla byłych właścicieli ziemi.

W lutym 1925 r. rząd przedstawił projekt nowelizacji ustawy o osadnictwie wojskowym⁹². Kładł on nacisk na kwestię upełnorolnienia, a na drugim miejscu stawiał dopiero kolonizację. Wydaje się, iż była to próba mocno spóźniona. W owym czasie rozpoczynała się batalia o nową ustawę o parcelacji i osadnictwie, która miała regulować tę kwestię na całym terenie RP. Projekt rządowy więc przepadł w Komisji Reform Rolnych. Natomiast sprawę ewentualnych rewizji nadań ziemi ucięto 19 lutego, zdecydowanie podtrzymując na terenach wschodnich moc obowiązującą ustaw z 17 lipca 1920 r.⁹³

Przeprowadzona w okresie rządów W. Grabskiego reorganizacja sektora bankowego nie ominęła i Państwowego Banku Rolnego. Utworzenie banku przewidywano już w 1917 r., gdy Wydział Reform Agrarnych rozpoczął

⁸⁸ DUMRR 1924, nr 1, s. 204.

⁸⁹ Okólniki z 20 II 1924 r., DUMRR 1924, nr 2, s. 92 i 92-93.

⁹⁰ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 173, ł. 40-43.

⁹¹ Druki Sejmu RP, nr 1707.

⁹² Druki Sejmu RP, nr 1708.

⁹³ DUMRR 1925, nr 4-5, s. 30.

prace nad przygotowaniem przyszłej (powojennej) działalności państwowej w zakresie kolonizacji wewnętrznej, komasacji itd. Jednak dość długi czas opracowywania statutu, jak i negocjacje z okupacyjnymi władzami niemieckimi o prawo założenia i dotację do kapitału zakładowego spowodował, iż projektu nie zrealizowano. Nastąpił koniec wojny, zmieniły się warunki, okupanci wrócili do Niemiec, władzę objęli Polacy. Wtedy to Naczelnik Państwa dekretem z 5 lutego 1919 r. powołał do życia Polski Państwowy Bank Rolny⁹⁴. Był to akt prowizoryczny, pomijający wiele ważnych kwestii. Przeważała jednak potrzeba szybkiego działania. Miała to być placówka finansowa desygnowana przez państwo do zadań odbudowy i przebudowy ustroju rolnego, czyli poprawy sytuacji ludności wiejskiej i transformacji struktury agrarnej.

Instrumentem realizacji (wpływu) był kredyt celowy; długoterminowy, o charakterze emisyjnym (listy zastawne), przeznaczony dla bezrolnych na zakup ziemi i dla małorolnych na uzupełnienie gospodarstw. Miał również popierać meliorację, kolonizację, kupować ziemię na te cele i wspierać instytucje wykonujące te prace. Jednocześnie poprzez prawo do uczestniczenia w kapitale zakładowym owych instytucji (do 1/4) mógł stworzyć swego rodzaju koncern przebudowujący ustrój agrarny w Polsce.

Siła finansowa banku miała się opierać na listach zastawnych, jednorazowej dotacji budżetowej i corocznego zasilania dodatkowymi funduszami ze skarbu państwa. Ta forma nie utrzymała się jednak długo. Bank miał wielkie kłopoty z uruchomieniem kredytu długoterminowego. Emisja listów w związku z brakiem w Polsce stałej waluty była niewykonalna. Marka nie miała określonej stałej wartości, a oparcie się na walutach obcych było niemożliwe, gdyż sprzeciwiało się temu stanowczo Ministerstwo Skarbu. Mimo, iż jeszcze w sierpniu 1920 r. otrzymał on 0,5 mld marek dotacji na finansowanie reformy rolnej⁹⁵, bank nie potrafił rozwinąć szerszej akcji. Nieprzyjazna atmosfera w Sejmie dla parcelacji prywatnej miała duży wpływ na dalsze losy banku. W czerwcu 1921 r. nastąpiła jego reorganizacja⁹⁶. Jak określił to Z. Ludkiewicz, przekształcono go w „autonomiczny wydział finansowy Głównego Urzędu Ziemskiego (Ministerstwo Reform Rolnych) i Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych⁹⁷. Zmieniona została nazwa na „Państwowy Bank Rolny”. Odebrano mu prawo emisji listów zastawnych. Jednocześnie otrzymał nowe zadania⁹⁸, administrację funduszami państwowymi (czyli funkcje wykonawcy zleceń) oraz przeprowadzenie likwidacji instytucji na-

⁹⁴ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1919, nr 12, p. 134.

⁹⁵ DUGUZ 1920, nr 3, s. 156.

⁹⁶ DUGUZ 1921, nr 6, s. 155.

⁹⁷ Z. Ludkiewicz, *Podręcznik...*, t. II, s. 228.

⁹⁸ DUGUZ 1921, nr 3, s. 155–163.

leżących do państw zaborczych, a więc Banku Włościańskiego i Banku Szlacheckiego.

Od tego momentu mimo kilkakrotnego zasilania kapitału zakładowego działalność własna banku malała z dnia na dzień. W krótkim czasie przestał on być dostarczycielem kredytu długoterminowego na rynek. Kiedy 31 grudnia 1919 r. kapitał zakładowy wynosił 54 481 \$, to do 1923 r. w wyniku permanentnej dewaluacji waluty spadł do kwoty 438 \$⁹⁹. Natomiast wzrosła rola banku jako administratora funduszy państwowych. W 1922 r. GUZ miał w PBR siedem funduszy¹⁰⁰, a w 1923 r. Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych aż 16¹⁰¹. Jednak i pomoc kredytowa z tego kierunku działalności nie była duża. W 1923 r. tylko 6,2 mln zł¹⁰².

Ideę zapoczątkowaną przez F. Stefczyka, rozważaną następnie przez S. Osieckiego, wprowadził w życie Z. Ludkiewicz¹⁰³. Chodziło tu o odbudowę i rozbudowę uprawnień banku jako instytucji popierającej i wykonującej prace przebudowujące strukturę agrarną. Początkowo rozważano utworzenie przy PBR Związku Rewizyjnego, poprzez który bank mógłby popierać parcelację. Jednak stworzenie takiego ciała pośredniczącego wykluczałoby bezpośredni udział banku w parcelacji i koncepcja ta nie zyskała uznania. W połowie kwietnia 1924 r. rząd podjął decyzje o zmianach w statucie banku¹⁰⁴. Ogłoszone 14 czerwca 1924 r.¹⁰⁵ nadawały PBR uprzywilejowaną pozycję wśród instytucji parcelacyjnych. Ponieważ posiadała charakter publiczny, prace jej nie podlegały rozporządzeniu o obrocie ziemią¹⁰⁶. Oprócz dotychczasowej funkcji administratora funduszy państwowych oraz likwidatora byłych zaborczych instytucji kredytowych zyskał większe możliwości podjęcia własnej działalności. Przede wszystkim przywrócono możliwość emisji listów zastawnych, do trzydziestokrotnej wysokości kapitału zakładowego (podniesiono go do wysokości 3 mln zł). Bank więc wrócił na rynek jako jeden z dostarczycieli kredytu długoterminowego. Artykuł 10 stanowił, iż bank miał prawo nabywać nieruchomości ziemskie na cele parcelacji i osad-

⁹⁹ K. Kasiński, *op. cit.*, s. 27.

¹⁰⁰ Do najważniejszych należały: fundusz obrotowy na wykonanie reformy rolnej tworzony z dotacji skarbowych i wpływów ze sprzedaży ziemi państwowej, fundusz osadniczy na pożyczki parcelacyjne i inwestycyjne, fundusz państwowej pomocy kredytowej dla osadnictwa w ramach parcelacji prywatnej i rządowej; *Sprawozdanie Państwowego Banku Rolnego*, 1922, s. 9–12.

¹⁰¹ Do najważniejszych należały: fundusz „D”- pomocy poszkodowanym przez klęski żywiołowe w 1922 r., fundusz „E” – na pomoc dla repatriantów, fundusz „B” – na osadnictwo wojskowe, fundusz na zagospodarowanie odlogów gruntowych; *ibidem*, 1923, s. 13–22.

¹⁰² K. Kasiński, *op. cit.*, s. 27.

¹⁰³ B. Giliczyński, *Nowe próby*, „Drogi Polski” 1924, nr 2, s. 194.

¹⁰⁴ AAN PRM PRM, t. 26, k. 508.

¹⁰⁵ DUMRR 1924, nr 5, s. 225–228.

¹⁰⁶ DUMRR 1924, nr 7–8, s. 362.

nictwa. Bank więc gromadził zapas ziemi na reformę rolną. Trzeba pamiętać, iż w tym czasie w rękach rządu znajdowało się szereg instrumentów, których zastosowanie mogło bankowi ułatwić zadanie. Należał do nich podatek majątkowy, wprowadzający oprócz już istniejącego administracyjnego, ekonomiczny przymus podaży ziemi. Koncepcja ta nie była nową, gdyż już w 1919 r. proponowano takie rozwiązanie¹⁰⁷. Zezwolenie na parcelację na podatek majątkowy i jednocześnie przyjmowanie na jego poczet listów zastawnych PBR stworzyło możliwość, by bank stał się najpoważniejszym klientem parcelującej większej własności.

Koncepcja PBR jako instytucji publicznej wykonującej reformę rolną równoległe z urzędami ziemskimi nie utrzymała się długo. Nowy minister reform rolnych W. Kopczyński przyspieszył wprowadzenie nowego systemu na rynek. Jednocześnie poddał go korekcie w kierunku uczynienia z PBR instytucji, która miała przejąć po uchwaleniu ustawy o reformie rolnej zadania parcelacji z rąk Ministerstwa Reform Rolnych. W kwietniu 1925 r. Rada Ministrów zdecydowała się na podniesienie kapitału zakładowego do 25 mln zł¹⁰⁸. A w dwa miesiące później w wymienionym kierunku został zmieniony statut banku¹⁰⁹, wyznaczając PBR zadanie prowadzenia i popierania parcelacji, osadnictwa, regulacji i melioracji, wspierania rozwoju rolnictwa, przemysłu rolnego i gospodarczej odbudowy wsi, jak również organizowania kredytu rolniczego dla drobnych i średnich gospodarstw rolnych.

Jednocześnie utrzymano funkcję administratora funduszy państwowych oraz likwidatora Banku Włościańskiego i Banku Szlacheckiego. W ten sposób powstała instytucja była nieco podobna do niemieckich przedsiębiorstw osadniczych (choć brak tu było związków dostarczycieli ziemi). Można rzec była hybrydą niemieckiego doświadczenia i polskich innowacji.

Podjęta pod koniec 1924 r. działalność parcelacyjna polegała głównie w omawianym okresie na gromadzeniu ziemi poprzez zakup majątków. Akcja ta nie była prowadzona prawidłowo, na co wskazuje efekt zakupów, tj. ziemia słabej jakości (tylko jej 27% było dobrej klasy)¹¹⁰. Bezpośrednia parcelacja banku w 1925 r. wyniosła 5078 ha, głównie w województwach wschodnich i warszawskim¹¹¹. W związku z tą akcją rozpoczął się również proces zadłużania ziemi. W 1925 r. obciążone kredytem z PBR zostało 4,9 tys. ha¹¹².

¹⁰⁷ Druki Sejmu Ustawodawczego nr 80.

¹⁰⁸ AAN PRM PRM, t. 30, k. 94.

¹⁰⁹ DUMRR 1925, nr 13-4, s. 130-148; DURP 1925, nr 69, p. 487.

¹¹⁰ M. Nowak, *Państwowy Bank Rolny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1988, Prace Prawnicze, z. 128, s. 63.

¹¹¹ K. Kasiński, *op. cit.*, s. 62.

¹¹² M. Nowak, *op. cit.*, s. 64.

Kredyt długoterminowy w listach zastawnych, których emisję w 1925 r. rozpoczął bank, szybko został ograniczony przez ostry kryzys na rynku pieniężnym i kredytowym. Wyniosła ona jedynie 107 tys. zł. Z drugiej strony trudności w rozwinięciu szerszej akcji na tym polu były spowodowane skomplikowaną w aspekcie prawnym sytuacją gospodarstw rolnych na skutek występujących niejasności co do hipotecznego stanu posiadania ziemi, serwitutów, spłat działów rodzinnych, komasacji itd. Jednocześnie dość wysokie oprocentowanie sprawiało, iż był on niedostępny dla słabszych finansowo jednostek.

3. POLITYKA OPÓŹNIANIA USTAWODAWCZEJ DROGI REFORMY ROLNEJ

Reforma rolna była na tyle kontrowersyjną, „gorącą” sprawą, iż W. Grabski obejmując stanowisko prezesa Rady Ministrów nie zamierzał jej podejmować. Była ona niebezpieczna, gdyż nie tylko każde stronnictwo miało inną wizję jej uregulowania, ale i w nich samych nie było jednolitości. Zresztą sam premier uważał, że reforma walutowa „przyniesie nie mniejsze dobrodziejstwo dla chłopa niż reforma rolna”¹¹³. Z drugiej strony jako zwolennik zmian w drodze dobrowolnego wykupu ziemi¹¹⁴, przy dużej jej podaży na rynek, uważał reformę rolną za „na razie niepotrzebną”¹¹⁵. Podaży ziemi spodziewał się po planowanej waloryzacji i wprowadzeniu różnic w opodatkowaniu dla gospodarstw małych i dużych. Było to stworzenie nowego rodzaju nacisku na większą własność tzn. przymusu ekonomicznego (dotąd był tylko administracyjny). Podobny pogląd prezentował minister rolnictwa Stanisław Janicki. Uważał on, iż ideę reformy rolnej (ekonomiczny przymus podaży ziemi) wprowadziła waloryzacja podatków, nadmiernie obciążając większą własność. Winą za jej niewykonywanie obarczył dys-trybutora, Ministerstwo Reform Rolnych, które jego zdaniem do takiej roli było nieprzygotowane¹¹⁶.

Stronnictwa sejmowe jednak nie zrezygnowały z kontynuacji uregulowania tej kwestii na drodze ustawodawczej. W Komisji Reform Rolnych znajdował się projekt gabinetu Chjeno-Piasta, oczekując na zajęcie stanowiska nowego ministra reform rolnych w tej sprawie.

Widoczne były wówczas cztery linie. Pierwsza, którą forsowało PSL „Piast”, mająca na celu dokończenie i uchwalenie ustawy, którą wniósł rząd

¹¹³ W. Grabski, *Dwa lata...*, s. 72.

¹¹⁴ W. Pułiński, *Czynniki określające ewolucję struktury agrarnej w pracach Władysława Grabskiego*, „Acta Universitatis Lodzianis” 1982, Folia Oeconomika 21, s. 45–65.

¹¹⁵ W. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości polskiej*, Warszawa 1927, s. 76.

¹¹⁶ *Minister Rolnictwa o reformie rolnej*, „Gazeta Rolnicza” 1925, nr 13, s. 377–379.

W. Witosa. Druga proponowana przez PSL „Wyzwolenie” i „Jedność Ludową” ówczesnie już mocno zradykalizowanych, propagujących rewolucyjne metody reform agrarnych. Trzecia proponowana przez rząd W. Grabskiego, a więc odsunięcia drogi ustawodawczej na rzecz bodźców ekonomicznych. Zarysował się też front ziemian, zgadzających się dobrowolnie zaspokoić żądania chłopstwa bez wprowadzania nowych ustaw.

Jeszcze w końcu lutego 1924 r. PSL „Piast” przedstawiło projekt ustawy o sfinansowaniu ustawy o parcelacji i osadnictwie. Była to kontynuacja pracy rządu W. Witosa, a więc druga część do wspomnianej wyżej propozycji tego rządu. W zasadzie nie różnił się on wiele od opracowanego przez GUZ jeszcze w okresie premierostwa W. Sikorskiego projektu ustawy o takim samym tytule¹¹⁷. Przyjęto w nim zasadę pełnego odszkodowania. Ze względu na inflację (czasowo i hiperinflację) wielkość określano w życie. Wypłacane miało być ono w 90% w listach zastawnych, a 10% w gotówce (75% w listach zastawnych w 30 dni po orzeczeniu ustalającym jego wysokość, 10% w gotówce i 15% także w listach zastawnych po uprawomocnieniu się wyroku). Znacznie rozwijał on również kwestie pomocy dla parcelantów. Proponowano stworzyć trzy źródła kredytu: Państwową Rentę Ziemską, Fundusz Ziemski, Fundusz Zapomóg i Kredytu Ulgowego. Z pierwszego źródła planowano udzielać kredytu na zakup ziemi dla małorolnych i bezrolnych do 90% wartości szacunkowej nabytej ziemi na 30 lat; dla nabywców gospodarstw wzorowych i pełnorolnych do 60%; oprocentowanie jej wynosiło 6%. Z Państwowej Renty Ziemskiej zamierzano udzielać 10-letniego kredytu na zagospodarowanie. Na ten ostatni cel na wieś miały płynąć pożyczki z Funduszu Ziemskiego. Miały to być 5-letnie, oprocentowane na 6–8% kredyty gotówkowe. Dla najuboższych beneficjentów reformy rolnej tworzono Fundusz Zapomóg i Kredytu Ulgowego. Planowano udzielać z niego piętnastoletnich, 3% kredytów w gotówce. Z tego funduszu istniała też możliwość zasilania pożyczkami bezzwrotnymi tej części klientów.

Źródła tych funduszy były istotnymi. Dla Państwowej Renty Ziemskiej była to emisja 6% listów zastawnych. Jednocześnie była ona odszkodowaniem dla większej własności, jak i kredytem dla parcelantów. Było to odłożenie zapłaty pełnej wartości przejmowanej ziemi do czasu spłaty kredytów gruntowych. Każdego roku sumy spłacane przez parcelantów przepływały do większej własności na poczet odszkodowania poprzez wycofywanie z obiegu części listów zastawnych (drogą losowania). Fundusz ziemski tworzony miał być z wpływów z przejściowej administracji majątków, likwidacji mienia instytucji byłych zaborców, a także z istniejących już

¹¹⁷ Por.: Druki Sejmu RP, nr 1021- projekt PSL „Piast” i Z. Ludkiewicz, *Reforma rolna, projekty rządowe nowych ustaw*, Warszawa 1923, s. 36–59 projekt GUZ.

funduszków. Fundusz Zapomóg i Kredytu Ulgowego pochodził z dotacji państwowych oraz z opłat przewidzianych ustawą o obrocie ziemią.

W trzy tygodnie później PSL „Piast” dążąc do ponownego wprowadzenia do Sejmu projektu rządu W. Witosa wnioskował o przyspieszenie nowelizacji ustawy o reformie rolnej¹¹⁸. Wniosek ów przyjęto 20 maja i odesłano do Komisji Reform Rolnych¹¹⁹. Stanowisko bliskie partii W. Witosa zajął zaniepokojony propozycją PSL „Wyzwolenia” ZLN, którego jeden z liderów Stanisław Głabiński 11 czerwca zaatakował rząd za brak jakiegokolwiek stanowiska wobec wniosków „Piasta” z lutego i marca 1924 r.¹²⁰

Z nowym projektem reformy rolnej wystąpiły 11 kwietnia 1924 r. PSL „Wyzwolenie” i „Jedność Ludowa”¹²¹. Na cele reformy zamierzano stworzyć zapas ziemi poprzez jej wykup za odszkodowaniem. Podlegać mu miały: dobra martwej ręki, instytucji publicznych, nieprawidłowo gospodarowane, gospodarstwa, których właściciele współpracowali z zaborcami. Ustalał on oprócz tego normy władania ziemią na 30 ha w strefie podmiejskiej i okręgach przemysłowych oraz na 60 ha na pozostałych terenach Rzeczypospolitej. Było więc to dość jednolite spojrzenie na kraj, nie zauważano tu specyfiki danych, regionalnych warunków. Brak było tu przyjętego rozróżnienia na centrum i południe oraz wschód i zachód Rzeczypospolitej (ustawa z 15 lipca 1920 r. wyznaczała dla tych terenów różne normy).

Prowadzenie prac wykonawczych przekazywano wyłącznie w ręce Ministerstwa Reform Rolnych i jego terenowych agend. W związku z tym przewidywano przeprowadzenie decentralizacji jego administracji poprzez wprowadzenie powiatowych urzędów ziemskich.

Odszkodowanie zamierzano wypłacać w listach Państwowej Renty Ziemskiej. Nie różniło się to (poza oprocentowaniem listów) wiele od koncepcji PSL „Piast”. Jednak w odróżnieniu od tego ostatniego nie przewidywano wypłaty całości sum. Zamierzano bowiem ustanowić od niej podatek, który miał być finansowym źródłem Funduszu Wyposażenia Inwalidów i Żołnierzy¹²². Przyjęto również niespotykaną dotąd koncepcję wypłaty odszkodowania w wysokości deklaracji samych właścicieli ziemskich do podatku majątkowego.

Beneficjentami tak przeprowadzonej reformy mieli być poza poszkodowanymi przez likwidację majątku (a więc miejsca pracy) przede wszystkim małorolni. Według projektodawców tworzone miały być gospodarstwa

¹¹⁸ Druki Sejmu RP, nr 1099.

¹¹⁹ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, nr 120, ł. 51–52.

¹²⁰ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, nr 127, ł. 21.

¹²¹ Druki Sejmu RP nr 1180; „Wyzwolenie” 1924, nr 16.

¹²² Przyjęto progresywność tego podatku: od sumy 5 tys. – 10%, 10 tys. – 15%, 20 tys. – 25%, 40 tys. – 35%, 60 tys. – 50%, powyżej 80 tys. aż 75% odszkodowania, Druki Sejmu RP, nr 1180.

o powierzchni do 15 ha. Przewidywano również istnienie tzw. gospodarstw wzorowych, do 25 ha oraz akcję upelnorolnienia do tej powierzchni. Jednak na to ostatnie rezerwowano jedynie 20% przejętej ziemi. Za otrzymane parcele chłopci musieli zapłacić. Co ciekawe przy wyznaczaniu tej ceny nie przyjmowano już szacunku z podatku majątkowego (jak przy odszkodowaniu), ale zamierzano przeprowadzić nową klasyfikację wartości gruntów.

Przewidywano również pewne formy pomocy kredytowej: pożyczki gruntowe z Państwowej Renty Ziemskiej, na zagospodarowanie się z Funduszu na Zagospodarowanie oraz zasiłki z wspomnianego Funduszu Wyposażenia Inwalidów i Żołnierzy.

Projekt ten nieznacznie, ale uzyskał aprobatę Sejmu i powędrował 20 maja 1924 r. do Komisji Reform Rolnych¹²³.

Ziemiańskie, szczególnie z Wielkopolski i Pomorza, czując się dość pewnie z racji uprzemysłowienia swych majątków, zdecydowani byli oddać część swej ziemi, by ostatecznie zakończyć niepewność¹²⁴. Jednak w ich założeniu reforma rolna polegać powinna była na likwidacji serwitutów, komasacji i dobrowolnej, prywatnej parcelacji. Wzorem niemieckiego sąsiada proponowali założyć pośredniczącą instytucję osadniczą¹²⁵ oraz Bank Rentowy, z którego to czerpano by kredyty dla parcelantów¹²⁶. Stawiali na tworzenie gospodarstw chłopskich wielkości od 10 do 15 ha¹²⁷. Na taką reformę rolną skłonni byli oddać od 5 do 30% swej ziemi.

Z. Ludkiewicz, minister reform rolnych w rządzie W. Grabskiego, zapowiadał kontynuację pracy ustawodawczej S. Osieckiego¹²⁸. Jednak praca ta początkowo odbywała się w zaciszu gabinetów. W dalszym ciągu natomiast likwidowano odrębność prawodawstwa w poszczególnych częściach RP¹²⁹. Skutkiem żądań stronnictw sejmowych rząd musiał zająć stanowisko w tej kwestii i Z. Ludkiewicz wystąpił 14 czerwca z projektem opartym na propozycji rządu W. Witosa¹³⁰. Przeprowadził w nim kilka dość istotnych zmian. Oprócz sposobu tworzenia zapasu ziemi i parcelacji zawarł także kwestię finansową, a więc odszkodowania i pomoc kredytową dla parcelantów. Nastąpiło przede wszystkim ograniczenie, zmniejszenie norm władania ziemią: na wschodzie kraju do 250 ha (wcześniej było 400 ha), a na pozostałym terytorium Rzeczypospolitej do 180 ha (przez następne 10 lat

¹²³ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1924, nr 120, i. 56.

¹²⁴ M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 219.

¹²⁵ *Postulaty Centralnego Towarzystwa Gospodarczego*, „Gazeta Rolnicza” 1924, nr 7, s. 180.

¹²⁶ *Postulaty Zjednoczenia Producentów Rolnych w Poznaniu 2 V 1924*, „Gazeta Rolnicza” 1924, nr 20, s. 501.

¹²⁷ *Centralne Towarzystwo Gospodarcze a parcelacja*, „Dziennik Poznański” 1924, nr 35.

¹²⁸ *Wywiad z ministrem reform rolnych*, „Kurier Warszawski” 1924, nr 1.

¹²⁹ Rozporządzenie ministra reform rolnych z 27 V 1924 rozciągające na teren Litwy Środkowej z 15 VII 1920 r., DUMRR 1924, nr 6, s. 285.

¹³⁰ Druki Sejmu RP, nr 1295.

istniała norma 340 ha). Utrzymano dwustutysięczny, roczny kontyngent parcelacyjny. Mniejsze miały być także nowo tworzone gospodarstwa, 25 ha na wschodzie i zachodzie, 15 ha na południu i w centrum kraju (wcześniej było odpowiednio 45 i 25 ha). Wprowadzono również szacunek wartości przejmowanej ziemi na podstawie zeznań samych właścicieli do podatku majątkowego. Utrzymano natomiast przyjmowaną już przez rządy W. Sikorskiego i W. Witosa koncepcję emisji listów zastawnych na odszkodowania i kredyty gruntowe. W tej kwestii niewiele się zmieniło, gdyż projektowane fundusze Państwowej Renty Ziemskiej, Ziemski oraz Zapomóg i Kredytu Ulgowego miały źródła i przeznaczenie takie same jak we wcześniejszych projektach. Wziąwszy jeszcze pod uwagę projekt PSL „Wyzwolenia” można zauważyć pewną zgodność co do zasadniczych kwestii sprawy finansowania reformy rolnej. Rodząca się w „bólach” transformacja systemu agrarnego miał już uzgodnioną jedną z tak istotnych przeciw części. Odrębną kwestią były możliwości wchłonięcia listów zastawnych przez rynek jak i utrzymania ich kursu¹³¹.

Jednak była to tylko gra na czas. Wiadomo bowiem było, iż taka propozycja, która jeszcze w 1923 r. wywoływała wiele kontrowersji, była niemożliwa do zaakceptowania w ówczesnym Sejmie. Izba poselska zażądała projektu, rząd musiał się więc wywiązać z obowiązku, ale faktycznie to nie zamierzał jeszcze w tym czasie podejmować tej sprawy. W Komisji Reform Rolnych dyskusja na jej temat miała się rozpocząć 1 sierpnia, tymczasem W. Grabski zdymisjonował Z. Ludkiewicza i zażądał wycofania projektu z komisji. Tego jednak nie uczyniono.

Tymczasem właśnie rozpoczynały się 2,5-miesięczne ferie letnie i sprawa się przeciągnęła. Nowego ministra reform rolnych powołał dopiero 22 lipca. Został nim Wiesław Kopczyński. Nowy minister prezentował odmienne koncepcje i to różniące się od poglądów swego poprzednika. Dlatego też należało się spodziewać zmiany propozycji rządowej. W październiku stało się to faktem. Gdy tylko sprawa ta weszła, czternastego dnia tegoż miesiąca pod obrady komisji, W. Kopczyński wycofał projekt Z. Ludkiewicza. Jednocześnie wypowiedział się przeciwko propozycji PSL „Wyzwolenia” i zażądał odroczenia rozprawy do czasu przedstawienia przez niego nowego projektu. Mimo sprzeciwu PSL „Wyzwolenia” i Związku Chłopskiego głosami ZLN, PSL „Piasta”, ChD, ChJSN wniosek ministra został przyjęty¹³². Znow więc mijał tydzień za tygodniem...

Jednak teraz W. Grabski wpadł w pułapkę zastawioną przez samego siebie. Sprawa odwlekania reformy rolnej drogą zmiany ministrów była skuteczna dotąd, dokąd istniały alternatywne wyjścia z sytuacji. Natomiast w momencie, gdy przesunął on swoje oparcie w Sejmie na lewą stronę ław

¹³¹ W. Konderski, *Problem sfinansowania reformy rolnej*, Warszawa 1928, s. 43.

¹³² *Reforma rolna w Komisji Reform Rolnych*, „Gazeta Rolnicza” 1924, nr 43, s. 1294.

poselskich, musiał się spodziewać rychłego wystąpienia tej części z postulatem reformy rolnej. Była ona przecież sztandarowym hasłem ich działalności. W momencie, gdy zraził do siebie prawicę, nie miał możliwości ucieczki i reforma musiała być postawiona na porządku dziennym. W. Sułkowska twierdzi, iż „W. Grabski podjął akcję reformy rolnej celem uspokojenia wsi, która coraz bardziej dopominała się swoich praw wobec pogarszającej się jej sytuacji materialnej”¹³³. Wydaje się, że właściwą przyczyną było załamanie się taktyki premiera szukania oparcia w Sejmie a właściwie skończenie się alternatyw. Ciężar reformy budżetowej ponosiła przede wszystkim większa własność a reforma rolna nie była przecież zgodna z ich postulatami i ich zadowolić nie mogła. Ziemianie, którzy jeszcze we wrześniu 1924 r. przeprowadzili na ten temat kilka konferencji z przedstawicielami rządu, nie byli zadowoleni z ich propozycji¹³⁴. Dla przeforsowania swojej koncepcji próbowali stworzyć koalicję z ZLN, szukać porozumienia z przedstawicielami swej grupy rozrzuconymi w różnych partiach, co zakończyło się ostatecznie powodzeniem¹³⁵. Z drugiej strony rozpoczęli kampanię prasową przeciwko, jak to nazywali, „akcji zagrażającej istotnym interesom państwa i narodu”. Prym w tym wiodły: wileńskie „Słowo” i krakowski „Czas”¹³⁶.

Dopiero 11 lutego 1925 r. Rada Ministrów przyjęła projekt nowej ustawy¹³⁷. Był on swego rodzaju kompilacją propozycji złożonych przez PSL „Wyzwolenie” i Z. Ludkiewicza. Przede wszystkim był to projekt nowelizacji ustawy z 15 lipca 1920 r., a nie jak wcześniej próbą zastąpienia jej nową. Zmieniono więc tytuł z ustawy „o parcelacji i osadnictwie” na „reformę rolną”. Jednakowo w nim potraktowano wszystkie ziemie Rzeczypospolitej i wprowadzono jednolite normy (tak jak w projekcie J. Poniatowskiego). Ich wysokość ustalono na poziomie trzykrotnie wyższym niż w projekcie PSL „Wyzwolenia”, ale proponowanym przez Z. Ludkiewicza. Utrzymano kontyngent 200 tys. ha rocznej parcelacji. Przyjęto również koncepcję obliczania wysokości odszkodowania według szacunku z podatku majątkowego. Kompromisowość, ale i brak jednolitej myśli oraz próby zaspokojenia żądań wszystkich stronnictw sejmowych ukazał art. 49 projektu¹³⁸. Uzależniał on wielkość nowo tworzonych gospodarstw od wykonawcy parcelacji. W pracach kierowanych przez urzędy ziemskie i PBR miały one mieć powierzchnię 15 ha, a na terenach wschodnich i zachodnich kraju

¹³³ *Źródła sukcesów i przyczyny niepowodzeń reform Władysława Grabskiego*, Wrocław 1996, s. 110.

¹³⁴ S. Rudnicki, *Działalność polityczna polskich konserwatystów 1918–1926*, Wrocław 1981, s. 198.

¹³⁵ *Znamienny zwrot*, „Dziennik Poznański” 1925, nr 63.

¹³⁶ S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 199.

¹³⁷ AAN PRM PRM, t. 28, k. 356.

¹³⁸ Druki Sejmu RP, nr 1725.

25 ha. Natomiast przy parcelacji prywatnej i instytucji upoważnionych odpowiednio 25 i 45 ha. Otwarcie tu przyznawano, iż Ministerstwo Reform Rolnych nie miało jasnej koncepcji reformy. Brak było nie tylko zgody co do formy transformacji, ale i cele, które zakreślano, nie były znane. Nie kierowano się kryteriami gospodarczymi, lecz jedynie przesłankami politycznymi. Ministerstwo Reform Rolnych nie spełniało swej funkcji, organu reformatorskiego, gdyż stało się terenem ścierania się różnorodnych wpływów politycznych. Było swego rodzaju „straszakiem” dla pewnych grup społecznych. Natomiast jego prace ustawodawcze miały jakość eksperymentalną. Dość ubogo potraktowana była również kwestia pomocy finansowej gospodarstwu rolnym. Podtrzymano tu koncepcję Państwowej Renty Ziemskiej, lecz na tym koniec. Ewentualne kredyty na inne poza zakupem ziemi cele mógł przyznawać jedynie PBR, według swego statutu. Przy słabości tej instytucji i dość ograniczonych możliwościach rynku kredytowego nie wróżyło to dobrze przyszłym parcelantom.

Projekt ów pojawił się w Sejmie 19 lutego 1925 r. i nie został w nim dobrze przyjęty. Praktycznie nie było partii, której odpowiadałaby owa propozycja. J. Poniatowski zaatakował go za mało etatystyczny charakter¹³⁹, za zbyt wysokie normy władania ziemią. PSL „Piast” zdecydował się mimo wszystko poprzeć wniosek o odesłanie go do Komisji Reform Rolnych. Tam bowiem spodziewał się wprowadzić do niego zmiany¹⁴⁰. Natomiast zbyt ni etatyzm nie podobał się prawicy¹⁴¹. Ostatecznie jednak uchwalono odesłanie go do komisji¹⁴². Sejm podtrzymał inicjatywę lecz samej koncepcji nie aprobował.

W komisji projekt został frontalnie zaatakowany przez wszystkie stronnictwa. PSL „Wyzwolenie” dążyło do radykalizowania celów i formy prac, oraz przekazanie ich w wyłączne wykonanie urzędowi państwowemu. Początkowo wnioskował o zmianę przedmiotu debaty na własny projekt w kwietniu 1924 r.. To jednak zostało odrzucone, więc przyjął taktykę atakowania

¹³⁹ „...jedynie przy formie akcji rządowej jest możliwe wykonanie reformy rolnej zgodnie z interesem najbardziej potrzebujących tej ziemi”, Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 178, ł. 7.

¹⁴⁰ „...oświadczam jeszcze raz, że będziemy głosowali za odesłaniem tego projektu do komisji w tym celu żeby raz nareszcie można było ruszyć z miejsca”, Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 178, ł. 12.

¹⁴¹ „...artykuły zawierają w sobie duże niebezpieczeństwo dla budżetu na dłuższy okres czasu. Ta uwaga nie skłania nikogo do tego, ażeby powiedzieć: przedłożenie całe odrzucić. Nie, ale nasza Konstytucja, która żąda ustawodawstwa rolnego z poszanowaniem zasady własności [...] nie powiada, że to ustawodawstwo ma być przeprowadzone na gwałt, sztucznie, bez związku z życiem. Jeżeli będziemy nakazywać sprzedaż takiej a takiej ilości ziemi, w takim a takim czasie [...] jeżeli będziemy sztucznie tworzyć ustawodawstwo rolne to pogwałcimy Konstytucję i nigdy tego ustawodawstwa nie przeprowadzimy dlatego że życie pogwałcić się nie da”. Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 178, ł. 21–22.

¹⁴² 186 głosów za, 116 przeciw Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 178, ł. 35.

poszczególnych jego punktów. ZLN opierał swe postulaty na projekcie rządu W. Witosa. ChSjN zajęło stanowisko bardziej konserwatywne. Natomiast PSL „Piast” przyjęło taktykę wygrywania konfliktów między prawicą a lewicą.

Do wielce kontrowersyjnych kwestii należały normy władania ziemią. PSL „Wyzwolenie” szło po linii swego projektu, a więc 30 ha w strefie podmiejskiej i okręgach przemysłowych oraz 60 ha na reszcie obszaru Rzeczypospolitej. ZLN próbował wprowadzić pewne rozróżnienia i większą ilość norm tzn. dla województw wschodnich 400 ha a 180 ha zmienić na 340 ha. Konserwatyści optowali za rozszerzeniem normy 400 ha na województwa południowe (lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie). PSL „Piast” natomiast poprawki nie zgłosił¹⁴³. Do uzgodnienia stanowisk nie doszło i w końcu do Sejmu trafiło rozwiązanie proponowane przez rząd¹⁴⁴.

Spornym okazał się i art. 5 o wielkości obszaru, który minister reform rolnych mógł wyłączyć od parcelacji, a więc furtki, tarczy ochronnej dla części gospodarstw. ZLN chciał 1 mln ha, chadecja 600 tys., PSL „Wyzwolenie” 200 tys., a PPS odebrania ministrowi tej możliwości. W patowej sytuacji PSL „Piast” złożył propozycję 450 tys. ha i ją ostatecznie przyjęto¹⁴⁵.

Gdy przyszło omawiać kwestię tempa parcelacji, a więc rocznego kontyngentu, PSL „Wyzwolenie” złożyło wnioszek o jednorazowe przejście ziemi. Wywołało to jednak sprzeciw i pozostawiono koncepcję 200 tys. ha¹⁴⁶.

Do kolejnego starcia doszło w końcu kwietnia i w pierwszych dniach maja 1925 r. o czas pozostawiony właścicielowi do prywatnej parcelacji przed przymusowym wykupem. Walka więc toczyła się o wyznaczenie faktycznego wykonawcy reformy. Stronnictwa lewicowe chciały krótszego czasu by uniemożliwić prywatną działalność, prawica odwrotnie. Znow w charakterze mediatora wystąpił PSL „Piast” i ustalono rozwiązanie pośrednie¹⁴⁷.

W czasie debaty nad reformą rolną nastąpiła transformacja postawy PSL „Wyzwolenia” a ściślej radykalizacja jego postulatów. Zdecydowano się przyjąć ostry kurs wobec większych właścicieli ziemskich, z postulatem wywłaszczenia bez odszkodowania włącznie¹⁴⁸. Okazało się to dla nich jedyną drogą realizacji ludowej idei własności. Czołowi przywódcy podkreślali, iż nie był to zamach na samo prawo własności, lecz w ówczesnej sytuacji ostatnia możliwa alternatywa¹⁴⁹. Stanęli na stanowisku przeprowadzenia

¹⁴³ Załącznik do Druku Sejmu RP, nr 1994.

¹⁴⁴ Druki Sejmu RP, nr 1994.

¹⁴⁵ *Obrady Komisji Reform Rolnych*, „Gazeta Rolnicza” 1925, nr 17, s. 530–531.

¹⁴⁶ „Gazeta Rolnicza” 1925, nr 18, s. 559.

¹⁴⁷ *Ibidem*, nr 20, s. 630.

¹⁴⁸ AZHRL, zespół PSL „Wyzwolenia”, Uchwały Walnego Zjazdu 15–16 III 1925 r., sygn. 18, k. 24.

¹⁴⁹ A. Łuczak, *Spółczesność i państwo w myśli politycznej ruchu ludowego II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982, s. 26.

reformy rolnej drogą kompromisu sposobu bolszewickiego i pruskiego. Odgórną, lecz w majestacie prawa, a treść miała wypełnić inicjatywa i myśl „chłopskich interesów”¹⁵⁰. Ujawnia się to przy omawianiu kwestii odszkodowania, gdy stronnictwo to próbując przeforsować swoje nowe stanowisko, wnioskuje o zmianę konstytucji. Nie uzyskało to jednak aprobaty (nawet PPS)¹⁵¹.

Nieco mniejsze spory wywołała kwestia powierzchni nowo tworzonych gospodarstw. Owszem i tu lewica dążyła do zmniejszenia norm dla parcelacji prywatnej i instytucji upoważnionych a prawica rozciągnięcia normy 45 ha również i na województwo poznańskie. Skutkiem interwencji PSL „Piasta” ustalono 45 ha na terenie woj. wschodnich i 25 ha na reszcie obszaru kraju. Odrzucono zatem wnioski prawicy i lewicy.

W trakcie obrad Komisji Reform Rolnych, mniej więcej w połowie maja utworzyła się koalicja stronnictw a ściślej nastąpiło uzgodnienie stanowisk PSL „Piasta”, ZLN i PPS co do ważniejszych kwestii ustawy. Nowum była tu postawa PPS. Odnosząca się początkowo dość krytycznie do reformy rolnej, z dnia na dzień jednak reorientowała swoje stanowisko¹⁵². Pewna zmiana stanowiska ujawniła się także w obozie chadeckim. Na przełomie maja i czerwca 1925 r. odbył się II Ogólnopolski Kongres Stronnictw Chrześcijańskich, który wniósł do myśli politycznej tego ruchu nową jakość – reformę rolną. Pomijana dotąd kwestia stała się w oczach przywódców chadeckich koniecznością, bez której stworzenie zdrowego układu sił społecznych było niemożliwe¹⁵³. Popierając inicjatywę prywatną, odrzucając etatyzm jej przedstawiciele nie wahaliby się atakować ziemian i zgłaszać propozycji uderzających bardzo mocno w podstawy materialne większej własności.

Do tradycyjnych oponentów należały PSL „Wyzwolenie”, Związek Chłopski i partie mniejszości narodowych. Również coraz bardziej konsekwentną postawę opozycyjną wobec ustawy przyjmował ChSjN. Gdy okazało się, iż dla swych poprawek nie zyskał nawet ZLN, rozpoczął akcję zwalczania ustawy sposobami, jakie dotychczas stosowały stronnictwa lewicowe (opuszczanie sali obrad, wotum nieufności dla marszałka Sejmu). Rozpoczęto też kampanię przeciw ZLN. Rada Naczelna Organizacji Ziemiańskich oskarżając go o zdradę, stwierdziła iż dołączył do stronnictw szukających w reformie rolnej środka zachowania wpływów w społeczeństwie¹⁵⁴.

¹⁵⁰ M. Malinowski, *Nie krzywdzić, reformę rolną wykonywać*, „Wyzwolenie” 1924, nr 13.

¹⁵¹ *Obrady Komisji Reform Rolnych*, „Gazeta Rolnicza” 1925, nr 21, s. 663.

¹⁵² W. Morawski, *Koncepcje gospodarcze głównych nurtów politycznych Polski przedmowej*, „Przegląd Historyczny” 1986, z. 3, s. 500.

¹⁵³ A. Wojtas, *Problematyka agrarna w polskiej myśli politycznej 1918–1948*, Warszawa 1983, s. 160.

¹⁵⁴ J. Lutosławski, *Jak ma działać ziemiaństwo w zakresie politycznym*, Warszawa 1925, s. 13.

Próbie kontynuacji polityki opóźniania wejścia pod obrady Sejmu projektu reformy rolnej zastosował w końcu kwietnia 1925 r. W. Grabski. Zdymisjonował ministra reform rolnych, mając zresztą ku temu ważny powód. Projekt W. Kopczyńskiego nie uzyskał poparcia PSL „Wyzwolenia”, a nawet doprowadził do odsunięcia się lewicy od rządu. Niewiele to jednak dało, dyskusja się toczyła i stronnictwa sejmowe nie chciały jej przerwać. Kiedy w drugiej połowie 1924 r. PSL „Piast” i ZLN zgodziły się na odroczenie rozprawy, teraz już na powtórzenie tego W. Grabski nie mógł liczyć.

W czerwcu 1925 r. pod obrady Sejmu wszedł projekt Komisji Reform Rolnych. Z propozycji W. Kopczyńskiego pozostało niewiele, gdyż poddano go w newralgicznych punktach gruntownym zmianom. Komisja przedstawiła kompilację kilku ostatnich pomysłów, co dało efekt w postaci projektu o formie najbardziej zbliżonej do propozycji Chjeno-Piasta. Został on frontalnie zaatakowany przez PSL „Wyzwolenie”, które ciągle próbowało przeforsować swoją propozycję z 1924 r. O radykalizację reformy rolnej walczyły także inne partie lewicowe. Chodziło tu przede wszystkim o zmniejszenie norm władania ziemią, powierzchniowo nowo tworzone gospodarstwa, wprowadzenie progresywnego podatku od odszkodowań, ograniczenie do minimum prywatnej parcelacji oraz przekazania wykonania ustawy w ręce urzędów ziemskich¹⁵⁵. Nie mniejsze zastrzeżenia mieli konserwatyści. Oni proponowali dużo wyższe normy, w szczególności dla terenów wschodnich oraz rozciągnięcie ich na województwa pomorskie i poznańskie. Wypowiadali się za inicjatywą prywatną i wytyczenia ogólnego kierunku reformy nie na parcelację a na likwidację serwitutów, komasację i meliorację¹⁵⁶. ZLN przyjął również postawę krytyczną, lecz interesował się raczej szczegółami niż zmianą ogólnego kierunku. Mocno bronił tezy o konieczności uwzględnienia specjalnych warunków w pasie wschodnim¹⁵⁷. Podobną postawę przyjęła PPS¹⁵⁸. Obrońcą projektu został natomiast PSL „Piast”¹⁵⁹. Dość radykalną propozycję dotyczącą tempa parcelacji złożyła Chrześcijańska

¹⁵⁵ „...sądzę, że tym razem Sejm pójdzie po drodze istotnie realnego przekazania tylko rządowi samej pracy parcelacyjnej”. Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 220, ł. 3; nr 137, ł. 15; nr 223, ł. 50–74; nr 224, ł. 60; Druki Sejmu RP, nr 2045.

¹⁵⁶ „...program polityki agrarnej w Polsce powinien streszczać się w tem, żeby jak najszybciej doprowadzić do zwiększenia gospodarstw włościańskich przez uregulowanie służebności i przez scalenie i żeby ziemia która będzie szła na parcelację przyczyniła się przede wszystkim do powiększenia karłowatych gospodarstw, które będą poddane scaleniu”. Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 220, ł. 12–3.

¹⁵⁷ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 224, ł. 16; nr 237, ł. 8; Druki Sejmu RP, nr 2045.

¹⁵⁸ Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 221, ł. 75.

¹⁵⁹ „Ustawy tej nie uważam za ideał, uważam ją jednak za etap. Będziemy głosowali za nią w tem przekonaniu, że robimy stanowczy krok naprzód w kierunku uregulowania stosunków rolnych, w kierunku polityki państwowej jak również polityki ludowej”. Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 221, ł. 64.

Demokracja. Stojąc na stanowisku antyetatystycznym, proponowała ustanowić podatek od nie rozparcelowanego kontyngentu. Jego wysokość zmuszałaby właściciela do szukania nabywcy, a więc i obniżenia ceny ziemi¹⁶⁰. Pojawiła się też koncepcja (konserwatyści) uzależnienia kontyngentu od wzrostu produkcji zbożowej mniejszej własności. Po każdym wzroście o 1 mln q Ministerstwo Reform Rolnych powinno było zarządzać parcelację 200 tys. ha ziemi¹⁶¹.

Trzecie czytanie rozpoczęło się 17 lipca 1925 r., odbywając się w nieco łagodniejszej, stonowanej atmosferze niż poprzednie. Jak wcześniej zgłoszono ogromną ilość poprawek¹⁶², lecz były to głównie powtórzenia wcześniej odrzuconych, więc większych szans na przyjęcie nie miały. Natomiast ZLN przeprowadził dla ziem wschodnich większe normy posiadania (300 ha). Ustawa została uchwalona 20 lipca 1925 r.: za głosowało 200 posłów (ZLN, PSL „Piast”, PPS, ZCh, ChD), przeciw 89 (ChJSN, PSL „Wyzwolenie”, mniejszości narodowe). Następnie powędrowała ona do Senatu. Po kilku tygodniach wróciła do Sejmu i rozpoczęła się procedura głosowania nad poprawkami senackimi. Jednak w skutek obstrukcji PSL „Wyzwolenia” 5 listopada ją zawieszono i ostatecznie uchwalono dopiero 28 grudnia 1925 r. już po dymisji rządu W. Grabskiego.

Ustawa o wykonaniu reformy rolnej¹⁶³ zapowiadała, że „ustrój rolny Rzeczypospolitej będzie oparty na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach różnego typu i wielkości stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”.

Budowa tej nowej struktury miała się odbyć poprzez organizowanie nowych i powiększenie już istniejących gospodarstw do rozmiarów zapewniających samodzielność, tworzenie drobnych gospodarstw ogrodniczych i warzywnych.

Na cele reformy przeznaczone zostały ziemie państwowe, martwej ręki (za porozumieniem z reprezentacją danego Kościoła i konkordatu z 23 kwietnia 1925 r.), instytucji publicznych, fundacji. Zasadnicza jednak część ziemi na potrzeby reformy miała pochodzić z nadwyżek nieruchomości ziemskich ponad ustalone normy. Wynosiły one w strefie podmiejskiej i kręgach przemysłowych 60 ha, w województwach wschodnich 300 ha, a na pozostałych obszarach kraju 180 ha. Dla majątków odznaczających się większą intensywnością stosowano łagodniejsze ograniczenia. Właściciele posiadający gorzelnię, krochmalnię mogli zatrzymać do 350 ha (bez względu

¹⁶⁰ Druki Sejmu RP, nr 2045; Spr. sten. z pos. Sejmu RP 1925, nr 221, ł. 25.

¹⁶¹ Druki Sejmu RP, nr 2072.

¹⁶² Druki Sejmu RP, nr 2072.

¹⁶³ DURP 1926, nr 1, p. 1; W. Bitner, S. Janczewski, *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej*, Warszawa 1926; E. Sommerstein, *Ustawa o wykonaniu reformy rolnej*, Lwów 1926.

na położenie gospodarstwa), a ci którzy dysponowali cukrowniami i prowadzili własne plantacje surowca mieli prawo posiadać 700 ha.

Na pierwsze 10 lat ustawa określała ściśle tempo parcelacji. W tym okresie roczny kontyngent wynosił 200 tys. ha. Mieli ją prowadzić dotychczasowi właściciele ziemi pod kontrolą urzędów ziemskich. Przy niewydajności tego źródła planowano korzystać z przymusowego wykupu. Odbywać się on miał za odszkodowaniem, ustalonym na podstawie szacunku wartości majątku przeprowadzanym przez urzędy ziemskie. Wynagrodzenie to miało być „uiszczone częściowo w gotówce, częściowo w listach 5% Państwowej Renty Ziemskiej w złocie. Stosunek części wynagrodzenia zależał od ogólnego obszaru podległej ustawie nieruchomości. Dla majątków do 1000 ha 50% wypłacano w rencie, 50% w gotówce, dla większych 20% w gotówce, 20% w rencie przekazywanej do rąk właściciela, a 60% sumy w rencie zdeponowane miało być w PBR. Ogólna suma emisji listów renty nie mogła przekroczyć 300 mln zł. Czas umarzenia określono na 41 lat.

Obszar nowo tworzonych i powiększanych gospodarstw nie mógł przekroczyć 20 ha, jedynie w pasie wschodnim i powiatach górskich mogła osiągać 35 ha. Gospodarstwa ogrodniczo-warzywne nie mogły przekroczyć 5 ha. Pierwszeństwo do ziemi uzyskała służba folwarczna i małorolni.

Bezrolni nabywcy parcelowanych gospodarstw zobowiązani byli wpłacić przy zawieraniu umowy 5% sumy oszacowanej wartości parceli. Właściciele gospodarstw karłowatych – 10%, a nabywcy ośrodków (czyli tzw. gospodarstw wzorowych) – 25% sumy szacunkowej. Pozostałą kwotę nabywca zobowiązany był spłacić w okresie nie przekraczającym 41 lat. Ustawa stanowiła ponadto, że właścicielom gospodarstw samodzielnych przysługuje prawo do 20-letniego kredytu, a nabywcom ośrodków do 5-letniego. Kredyt długoterminowy miał być udzielany na 6%. Niezależnie od niego, właścicielom gospodarstw znajdujących się w trudnych warunkach, przysługiwały pożyczki ulgowe z funduszu zapomóg oraz pożyczki na zagospodarowanie.

Artykuł 27 ustawy z 15 lipca 1920 r. opierał ustrój rolny Polski na „silnych i zdolnych do intensywnej wytwórczości gospodarstwach włościańskich opartych na zasadzie prywatnej własności”¹⁶⁴. Natomiast ustawa z 28 grudnia 1925 r. już na „silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach różnego typu i wielkości stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”¹⁶⁵. Ustawodawca zdecydował więc, iż producentami rolnymi będą nie tylko chłopci ale i ziemianie. Istotną była tu ewolucja. Ziemianie wrócili do łask.

¹⁶⁴ DURP 1920, nr 70, p. 462.

¹⁶⁵ DURP 1926, nr 1, p. 1.

Pojawia się pytanie: jak realizowała ona zakładany cel? Zamierzano to osiągnąć poprzez budowę nowych i uzupełnienie już istniejących karłowatych gospodarstw. Środkami więc były parcelacja i kolonizacja. Jednak ustawodawca postawił przede wszystkim na parcelację. Nie zdecydował się na użycie takich środków jak: komasacja, likwidacja serwitutów czy melioracje rolne. Planowana więc intensyfikacja gospodarstw miała być uzyskana przez dostarczenie im ziemi. Ten czynnik miał wymusić wzrost wydajności. Odrzucono jednocześnie koncepcję, która zakładała pracę na polu w kierunku zwiększenia kultury rolnej przy istniejącym *status quo* własności. Zakładała ona, iż ziemia będzie przepływać z rąk ziemian do chłopów dopiero po osiągnięciu przez dane gospodarstwo progu, w którym do dalszej intensyfikacji produkcji potrzeba będzie większa jej ilość.

Przesunięcie ziemi z większych gospodarstw do mniejszych niesło ze sobą poważne konsekwencje dla ogólnej produkcji rolnej kraju. Mniejsza wydajność gospodarstw chłopskich musiała by wpłynąć na obniżenie produkcji. Najważniejszym jednak elementem były różnice kierunków produkcji gospodarstw mniejszej i większej własności. Konsekwencją był szybki spadek ilości produkcji roślinnej i jednoczesny wzrost hodowlany, zmniejszenie więc podaży przede wszystkim zbóż z jednoczesnym wzrostem jego konsumpcji, a więc i popytu. Rodzi się pytanie: czy w owym czasie przy braku nadprodukcji artykułów rolnych stać było Polskę na import zbóż? Retoryczne wydaje się być też pytanie o możliwości budżetu, znalezienie równoważnika w skłaniającym się do pozycji biernej bilansie handlowym. Paradoxem było, iż ta ustawa stanowiła całkowite zaprzeczenie prokonsumenckiej polityki W. Grabskiego.

Czynnikiem podstawowym, koniecznym była ziemia. Zdecydowano się go zrealizować poprzez przymus administracyjny, a więc ograniczeń ilości posiadanej ziemi w ręku jednego właściciela. Odrzucono koncepcję przymusu ekonomicznego, jakim mógłby być progresywny podatek majątkowy (istniał taki, lecz nie ustanowiono go w tym celu).

Ponieważ przyjęto zasadę odszkodowania, drugim koniecznym czynnikiem były środki finansowe na zapłatę za ziemię. Możliwe były drogi ich pozyskania: klienci reformy rolnej, rynek kredytowy (wewnętrzny i zagraniczny), państwo, właściciele ziemi. Trzy pierwsze wymienione źródła były zbyt szczupłe lub nieosiągalne, by tak dużą transformację zaspokoić. Konstytucja zabraniała czwartego wyjścia. Ustawodawca poszedł więc drogą pośrednią, aczkolwiek jako źródło finansowe trzeba uznać samych właścicieli ziemi.

Koncepcja Państwowej Renty Ziemskiej była niczym innym jak przeobrażeniem każdego z parcelujących w instytucję kredytową, udzielającą niskoprocentowych, długoterminowych (a więc mało zyskowych) pożyczek. Odrębnym tematem była pojemność rynku wewnętrznego na tego rodzaju papiery wartościowe.

Słabość finansowa beneficjentów zmuszała ustawodawcę do stworzenia różnorodnych form pomocy nowym czy uzupełnianym gospodarstwom. Miało to skrócić czas obniżki produkcji krajowej i pozwolić im rozwijać się. Zdecydowano więc się obciążyć budżet. Jednocześnie przyjęto założenie, iż parcelacja będzie przynosiła zyski, które to będą służyć za źródło kredytów. Pojawia się tu kwestia wydajności tych źródeł.

Sposób finansowania reformy rolnej implikuje pytanie o możliwości przeciążenia kredytowego gospodarstw. Szczególnie dotyczyło to jednostek nowo powstających. Ze względu na wpływ czynnika ryzyka (czy to przyrodniczego czy koniunkturalnego) zadłużenie gospodarstw na 90% wartości (była taka możliwość) nie dawało możliwości pokrycia ewentualnych strat ze źródeł własnych (raty) ani z kredytu przejściowego (brak zabezpieczenia). Całkowicie niemożliwe było także pozyskanie w razie konieczności kredytu inwestycyjnego (np. zmiany na rynku i konieczność reorganizacji kierunku produkcji). Istniało też niebezpieczeństwo przy wczesnym dziedziczeniu dodatkowego zwiększenia zadłużenia (z przyczyn wymienionych wyżej kredytem lichwiarskim).

Ustawa wprowadzała, sankcjonowała, a nawet powiększała różnice w sytuacji finansowej gospodarstw małych i dużych (a przecież w dużej mierze czynnik wyrównania szans zdecydował o wprowadzeniu reformy rolnej). Dla parcelujących stworzone zostało mimo wszystko stałe źródło dochodów, natomiast dla parcelantów stałe obciążenia (spłaty kredytów).

Docelowy ustrój rolny Polski miał być mieszaniną dwóch typów gospodarstw: folwarcznych (do 180 ha, na wschodzie 300 ha) i chłopskich (do 20 ha, na wschodzie 35 ha). Ciekawą sprawą była ewolucja norm powierzchni nowych gospodarstw. Interesujące także są polityczne kryteria ich wyznaczania. Jednocześnie zablokowano ilościowy rozwój folwarków, których liczba nie mogła się zwiększyć, z drugiej strony zezwolono na niczym nie ograniczony wzrost liczby warsztatów chłopskich. Rodzi się pytanie: czy stać Polskę było na utrzymywanie kilku milionów gospodarstw i zatrzymywanie na wsi tak ogromnej liczby osób?

Przyjąwszy hipotezę, iż cel ustawodawczy został zrealizowany, nasuwają się kolejne wątpliwości: czy ustawa gwarantuje stworzony przez siebie ustrój rolny? Czy zatrzymuje te procesy, które go doprowadziły do takiej sytuacji? Tu odpowiedź brzmi zdecydowanie nie. Wprowadzono czasowe ograniczenia podziału gospodarstw. Jednak co później? Ustawodawca nie zdecydował się na koncepcję ustawowego zakazu podziału. Nie podjął się również znalezienia źródeł kredytów na spłaty rodzeństwa i stworzenia możliwości wchłonięcia ich przez inne działy gospodarki.

Władysław Grabski nie musiał obawiać się radykalizujących się żądań co do reformy rolnej, a to, że doprowadził do napięcia wokół tej sprawy,

było jego własną winą, konsekwencją przyjęcia takiej a nie innej taktyki poszukiwania poparcia w Sejmie. Premier nie posiadał jakiegoś jednolitego programu reformatorskiego. Dobierał sobie współpracowników nie pod kątem realizacji projektu, lecz w oparciu na kryterium zysku lub straty głosów w parlamencie. W pierwszej połowie 1924 r. realizował koncepcję transformacji struktury agrarnej drogą bodźców ekonomicznych. Podstawą miało być opodatkowanie większych własności. Przygotowywano się jednocześnie do wprowadzenia na rynek jako instytucji parcelacyjno-kredytowej Państwowego Banku Rolnego. Jako kierunek prac wytknięto upelnorolnienie z jednoczesną komasacją. Nie wytrzymało to jednak próby czasu i W. Grabski wprowadził tą kwestię znów na forum Sejmu. Oznaczało to całkowitą rezygnację z wcześniejszej polityki. Była to porażka prac reformujących polską wieś. Znowu oddaniem inicjatywy w tej dziedzinie w ręce jednej z grup politycznych płacono za poparcie innych kwestii w parlamencie. Polityka po raz kolejny wygrała z polską racją stanu.

Karol Chylak

AGRARIAN POLICY OF WŁADYSŁAW GRABSKI GOVERNMENT 1923-1925

After the First World War the Republic of Poland was an agricultural country where almost 2/3 of the population of a country was cultivating. This agrarian structure, with dwarf farms, was not very profitable, because it did not give maintenance to its owner, and it had no prospects of development for the future. The most important issues were the remains of archaic ways of farming such as patchwork and land communities.

Poland was not raised from the dead yet when the issue of the agrarian reforms divided politicians into two hostile camps. This state of the situation had disastrous influence on reformist conceptions because some parties had more and more radical watchwords and the other ones were falling into extreme conservatism. As a result of such conduct there was the establishment of agrarian relations. On 10th July, 1919 the Sejm (the lower house of the Polish Parliament) adopted a resolution concerning the agricultural reform and on 15th July, 1920 following it a bill, which were both the result of the compromise. None of political options was satisfied of that bill, so nobody cared deeply about the realization of the bill.

Władysław Grabski did not have to be concerned about the demands of the agricultural reform which were becoming more and more radical. The tension round the issue was his own fault, the consequence of the adoption of the tactic to find support in the Sejm. The Prime Minister did not have any uniform, reformist manifesto. He was selecting his associates on the basis of the profit or the loss of votes in Parliament, not taking the realization of the bill into consideration. In the first half of 1924, when the highest positions were taken by the people of the Right, Władysław Grabski was realizing the conception of the transformation of the agrarian structure using economic stimuli. Bigger properties were due to be taxed. At the same time some preparations were made to introduce State Agricultural Bank whose aim

was to help in integrating of farmlands. To meet with support in Parliament Władysław Grabski resigned as Minister of Agricultural Reforms. W. Kopczyński, the candidate of the Polish Peasant Party „Liberation” was Władysław Grabski’s successor. It was unavoidable to introduce the issue of the agricultural reform in forum of the Sejm where politics were more important than sober thinking. It was failure of reforms connected with the Polish country because politics once again won with a Polish raison d’état.

KOMITET DO STANOWIENIA ZAGOSPODARWA
NA WÓJCIWIE POLSKI 1918-1919

Władysław Grabski... (faint text describing the committee's work and the political context of the agricultural reforms in Poland, 1918-1919)

Władysław Grabski... (faint text continuing the historical account of the agricultural policy during the early years of the Polish Republic)

1. Zarządca... (faint footnote text, likely a reference to a specific document or source related to the agricultural reforms)