

## **Dr. Zdzisław Ludkiewicz**

Profesor Szkoły Gł. Gospodarstwa Wiejskiego

# Ustawa o wykonaniu reformy rolnej

Można niemal każdy projekt ustawy gospodarczej traktować z dwóch punktów widzenia. Pierwszy, który obowiązuje przede wszystkim ministra, ma na widoku stwierdzenie, czy dany projekt, będąc dostosowany do poziomu Sejmu, odpowiada mimo to swemu zadaniu. Drugi punkt widzenia jest teoretyczny: Chodzi o zanalizowanie zalet i braków projektu bez oglądania się na możliwość znalezienia dlań aprobaty ciała *u s t a w o d a w c z y c h*. Ten punkt widzenia dzisiaj mnie obowiązuje.

Tytuł uchwalonego przez Sejm projektu ustawy jest błędny, przytem błąd ten nie jest bez znaczenia. Gdyby zatrzymano nazwę „ustawa o parcelacji i osadnictwie”, w świadomości szerszych warstw inteligencji oraz pomiędzy posłami do Sejmu budziłaby się świadomość, że parcelacja i osadnictwo to tylko część składowa reformy rolnej w Polsce, nie zaś jej całość. Zjawiłoby się pojęcie, że ustawy o komasacji gruntów i likwidacji serwitutów, również stanowią części ustawodawstwa o reformie rolnej; zjawiłoby się pytanie, czy te ustawy dobrze są ze sobą zjednoczone i czy wszystkie razem całość zagadnienia obejmują.

Historję powstania ustawy omawianej każdy zna doskonale. Rzecz jasna, iż wydana jako kompromis ludzi mało kompetentnych musi ona bardzo odbiegać od tego, czem być powinna. Był moment w Polsce, kiedy można było wydać dobrą przynajmniej teoretycznie ustawę o parcelacji. Była to zima 1918 — 19 roku, przed zwołaniem Sejmu Ustawodawczego. Z wnioskiem takim zwracałem się wtedy do paru z kolei ministrów rolnictwa. Zrozumiał moją ideę i prawie zaakceptował opracowany przezemnie projekt „Dekretu Naczelnika Państwa” dzisiejszy premier, p. Wł. Grabski, za krótko jednak był on wtedy ministrem rolnictwa (w gabinecie p. Świeżyńskiego). Dzisiaj wydanie dobrej ustawy możliwe jest tylko w drodze

specjalnych pełnomocnictw , a więc z pominięciem ciał ustawodawczych.

Chcąc zdać sobie sprawę z tego, jakie omawiana ustawa posiada wady i zalety, należy jej postanowienia zestawzić z tem, co było przed jej wydaniem i z tern, czego wymaga życie.

Odbyswał się więc w Polsce ewolucyjny proces przechodzenia ziemi z rąk większej własności do mniejszej, a jednocześnie dopływ nowych sił intelektualnych i środków materialnych do miast. Za ziemię chłop płacił drogo, poważne więc kapitały gromadziły się w ręku eks - ziemianina i w znacznym stopniu szły na rozwój codziennego przemysłu i handlu.

W odrodzonej Polsce Sejm Ustawodawczy w roku 1919 nadał rządowi dotychczas nie cofnięte pełnomocnictwo regulowania obrotu ziemią a więc i kontroli nad parcelacją (ustawa z dnia 2-go sierpnia 1919 r.) oraz wydał znaną ustawę z dn. 15-go lipca 1920 roku o „wykonaniu reformy rolnej” i ustawy radykalne dla Ziemi Wschodnich w dniu 17-go grudnia 1920 r. Po rozparcelowaniu ziem państwowych ustawa z dnia 15 lipca, jak wiadomo, stała się martwą litera prawa, zaś ustawę z dnia 17-go grudnia przestano stosować po wydaniu konstytucji i stwierdzeniu, że ta ustawa nie da się z nią pogodzić. Poza tem na początku roku 1924 wyszedł dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o reorganizacji Państwowego Banku Rolnego, który to dekret pozwolił na wyjęcie parcelacji rządowej ze sfery zabójczego działania ustawy z dnia 15-go lipca i przeniósł ją na płaszczyznę prawną parcelacji prywatnej.

Ten stan prawny pozwalał na kontynuowanie normalnego ewolucyjnego procesu parcelacyjnego i na właściwą urbanizację Polski.

Jednakże posiadał on wiele braków.

Najbardziej rzucającym się w oczy brakiem było to, że parcelacja musiała odbywać się zupełnie przypadkowo bez z góry nakreślonego planu, i że nawet w wypadkach najjaśkrawiej występującej konieczności parcelowania pewnych terenów, nie można było zmusić właścicieli do wyzbycia się tych terenów.

Były jednak braki mniej rażące, a bardziej za to istotne. A więc ustawodawstwo uniemożliwiało podjęcie racjonalnego planu kolonizacji Polesia i podobnych terenów w innych województwach wschodnich. Na to potrzeba: błota osuszać, poręby leśne karczować, zdobyte w ten sposób tereny parcelować, a na parcelach organizować gospodarstwa. Tę jedną wielką sprawę prawo nasze rozdzieliło na pięć części, przekazując je trzem ministerstwom.

Następnym brakiem było to, że nie było związania sprawy parcelacji i emigracji osadniczej do innych województw ze sprawą komasacji gruntów na terenach rolniczo przeludnionych. A jest to przecież główne zagadnienie reformy rolnej w województwach południowych.

Również w stosunku do województw zachodnich nie można było realizować istotnego postulatu reformy rolnej dla tych dzielnic — parcelować bez obniżenia kultury rolnej.

Pobieżne zapoznanie się z omawianym projektem ustawy wykazuje, że główny nacisk jest położony na załatwienie owego pierwszego braku. Ustawa nakłada przymus parcelacyjny na olbrzymią przestrzeń gruntów rolnych (ról, łąk i pastwisk), którą minister Radwan Oblicza na blisko 3 miliony hektarów. Cała ta przestrzeń jest rozprószona po wszystkich powiatach, zaś Rząd ma prawo poddawać przymusowi temu w danym roku chociażby całą w danym powiecie występującą ilość ziem, obciążonych wspomnianym przymusem.

Jeżeli przypuścić, że rząd będzie rozumnie używał tej swojej władzy, to uznać należy tę stronę ustawy za wielką zmianę na lepsze w porównaniu z dzisiejszym stanem prawnym. Rozumne zaś stonowanie tej władzy będzie polegało na tem, że rząd będzie korygował naturalną ewolucję; zaś naodwrot paczenie tej ewolucji będzie karygodne, tak jak karygodnem było zabieranie na osadnictwo na zasadzie ustawy 17-go grudnia 1920 r. najlepszych majątków, zamiast najgorszych. Gdyby Ministerstwo Reform Rolnych nie było oddzielone od Ministerstwa Rolnictwa, można byłoby, mojem zdaniem, nie obawiać się złęgo użycia przez rząd tej silnej broni. Natomiast przed fuzją obu wymienionych ministerstw pełnomocnictwo takie jest ryzykowne.

Poza jednak samą zasadą owego pełnomocnictwa, pozostaje jeszcze sposób jego wykonania, jaki ustawa nakreśla. Sposób ten byłby dobry. Pozostawia się czas do wykonania parcelacji przez samego właściciela lub pośrednika, albo też sprzedania w tym czasie ziemi Państwowemu Bankowi Rolnemu. Dopiero na ostatniem miejscu postawiony jest przymusowy wykup. Natomiast psuje całą rzecz postawienie zbyt szablonych i nieruchomych terminów, w ciągu których wszystko ma się odbywać. Obawiać się można, że owe terminy będą tu czynnikiem rozkładowym, gdyż nie będzie można do nich się stosować.

Przymus parcelacyjny wiąże się więc ze sprawą przy-

musowego wykupna ziemi, a dalej z likwidacją praw osób trzecich. Jest to największy kamień obrazy dla tych odłamów prasy, które zwalczają omawianą ustawę. Zarzuty, które znam, są jednak, moim zdaniem, niesłuszne, natomiast pomija się zarzuty słuszne. Nie można twierdzić, że odszkodowanie w listach renty ziemskiej jest niezgodne z konstytucją, bo w takim razie trzeba byłoby uznać za naruszenie konstytucji wiele innych bardzo potrzebnych a w gruncie niewinnych zarządzeń. Natomiast, o ile dotychczasowa normalna ewolucja stosunków wiejskich nie ma być spaczona, powinno się dawać dobre odszkodowanie za przymusowo wykupywaną ziemię. Tego wymaga nie tylko sprawiedliwość, ale i potrzeba unarodowienia przemysłu, handlu i finansów. Renta ziemska, opiewająca na złote w złocie, szybko amortyzowana, byłaby papierem pierwszorzędym, gdyby wykluczyć jej amortyzację w drodze wykupu na giełdzie (pozostawić tylko losowanie) no i gdyby n. p. zamiast mówić o listach 5%, dać rządowi pełnomocnictwo emitowania seryj różnie oprocentowanych — od 5% do 10%. W rezultacie prawie na jedno wyjdzie, czy kupić hektar ziemi za 400 zł., płacąc rentą 10%, czy za 800, płacąc rentą 3%. Faktycznie w jednym i drugim wypadku renta wynosi 40 złotych rocznie.

Dalej rzeczą wysoce szkodliwą jest przejść do porządku dziennego nad prawami dzierżawców. Jeżeli prawo wodne za odebranie koncesji wodnej przewiduje pełne odszkodowanie, to w jaki sposób można nie dać odszkodowania dzierżawcy, o ile zerwie się z nim kontrakt? A przecież dzierżawcy to element przedsiębiorczy, rzutki, t. j. w znaczeniu ekonomicznym dodatni. Urbanizacja Polski może dużo wygrać na przeniesieniu się części dzierżawców z kapitałami do miast. Uszczuplać wartość ich majątków i praw — to nie rachować się z potrzebami ogólnego życia gospodarczego narodu.

Wreszcie niedopuszczalne jest przejście do porządku dziennego nad ciążącymi na majątkach ziemskich pożyczkami instytucji długoterminowego kredytu gruntowego. Wiele z tych instytucji to korporacje prawa publicznego, inne znajdują się pod ścisłym nadzorem Państwa. W tych warunkach każda pożyczka udzielona jest za wiedzą i zgodą Państwa. A więc pożyczki te muszą być całkowicie honorowane.

Procedura przymusowego wykupna mogłaby budzić poważne obiekcje, gdyby wogóle stać na stanowisku tem, że rząd będzie łamał normalną ewolucję, nie zaś ją korygował

tylko. Najwłaściwsze byłoby określanie z góry, jakie ziemie podlegają przymusowi parcelacyjnemu, o znaczenie ich klas i pozostawienie właścicielowi prawa obrony w drodze normalnej apelacji. Inicjatywa samych właścicieli jak stanowi ustawa, jest tu niewystarczająca, należy tę rzecz przeprowadzić z urzędu. Pozatem sama zasada praworządności nie dopuszcza wyroków bezapelacyjnych, o czym u nas szeroko pisano.

Jeżeli z kolei pytamy, jaki jest stosunek ustawy do sprawy kolonizacji Polesia i terenów podobnych, to się przekonamy, że o tern ustawa milczy. Jest wprawdzie powiedziane w art. 4, że obszary leśne mogą być parcelowane z zachowaniem przepisów o ochronie lasów, jest to jednak tylko potwierdzeniem dzisiejszego stanu prawnego. A przecież meljoracje błot, o ile połączyć je z karczowaniem obok leżących poręb leśnych, dałyby około dwóch milionów hektarów nowych terenów dla kolonizacji wewnętrznej i parcelacji sąsiedzkiej. Podniosłoby to do 5 milionów hektarów ilość ziemi do parcelacji, zaś cofnięcie produktywności wskutek parcelacji intensywnie zagospodarowanych majątków, pokryte byłoby z lichwą przez uprawę ziem dotychczas leżących odłogiem.

Co się tyczy związania z parcelacją sąsiedzką oraz z emigracją osadniczą do innych województw, komasacji gruntów w okolicach rolniczo przeludnionych, to sprawa ta nie jest pominięta. Jednakże należyte postawienie tego zagadnienia, wobec braku na miejscu terenów do parcelacji, jest możliwe tylko przy wielkiej odwadze cywilnej rządu. Pełnomocnictwa co do tego nie są w ustawie jasno sformułowane, nie należy więc łądzić się, żeby radcy prawni rządowi inaczej to interpretowali, jak „tych pełnomocnictw niema”. A jednak one są i ustawy pod tym względem są dobre: ustawa komasacyjna daje wogóle bardzo silną władzę rządowi, zaś ustawa omawiana mówi o możliwości zmuszania właściciela większej posiadłości do odstępowania części swych ziem na cele komasacji, oraz w innym miejscu mówi o możliwości przeznaczania pewnych obszarów na kolonizację między ludność, przybywającą z okolic rolniczo przeludnionych. Wada natomiast ustawy jest, jak mówiłem, niejasne postawienie tej rzeczy.

Z kolei przechodzę do ujęcia przez ustawę sprawy parcelacji. Zaliczam do tego działu postanowienia o wielkości folwarków, nie podlegających przymusowi parcelacyjnemu. Jako nietykalny obszar folwarku ustawa określa dla okręgów przemysłowych 60 ha, dla innych części państwa 180 ha, zaś dla rodzin, które gospodarowały na obszarze Rzeczypospolitej

od 1795 roku w odniesieniu do województw wschodnich obszar ten jest podniesiony do 300 ha. Nie wlicza się do tego obszaru sadów, dróg, terenów zabudowanych, większych przestrzeni lasów i wód. Właściciel otrzymuje możliwość sam określić teren pozostawionej mu ziemi, przyczem może to być nie koniecznie jeden obiekt.

Czy owe normy 60 ha, 180 ha i 300 ha przestrzeni rolniczej odpowiadają dobrze normalnym rozmiarom folwarku, można być różnego zdania. Widzimy bardzo wysoką kulturę rolną, urzeczywistnioną przez rozbijanie wielkich majątków na drobne folwarki (w Czechach), widzimy też jeszcze wyższą kulturę w wielkich 500 hektarowych folwarkach w Poznańskim. Natomiast niewątpliwą wadą tej części ustawy jest włączenie do omawianego maksimum posiadania mniejszych łasków — wogóle do 50 ha, a w województwach wschodnich nawet do 100 ha. Jest to tak rażąca wada ustawy, że sądziłem, że to tylko błąd redakcyjny. Niestety myliłem się. Ustawa wypowiada wojnę dalszym lasom i łaskom, to znaczy tym przestrzeniom leśnym, które są najbardziej logicznym uzupełnieniem gospodarstwa rolnego. Ogromne obszary poręb leśnych mają być chronione przed zagospodarowaniem ich, natomiast zalesione liche kawałki gruntu, może nieużytki są tak potrzebne na reformę rolną, że rosnące na nich drzewostany wbrew wszelkiej logice przez samą ustawę są skazane na wycięcie i wykarczowanie.

Poza normami wyżej podanymi maksimum władania rolnego, to maksimum może być podnoszone z tytułu specjalnych warunków (przemysł rolny, hodowla zbóż i t. p.) Na to jest zarezerwowana ogólna cyfra 550 000 ha. Cyfra ta nie koniecznie musi być wyczerpana, przeciwnie przyznane nadwyżki mogą być obcięte, o ile zbraknie ziemi na parcelację. Swobodna decyzja Ministrów Reform Rolnych i Rolnictwa decyduje o przyznaniu zgłaszającym się o to właścicielom większego lub mniejszego dodatku do 180, względnie 60 ha, które to przestrzenie stają się wolne od przymusu parcelacyjnego.

Idea takiego załatwienia trudnego problemu przyznawania pewnym typom gospodarstw większych obszarów, wyszła odemnie, gdym był ministrem reform rolnych. Ja jednak stawiałem kwestję korzystniej dla ziemian, gdyż przewidywałem obowiązek rozdysponowania przez rząd całej przyznanej cyfry i nietykalności tych ziem. Stanowczo sprzeciwił się takiemu postawieniu rzeczy p. Minister Rolnictwa. Obrona tej tezy tutaj — zawiele zabrałaby mi miejsca.

Co się tyczy właściwej parcelacji, to przepisy ustawy obecnej są bardziej elastyczne, a więc i lepsze od przepisów ustawy 15-go lipca 1920 roku. Za to obejmują one nie tylko parcelację rządową lecz i prywatną.

Przewidziane jest tworzenie (względnie uzupełnianie przez parcelację sąsiedzką) czterech typów gospodarstw: 1) Samodzielne do 20 ha, a na Pomorzu i w województwach wschodnich do 35 ha; 2) ogrodnicze do 5 ha; 3) kolonie robotnicze, urzędnicze i t. p. maksimum 1 — 2 ha; 4) ośrodki czyli gospodarstwa wzorowe do 60 ha, w pewnych razach do 75 ha, przyczem dla dzisiejszych majątków państwowych obszar ten może być podniesiony do gospodarczej konieczności.

Co do kwalifikowania nabywców, ustawa nowa różni się o tyle od starej, że na pierwsze miejsce wysuwa służbę folwarczną, dzierżawców i oficjalistów parcelowanego majątku. Służba dworska otrzymuje wielką pomoc kredytową, ewentualnie dostaje odprawę, o czem niżej. Następnie idą miejscowi małorolni i t. d. jak w ustawie 15-go lipca. Mimo to pewne majątki mogą być przeznaczone na kolonizację napływową z powiatów rolniczo przeludnionych.

Przepisy parcelacyjne są za szczegółowe jak na ustawę. Mogą one okazać się nieodpowiednie dla parcelacji prywatnej, zmienić zaś ich bez nowej ustawy nie będzie można. Przy parcelacji prywatnej mogą one paczyć normalną, zdrową ewolucję, albo też wprowadzać parcelację na punkta martwe.

Cena sprzedażna parcel rządowych ma odpowiadać ich wartości gospodarczej, zaś parcel prywatnych nie może być spekulacyjnie wygórowana i ma być zatwierdzana łącznie z planem parcelacyjnym.

Nierozważne, mojem zdaniem, jest zrezygnowanie z niepodzielności nowotworzonych gospodarstw. W myśl ustawy 15-go lipca niepodzielność ta miała trwać najmniej lat 25. W myśl dzisiejszego projektu — tylko do spłaty pożyczek.

Pomoc kredytowa nabywcom ma udzielać Państwowy Bank Rolny w ramach swego statutu. Pozatem tworzy się fundusz zapomóg i kredytu ulgowego dla udzielania pożyczek służbie parcelowanego majątku i zasłużonym żołnierzom i inwalidom. Pożyczki z tego funduszu mogą sięgać 2 500 zł. na gospodarstwo. Przy parcelacji rządowej lub prowadzonej przez Państwowy Bank Rolny z reguły ziemię sprzedaje się na kredyt przy wpłacie 5% przez służbę folwarczną i wojskowych, 10% przez małorolnych i 25% przez nabywców ośrodków i peł-

norolnych. Termin spłaty reszty wynosi kolejno maksimum 40 lat, 20 lat i 5 lat.

Dział ustawy o pomocy kredytowej jest krótki i dobrze zredagowany.

Zastanawiając się nad całokształtem ustawy o wykonaniu reformy rolnej odnosi się wrażenie, że mało ona wpłynie na przyspieszenie lub poprawienie tego wykonania. Ostrożność każe przypuszczać, że posiada ona usterki, które uniknęły oka krytycznego. Jeżeli tych usterek jest niemało, to w sumie mogą one być tak ważne, iż ustawa ta przyczyni się nie do przyspieszenia lecz do zahamowania dotychczasowego tempa parcelacji.

Mimo to negatywnie o ustawie omawianej nie mogę się wyrazić, a to dla przyczyny bardzo ważkiej. Jest ta ustawa etapem myśli prawnej i polskich poczynań państwowo twórczych. Sprawa naszej reformy rolnej, jako sprawa ogólnie - narodowa i państwowa, nie może wyłamać się z pod normalnej ewolucji metod rządzenia państwem, którą przeżywamy. Ewolucja ta była uznawana jako konieczność dziejowa przez szereg głębokich umysłów od Platona począwszy. Należy więc wpatrywać się w nią i, jeżeli ona prowadzi ku lepszemu, działać z nią harmonijnie, nawet starać się ją przyspieszyć. Rozwój moralny naszego społeczeństwa jeszcze za niski jest na to, abyśmy mogli odrazu mieć prawdziwą demokrację. Przerodziła się ona u nas odrazu w demagogię. Wyjście z demagogii, to dyktatura, a jak Platon mówi — tyranja. Na szczęście jednak, o tyle jesteśmy wyżej rozwiniętem społeczeństwem od tego, które obserwował Platon, że wyłania się u nas dyktatura ludzi wysoko moralnie rozwiniętych, nie zaś prawdziwego tyрана. Po tej linii powinniśmy iść dalej. A więc specjalne pełnomocnictwa dla rządu powinny być coraz szerzej stosowane, powinny więc one objąć i dziedzinę reformy rolnej.