

DAMIAN BĘBROWSKI  
RAFAŁ MATERA  
Łódź

## WYBRANE INSTYTUCJE WŁĄCZAJĄCE W DRUGIEJ RZECZPOSPOLITEJ DO 1926 ROKU

### PODSTAWY TEORETYCZNE: INSTYTUCJE WŁĄCZAJĄCE I WYKLUCZAJĄCE

Daron Acemoglu i James A. Robinson opublikowali w 2012 r. książkę *Dlaczego narody upadają. Geneza potęgi, dostatku i ubóstwa*<sup>1</sup>. Autorzy należą do rozpoznawalnych naukowców w dziedzinie nauk społecznych na świecie. Acemoglu jest profesorem w *Massachusetts Institute of Technology* uhonorowanym m.in. Medalem Johna Batesa Clarka, przyznawanym za najbardziej znaczący wkład do myśli i wiedzy ekonomicznej. Z kolei Robinson – politolog i ekonomista aktualnie afiliowany w *University of Chicago* – jest cenionym ekspertem do spraw Ameryki Łacińskiej i Afryki. Autorzy, korzystając z dziesiątków przykładów historycznych, tłumaczyli, skąd biorą się różnice między bogatymi a biednymi krajami oraz dlaczego jedne państwa osiągały sukces gospodarczy, a drugie nie. Na uwagę zasługuje fakt, że Acemoglu i Robinson w swojej najbardziej popularnej pracy przyjęli bardzo szeroką perspektywę czasową i geograficzną, co zaowocowało odwołaniami do wielu przykładów funkcjonowania instytucji politycznych i ekonomicznych w poszczególnych krajach i okresach. Mimo takiego ujęcia, w ich pracy widoczny jest deficyt informacji o doświadczeniach instytucjonalnych Polski (wspomnianej w książce jedynie dwukrotnie<sup>2</sup>), stąd potrzeba weryfikowania ich teorii przykładami z konkretnych państw<sup>3</sup>.

Opracowanie amerykańskich badaczy balansuje pomiędzy narracją historyczną a instytucjonalną analizą ekonomiczną. W rozdziale teoretycznym (zatytułowanym

---

<sup>1</sup> Korzystamy z wydania książki z 2013 r.: D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London 2013. Polskie tłumaczenie ukazało się w 2014 r.: D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają? Źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, Poznań 2014. Artykuł recenzyjny tej książki ukazał się na łamach polskiego czasopisma jeszcze przed jej polskim wydaniem: R. Matera, *Studia nad bogactwem i ubóstwem narodów na przełomie milenium – wkład Darona Acemoglu i Jamesa A. Robinsona*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXXVI, z. 1, 2014, s. 269-282.

<sup>2</sup> Polska została wspomniana w kontekście rozważań autorów na temat specyfiki przemian społeczno-gospodarczych w Europie Wschodniej w XV-XVI w.

<sup>3</sup> 8 marca 2018 r. miała swoją premierę wydawniczą książka analizująca znaczenie instytucji dla rozwoju Polski w okresie gospodarki centralnie planowanej i w latach transformacji: M. Piatkowski, *Europe's Growth Champion. Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford 2018.

*Teorie, które się nie sprawdzają*)<sup>4</sup>, autorzy zakwestionowali dotychczasowe hipotezy, które wyjaśniały różnice rozwojowe zachodzące między krajami: geograficzną, kulturową oraz ignorancji<sup>5</sup>. Acemoglu i Robinson z kolei stawiają na hipotezę instytucjonalną. Uznają, że jednym czynnikiem nie udaje się wyjaśnić zjawiska nierówności dochodowych czy przyczyn *prosperity* lub ubóstwa kraju, ale to analiza instytucjonalna jest najbardziej pomocna w ich zrozumieniu. Kluczowym przekazem autorów jest stwierdzenie, że instytucje są ważne, zarówno dla wzrostu i rozwoju gospodarczego, jak i jako czynnik objaśniający różnice w stanie gospodarczym regionów świata w historii<sup>6</sup>.

Rozumienie instytucji prezentowane przez Acemoglu i Robinsona nawiązuje do koncepcji Douglassa C. Northa, jednego z pionierów „nowej ekonomii instytucjonalnej”. North definiuje instytucje jako reguły gry bądź ograniczenia, które kształtują interakcje między jednostkami, a także strukturę bodźców w zakresie politycznej, społecznej i ekonomicznej wymiany między nimi. Amerykański ekonomista wyróżnił instytucje formalne (np. prawo, konstytucje, regulaminy) i nieformalne (np. zwyczaje, tradycje), zwracając jednocześnie uwagę na znaczenie sposobów ich implementacji<sup>7</sup>.

Autorzy na koniec swoistej historycznej wędrówki stwierdzają, że odpowiedzialne za biedę są powiązane ze sobą, wykluczające<sup>8</sup> instytucje polityczne (*extractive political institutions*) i wykluczające instytucje ekonomiczne (*extractive economic institutions*). Te pierwsze oznaczają ograniczanie praw grupom społecznym do wolnego rynku, do przywilejów politycznych, z których korzystają inne, uprzywilejowane grupy. Wykluczające instytucje ekonomiczne idą w parze lub są następstwem wykluczających instytucji politycznych. Ograniczają one swobodę działania gospodarczego grupom ludności w społeczeństwie. Wykluczające instytucje czasami mogą generować wzrost (choć ograniczony i krótkotrwały), ale w procesie dystrybucji trafia on tylko do elit.

Acemoglu i Robinson równocześnie poszukiwali czynników pobudzających rozwój. Według nich, zaawansowanie technologiczne, inwestycje przedsiębiorców, skuteczne wykorzystanie umiejętności i talentu – to wszystko nie byłoby możliwe bez włączających instytucji politycznych (*inclusive political institutions*) i związa-

---

<sup>4</sup> Należy przy tym zaznaczyć, że część teoretyczna książki jest bardzo uproszczona w porównaniu do bardziej wyrafinowanych metodologicznie artykułów naukowych autorstwa tego samego tandemu (lub we współpracy z innymi badaczami). Dlatego konieczne jest również zestawienie koncepcji Acemoglu i Robinsona z omawianej książki z ich starszymi publikacjami. Piszą o tym: J. Dzionek-Kozłowska, R. Matera, *O poszukiwaniu przyczyn bogactwa i nędzy narodów w teorii Darona Acemoglu i Jamesa A. Robinsona*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5 (285), 2016, s. 5-26.

<sup>5</sup> D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Why Nations Fail...*, s. 48-56, 63, 68-69.

<sup>6</sup> Krytyki takiego podejścia podjęli się w Polsce: J. Dzionek-Kozłowska, R. Matera, *Institutions without Culture: A Critique of Acemoglu and Robinson's Theory of Economic Development*, „Łodz Economic Working Papers”, IX, 2016.

<sup>7</sup> D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge-New York 2009, s. 3, 46-47.

<sup>8</sup> W polskim tłumaczeniu pracy Acemoglu i Robinsona pojawia się termin „instytucje wyzyskujące”, który – naszym zdaniem – nie oddaje precyzyjnie (a na pewno nie w pełni) intencji autorów.

nych z nimi włączających instytucji ekonomicznych (*inclusive economic institutions*). Włączające instytucje polityczne (poprzez nadawanie nowym grupom społecznym określonych przywilejów, w tym praw wyborczych) i ekonomiczne (poprzez np. ujednolicanie podatków czy zwiększanie dostępności do kredytu) mają aktywizować nowe grupy ludności, co stanowi podstawowy bodziec rozwojowy.

Nowym elementem, który wnoszą Acemoglu z Robinsonem do instytucjonalnej teorii rozwoju jest więc wyodrębnienie instytucji włączających i wykluczających. Określenia te pozwalają zwrócić uwagę na znaczenie uczestnictwa obywateli na rynku politycznym i gospodarczym, co wydaje się ożywcze dla efektywności działań, zarówno ekonomicznych, jak i politycznych. Ogólny ton ich koncepcji jest zrozumiały, aczkolwiek pojawiają się wątpliwości, a przynajmniej nie do końca rozstrzygalne kwestie. Przykładowo, pomimo wysokiego poziomu politycznego i ekonomicznego włączania społeczeństwa jako warunku rozwoju państwa, autorzy przekonują o konieczności osiągnięcia określonego poziomu politycznej centralizacji. Brakuje jednak przy tym odpowiedzi, co należałoby uznać za ważniejszą wartość w przypadku, gdy istnieje konflikt między obu procesami<sup>9</sup>. Ponadto dokonywane zmiany w prawie wyborczym (zachęcające nowe grupy do współrządzenia) mogą być postrzegane jako poważne bariery dla procesu tworzenia rządu i w konsekwencji dla procesu rządzenia krajem z powodu zbyt dużego podziału politycznego w parlamencie, a w ten sposób zatrzymujące stopień centralizacji siły politycznej w kraju.

Właściwie w każdym państwie, analizując stan prawny oraz egzekucję tych praw, można znaleźć instytucje włączające, jak i wykluczające oraz starać się mierzyć skutki ich działań. Jednak szczególnie w państwach, które dopiero co powstały lub wprowadzają transformację ustrojową znacznie łatwiej jest identyfikować działanie instytucji włączających. Takim nowym krajem była Rzeczpospolita Polska w 1918 r. Celem artykułu jest analiza przykładowych instytucji włączających występujących w jednym państwie w danym okresie: w tym przypadku w Drugiej Rzeczypospolitej od momentu odzyskania niepodległości w listopadzie 1918 r. do przewrotu majowego w 1926 r. Po przejęciu władzy przez sanację instytucje włączające uległy osłabieniu na rzecz instytucji wykluczających. Wprawdzie określająca podstawy ustrojowe państwa Konstytucja z 17 marca 1921 r. obowiązywała formalnie do 1935 r., to znaczące zmiany zaszły w niej już w 1926 r. wskutek uchwalenia tzw. noweli sierpniowej<sup>10</sup>. Bazę źródłową opieramy na najważniejszych aktach normatywnych i danych statystycznych. Analizę uzupełniamy o wybraną literaturę przedmiotu, szczególnie z zakresu historii gospodarczej.

W niniejszym artykule pokazujemy zarówno przykłady występowania włączających instytucji politycznych, jak i włączających instytucji ekonomicznych w pierwszych latach istnienia Drugiej Rzeczypospolitej, starając się wykazać, że te instytucje

<sup>9</sup> Więcej w artykule: J. Dzionek-Kozłowska, R. Matera, *O poszukiwaniu przyczyn...*, s. 19-20.

<sup>10</sup> *Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.*, 02.08.1926 (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Dz.U.R.P.) 1926, nr 78, poz. 442).

(zwłaszcza ekonomiczne) miały znaczący wpływ na późniejsze dość szybkie wejście przez Polskę na ścieżkę rozwoju gospodarczego (zasadniczo w latach 1926-1929). Podkreślić przy tym należy, że w przypadku Polski to przyszłe uwarunkowania zewnętrzne (szczególnie wybuch wielkiego kryzysu gospodarczego w 1929 r., agresywna polityka Niemiec i ZSRR w drugiej połowie lat 30. XX w. oraz II wojna światowa) w decydującym stopniu zahamowały pozytywne skutki wynikające ze stworzenia systemowych podstaw prawnych oraz reform, zwłaszcza skarbowej i rolnej.

#### PRZYKŁADY KLASYCZNYCH WŁĄCZAJĄCYCH INSTYTUCJI POLITYCZNYCH

Najbardziej oczywistą instytucją włączającą, fundamentalną dla funkcjonowania nowego państwa były prawa polityczne, nadane jego obywatelom w dekreście dotyczącym wyborów parlamentarnych, a następnie w Konstytucji. Można powiedzieć, że w wyniku odzyskania niepodległości oraz wskutek szybkiego wprowadzenia zasady powszechnych wyborów, nastąpiło skokowe włączenie większości społeczeństwa do współdecydowania o kierunkach rządów. W przypadku państwa polskiego była to faktyczna rewolucja, gigantyczny przeskok, gdyż w ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów wpływ na kształtowanie ustroju politycznego miało przecież mniej niż 10% mieszkańców<sup>11</sup>. Z kolei w okresie zaborów Polacy nie tworzyli instytucji niepodległego i suwerennego państwa, a zakres ich praw politycznych zależał od aktualnej polityki każdego z trzech zaborców.

Pierwsze prawa regulujące zasady wyborcze w wolnej Polsce zostały zagwarantowane w dekreście Józefa Piłsudskiego o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r. Już w artykule 1 dekretu przeczytać można, że „Wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel państwa bez różnicy płci, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat”. Z kolei w rozdziale o wybieralności, w artykule 7 zostało zapisane, że: „Wybieralni do Sejmu są wszyscy obywatele (-lki) państwa, posiadający czynne prawo wyborcze, niezależnie od miejsca zamieszkania jak również wojskowi”<sup>12</sup>. Podkreślmy, że Acemoglu i Robinson twierdzą, że pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy mają procesy demokratyzacyjne, w tym przyznawanie i egzekwowanie praw politycznych. W przypadku polskich rozwiązań wyborczych należałoby podkreślić śmiało rozwiązania dotyczące przyznania tych praw ludziom młodym (gdzie granicą był 21. rok życia) oraz kobietom. Zapisy w dekreście Piłsudskiego były odważniejsze niż w późniejszej Konstytucji marcowej, która owszem zostawiała zapis o czynnym prawie wyborczym do Sejmu przysługującym obywatelom polskim, którzy nie ukończyli 21 lat w dniu ogłoszenia wyborów, ale już w przypadku biernego

<sup>11</sup> Najczęściej przyjmuje się, że w XVI–XVIII w. szlachta stanowiła 8-10% społeczeństwa polskiego. Szczegółowe badania wskazują jednak na 5,5-6,5% (por. M. Markiewicz, *Historia Polski 1492-1795*, Kraków 2002, s. 138).

<sup>12</sup> *Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego*, 28.11.1918, art. 1, 7 (Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: Dz.Pr.P.P.) 1918, nr 18, poz. 46, s. 109-110).

prawa wyborczego granicę podnosiła do 25. roku życia<sup>13</sup>. Jeszcze bardziej restrykcyjne zapisy obowiązywały w wyborach do Senatu, w których, aby zagłosować, trzeba było mieć ukończone 30 lat, a w przypadku kandydowania – 40<sup>14</sup>.

W pierwszych regulacjach prawa wyborczego uwzględniono poszanowanie pięciu klasycznych zasad demokratycznych wyborów: obok powszechności była to tajność, bezpośredniość, równość i proporcjonalność. Partie polityczne powszechnie aprobowały te zasady, nie kwestionowano również nadmiernie przyznania prawa wyborczego kobietom. Był to wymierny krok ku ich realnemu włączeniu w życie publiczne kraju. Decyzje te należy uznać za znakomity przykład ustanowienia przez państwo politycznej instytucji włączającej. Egzemplifikacją inkluzywności w tym zakresie był nie tylko bierny udział kobiet w wyborach parlamentarnych, ale już w wyniku wyborów sprawowanie przez nie funkcji posłanek i senatorek. W skład Sejmu Ustawodawczego, którego kadencja trwała od 10 lutego 1919 r. do 1 grudnia 1922 r., wchodziło ostatecznie 442 posłów<sup>15</sup>. Wśród nich znajdowało się 8 kobiet reprezentujących różne partie polityczne<sup>16</sup>. W kolejnym Sejmie pierwszej kadencji zasiadało 9 kobiet, a do Senatu dostały się kolejne 4. Była to niewielka reprezentacja. W sumie w całej Drugiej Rzeczypospolitej mandaty uzyskało 50 kobiet. Jednak ich wkład w poszerzanie praw kobiet był znaczący. Najbardziej doświadczoną działaczką była Irena Kosmowska, która pełniła obowiązki posłanki przez trzy kadencje, ale też (jako pierwsza kobieta) w listopadzie 1918 r. została mianowana wiceministrem pracy i opieki społecznej w Tymczasowym Rządzie Ludowym Republiki Polskiej Ignacego Daszyńskiego. W randze ministra nie odnajdziemy w okresie międzywojennym w Polsce żadnej kobiety, ale nie była to wyjątkowa sytuacja w ówczesnym świecie. Wystarczy wspomnieć, że pierwszą kobietą ministrem była Dunka Nina Bang, kierująca resortem edukacji w latach 1924-1926<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, 17.03.1921, art. 12-13, 36 (Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 267, s. 635-636, 640). Dalej: Konstytucja marcowa.

<sup>14</sup> *Ibidem*, art. 36.

<sup>15</sup> Ze względu na proces kształtowania się granic państwa polskiego, skład Sejmu Ustawodawczego był systematycznie uzupełniany o przedstawicieli kolejno przyłączanych do Drugiej Rzeczypospolitej ziem. W pierwszym dniu obrad Sejmu Ustawodawczego, tj. 10 lutego 1919 r., zasiadało w nim 335 posłów. Większość z nich (291 osób) została wybrana w wyborach powszechnych, resztę (44 osoby) stanowili Polacy będący członkami *Reichstagu* i izby poselskiej Rady Państwa w Wiedniu. W latach 1919-1922 w różnych częściach kraju zorganizowano wybory uzupełniające lub uznano mandaty z lokalnych ciał ustawodawczych. Równolegle wygasło kilkanaście dotychczasowych mandatów. W momencie upływu kadencji Sejm Ustawodawczy liczył 442 posłów (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989, s. 17-19).

<sup>16</sup> Były to: Gabriela Balicka-Iwanowska (Związek Ludowo-Narodowy), Jadwiga Dziubińska (Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”), Irena Kosmowska (PSL „Wyzwolenie”), Maria Moczyłowska (Narodowe Zjednoczenie Ludowe), Zofia Moraczewska (Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów), Anna Piasecka (Narodowa Partia Robotnicza, a od 1920 r. PSL „Piast”), Zofia Sokolnicka (ZLN), Franciszka Wilczkowiakowa (Narodowa Partia Robotnicza).

<sup>17</sup> Więcej na temat miejsca kobiet w życiu politycznym Drugiej Rzeczypospolitej: A. Żarnowska, A. Szwarc, (red.), *Kobieta i świat polityki. W niepodległej Polsce 1918-1939. Zbiór studiów*, Warszawa 1996.

Poszukując w pierwszych uregulowaniach prawnych przykładów włączania jak największej części społeczeństwa do współdecydowania o politycznym ustroju państwa, warto zwrócić uwagę na pewne trudności wynikające z zaimplementowania zapisów zawartych w traktacie o mniejszościach narodowych<sup>18</sup> do Konstytucji marcowej. Ustawa Zasadnicza ostatecznie zawierała stwierdzenie, że: „obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa” oraz, że „obywatelstwo polskie nabywa się: a) przez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie, b) przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej”<sup>19</sup>. W związku z tym, że w Polsce mieszkało tak wielu mieszkańców różnych narodowości, te zapisy konstytucyjne nie blokowały im aktywnego włączania się w prace na rzecz polskich instytucji. Kwestią do zbadania pozostaje jednak, w jakim stopniu egzekwowano zapis o nadawaniu obywatelstwa, czy jego uzyskanie było łatwe czy trudne, jaka była długość procedury z tym związanej. Warto też podkreślić, że polscy obywatele należący do mniejszości narodowych, wyznaniowych czy językowych mieli równe z innymi obywatelami prawo zakładania i prowadzenia instytucji dobroczynnych oraz szkół religijnych i społecznych, a także używania mowy<sup>20</sup>. Artykuł o tym mówiący był modyfikacją zapisów wspomnianego traktatu o mniejszościach<sup>21</sup>.

O uruchomieniu instytucji włączających w pierwszych latach Drugiej Rzeczypospolitej niech świadczy też fakt, że wśród konstytucyjnych praw znalazły się prawa obywateli do wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych oraz władz publicznych, państwowych i samorządowych. Ponadto obywatele posiadali prawo koalicji, gromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków<sup>22</sup>. Oczywiście co do egzekwowania tych praw można mieć pewne zastrzeżenia, ale dotyczą one głównie okresu po 1926 r. Należy jednak pamiętać, że w ustawodawstwie wciąż obowiązywały antyliberalne ustawy z okresu zaborów. W sumie jednak pierwsze fundamentalne regulacje prawne znacząco poszerzały udział społeczeństwa w kształtowaniu systemu młodego państwa polskiego.

---

<sup>18</sup> Traktat o mniejszościach narodowych (tzw. mały traktat wersalski) był uzupełnieniem traktatu wersalskiego z 28 czerwca 1919 r. Objęte nim kraje (Czechosłowacja, Grecja, Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców (SHS, zwane nieoficjalnie „Jugosławią”), Polska i Rumunia) były zobowiązane do ochrony mniejszości etnicznych i religijnych na swoim terytorium. Grupom tym przysługiwało prawo odwoływania się do powołanej 10 stycznia 1920 r. Ligi Narodów. Mały traktat wersalski wyraźnie ograniczał suwerenność jego sygnatariuszy. Zob. *Traktat między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską (tzw. Mały Traktat Wersalski lub traktat mniejszościowy)*, Wersal, 28.06.1919, w: S. Sierpowski, *Źródła do historii powszechnej okresu międzywojennego*, t. 1: 1917-1926, Poznań 1989, nr 30, s. 125-131. Por. H. Batowski, *Między dwiema wojnami 1919-1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Kraków 2001, s. 37-38.

<sup>19</sup> Konstytucja marcową, art. 87-88.

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 110.

<sup>21</sup> S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, w: M. Kallas, (red.), *Konstytucje Polski. Szkice monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 111.

<sup>22</sup> Konstytucja marcową, art. 107-108.



PRZYKŁADY KLASYCZNYCH WŁĄCZAJĄCYCH INSTYTUCJI EKONOMICZNYCH  
WALUTA I PODATKI

Wśród najbardziej widocznych włączających instytucji ekonomicznych w pierwszych latach Drugiej Rzeczypospolitej należy wyróżnić unifikację waluty, uporządkowanie systemu podatkowego, a następnie – spajającą oba działania – realizację reformy skarbowej przez Władysława Grabskiego. Trzeba jednak podkreślić, że zmiany te odbywały się w bardzo niekorzystnych warunkach zewnętrznych. *Primo*, do 1923 r. trwały walki o granice państwa, co fizycznie przeszkadzało w egzekwowaniu ustaw i rozporządzeń przygotowywanych przez rządy i uchwalanych przez parlament. *Secundo*, lata 1918-1924 były okresem wysokiej inflacji, a w 1923 r. hiperinflacji, co naturalnie utrudniało obywatelom powszechne korzystanie z usług bankowych i finansowych na terenie całego kraju<sup>23</sup>.

Waluta mogła stać się szybko symbolem zjednoczenia gospodarczego, jednak proces ten był opóźniony ze względu na wielość występujących środków płatniczych. W latach 1918-1919 w obiegu znajdowały się marki polskie (emitowane przez Polską Krajową Kasę Pożyczkową ustanowioną jeszcze przez Radę Regencyjną w czasie I wojny światowej), ruble wschodnie, ukraińskie hrywny i karbowańce, korony austro-węgierskie, marki niemieckie, ale też liczne lokalne waluty emitowane przez tymczasowe władze<sup>24</sup>. Ten walutowy galimatias porządkował wstępnie dekret Piłsudskiego z 7 grudnia 1918 r., ustanawiający PKKP jedyną emisyjną instytucją bankową, kasą centralną urzędów państwowych oraz miejscem przechowywania depozytów pod opieką państwa. Stan ten miał trwać do czasu powstania Banku Polskiego<sup>25</sup>. Na podstawie projektu ministra skarbu Józefa Englicha, 28 lutego 1919 r. Sejm przygotował pierwszą ustawę „walutową”. Zapowiadała ona emisję polskiej waluty, złotego (w pierwotnej wersji proponowano nazwę „lech”, który przebił ponadto „piasta” i „kościuszkę”)<sup>26</sup>. Tymczasowym rozwiązaniem miała być marka polska. Już w marcu 1919 r. wprowadzono zakaz przywozu walut z państw zaborczych<sup>27</sup>. W kolejnych latach wprowadzano markę polską w nowo przyłączanych dzielnicach. W wymianie akceptowano kursy przedwojenne, które naturalnie nie odpowiadały realnej wartości. Ujednolicenie systemu pieniężnego było jednak ważnym działaniem stabilizującym.

---

<sup>23</sup> Dość powiedzieć, że w marcu 1923 r. w obiegu znajdowało się 1 841 205 619 tys. marek polskich, a w grudniu 1923 r. aż 125 371 955 360 tys. marek polskich. Inną ilustracją hiperinflacji może być dynamicznie rosnący kurs dolara. W tym samym okresie wzrósł on z 42 300 marek polskich do 6 375 000 marek polskich (W. Morawski, *Polityka pieniężna*, w: K. Kozłowski, (red.), *Problemy gospodarcze Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989, s. 257, tabl. 36).

<sup>24</sup> Szerzej na temat dziedzictwa zaborów w wymiarze walutowym, skarbowym (fiskalnym) oraz bankowym (kredytowym), a także problemów finansowych na ziemiach polskich w okresie I wojny światowej: W. Morawski, *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 9-43.

<sup>25</sup> *Ustawa Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej*, 07.12.1918 (Dz.Pr.P.P. 1918, nr 19, poz. 56).

<sup>26</sup> *Ustawa z dnia 28 lutego 1919 r. w sprawie nazwy monety polskiej*, 28.02.1919 (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 20, poz. 230).

<sup>27</sup> *Ustawa z dnia 11 marca 1919 r. w przedmiocie czasowego zakazu przywozu znaków pieniężnych w walucie austriacko-węgierskiej, niemieckiej i rosyjskiej*, 11.03.1919 (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 24, poz. 237).

Opóźnienie wprowadzenia złotego wynikało z faktu, że Ministerstwo Skarbu najpierw chciało zrównoważyć budżet, a dopiero potem ustabilizować walutę. Niestety kolejni ministrowie ponosili sromotne porażki, głównie ze względu na częste rotacje gabinetów, trwającą wojnę z bolszewicką Rosją oraz szalejącą inflacją<sup>28</sup>. Od lipca 1921 r. marka polska stała się wyłączną, legalną walutą na obszarze państwa. Po przyłączeniu do Polski części Górnego Śląska w czerwcu 1922 r. utrzymano – co prawda – na tym terenie markę niemiecką, jednakże w listopadzie 1923 r. również tam zaczęła obowiązywać marka polska<sup>29</sup>. Proces unifikacji waluty został zakończony, choć i tak podkreślano jej tymczasowość.

Zwartą koncepcję naprawy finansów państwa, integrującą reformę skarbową i walutową, przedstawił dopiero Władysław Grabski, piastujący w latach 1923-1925 funkcję premiera i ministra skarbu. Reformę skarbową oparto na dwóch uchwalonych wcześniej ustawach: o podatku majątkowym z 11 sierpnia 1923 r. (weszła w życie 26 września)<sup>30</sup> oraz o waloryzacji podatków z 6 grudnia 1923 r. (weszła w życie 1 stycznia 1924 r.)<sup>31</sup>. Od grudnia 1923 r. do marca 1925 r. wydano ponad 90 rozporządzeń dotyczących przede wszystkim podwyższenia niektórych podatków, nowego podatku gruntowego czy ściągłości obowiązujących danin<sup>32</sup>. Jednocześnie planowano sprzedaż części majątku państwowego. Zorganizowano nowe monopole (spirytusowy, solny i zapalczany)<sup>33</sup> celem zabezpieczenia przyszłych pożyczek zagranicznych<sup>34</sup>. Zadbano również o ograniczenie wydatków budżetowych poprzez zwiększenie taryf kolejowych oraz cięcia w administracji. Reformy objęły także sektor bankowy. Służyło temu skonsolidowanie, wzmocnienie oraz zreorganizowanie bankowości centralnej. Oparto ją na trzech instytucjach. Były to powołane jeszcze w 1919 r.: Państwowy Bank Rolny<sup>35</sup> i Poczta Kasa Oszczędności oraz Bank Gospodarstwa Krajowego powstały w 1924 r.<sup>36</sup> Ważną rolę mogło również odegrać prawo bankowe z grudnia

<sup>28</sup> Zob. więcej: W. Morawski, *Od marki do złotego...*, s. 45-76.

<sup>29</sup> J. Luszniwicz, *Druga Rzeczpospolita. Wzrost podporządkowany integracji i modernizacji gospodarczej*, w: J. Kaliński, (red.), *Polskie osiągnięcia gospodarcze*, Warszawa 2010, s. 171, przyp. 95.

<sup>30</sup> *Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o podatku majątkowym*, 11.08.1923 (Dz.U.R.P. 1923, nr 94, poz. 746).

<sup>31</sup> *Ustawa z dnia 6 grudnia 1923 roku o zastosowaniu stałej jednostki do obliczania danin, niektórych innych dochodów publicznych oraz kredytów, udzielanych przez instytucje państwowe i samorządowe*, 06.12.1923 (Dz.U.R.P. 1923, nr 127, poz. 1044).

<sup>32</sup> Por. wybrane rozporządzenia: Dz.U.R.P. 1923, nr 132-135, 137; 1924, nr 1-4, 6-10, 12-14, 16-22, 26-35, 37, 43, 50, 53; 1925, nr 28.

<sup>33</sup> Zob. zestawienie monopolu państwowych: W. Morawski, *op. cit.*, s. 92, tab. 12. Więcej na temat monopolu skarbowych: P. Grata, *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2009.

<sup>34</sup> W okresie rządu Grabskiego zaciągnięto 4 pożyczki zagraniczne na łączną kwotę 58,5 mln dolarów (W. Morawski, *op. cit.*, s. 110, tab. 16).

<sup>35</sup> Monografię tej instytucji wydał: M. Klusek, *Państwowy Bank Rolny w latach 1919-1949. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 2013.

<sup>36</sup> *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 r. o połączeniu (fuzji) Państwowych Instytucji Kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego*, 30.05.1924 (Dz.U.R.P. 1924, nr 46, poz. 477).



1924 r., które ostatecznie jednak nie weszło w życie. W celu reglamentowania wysokich stóp procentowych w czerwcu 1924 r. ogłoszono rozporządzenie antylichwiarskie<sup>37</sup>.

Dzięki polityce równoważenia budżetu, opierającej się na reformie skarbowej Grabskiego, kurs dolara ustabilizował się w styczniu 1924 r. W kolejnym miesiącu zatrzymano druk marek polskich pokrywających zadłużenie. Dochody zaczęły przewyższać wydatki, zaś spirala inflacji zatrzymała się. Kolejnym krokiem była reforma walutowa zrealizowana poprzez powołanie 15 kwietnia 1924 r. centralnej instytucji emisyjnej Banku Polskiego (rozpoczął działalność 28 kwietnia) oraz zastąpienie marki polskiej złotym polskim od 28 kwietnia 1924 r.<sup>38</sup> Te dwie kluczowe zmiany instytucjonalne miały wielki efekt psychologiczny w społeczeństwie. Mieszkańcy Drugiej Rzeczypospolitej obdarzyli zaufaniem nowy bank i nową walutę<sup>39</sup>.

Ujednoczenie systemu podatkowego było równie wielkim wyzwaniem jak stabilizacja waluty. Po odzyskaniu niepodległości na terenach byłych zaborów funkcjonowały bowiem trzy różne systemy podatkowe<sup>40</sup>. Do końca 1923 r. zdołano ustalić takie ogólnokrajowe podatki bezpośrednie jak: dochodowy, obrotowy, patentowy, od spadków i darowizn, od kapitałów i rent. Górny Śląsk posiadał autonomiczny system podatkowy do 1939 r. Część danin bezpośrednich była zróżnicowana w poszczególnych dzielnicach, w dodatku również w zakresie wymiaru i poboru. Był to np. podatek gruntowy czy od nieruchomości miejskich. W latach 1924-1925 rząd Grabskiego zdołał dokonać jeszcze głębszej unifikacji systemu pod względem terytorialnym i przedmiotowym. Objęło to większość danin bezpośrednich, z wyjątkiem podatku gruntowego. Ten ostatni ujednoczono częściowo po 1935 r., ale wyłącznie w wymiarze poboru.

W dwudziestoleciu międzywojennym wprowadzano również zupełnie nowe daniny. Były to podatki stałe (np. od elektryczności i uboju) oraz nadzwyczajne (np. tzw. danina majątkowa). Ważną rolę odgrywał wspomniany już podatek ma-

---

<sup>37</sup> *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 czerwca 1924 r. o lichwie pieniężnej*, 29.06.1924 (Dz.U.R.P. 1924, nr 56, poz. 574).

<sup>38</sup> *Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej*, 11.01.1924 (Dz.U.R.P. 1924, nr 4, poz. 28); *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie systemu monetarnego*, 20.01.1924 (Dz.U.R.P. 1924, nr 7, poz. 65); *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego*, 20.01.1924 (Dz.U.R.P. 1924, nr 8, poz. 75); *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 kwietnia 1924 r. o zmianie ustroju pieniężnego*, 14.04.1924 (Dz.U.R.P. 1924, nr 34, poz. 351); *Obwieszczenie Ministra Skarbu z dnia 15 kwietnia 1924 r. w przedmiocie rozpoczęcia czynności przez Bank Polski*, 15.04.1924 (Dz.U.R.P. 1924, nr 34, poz. 360).

<sup>39</sup> Szerzej na temat reform Władysława Grabskiego: J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, Warszawa-Łódź 1997, s. 240-247; W. Morawski, *Od marki do złotego...*, s. 87-120. Zob. także: J. Skodlarski, *Władysław Grabski jako ekonomista (1874-1938)*, Łódź 2015.

<sup>40</sup> Więcej na temat systemów podatkowych w zaborze rosyjskim, austriackim i pruskim: W. Morawski, *Od marki do złotego...*, s. 22-27.

jątkowy, wprowadzony w sierpniu 1923 r., który stanowił jeden z filarów reform Grabskiego<sup>41</sup>.

Procesem równoległym była unifikacja administracji skarbowej. W 1922 r. przystosowano do wymogów ogólnokrajowych były aparat pruski, a do 1925 r. – austriacki. Górny Śląsk utrzymał odrębne struktury do końca istnienia Drugiej Rzeczypospolitej. Jak widać, unifikacja systemu podatkowego – mimo wyraźnych sukcesów – trwała znacznie dłużej i nie została w pełni zakończona przed 1939 r.<sup>42</sup>

#### PRAWA WŁASNOŚCI JAKO PRZYKŁAD WŁĄCZAJĄCYCH INSTYTUCJI POLITYCZNYCH I EKONOMICZNYCH

Jednym z przejawów braku jednolitości systemu prawnego kształtującej się Drugiej Rzeczypospolitej, która łączyła trzy odmienne porządki prawne państw zaborczych, był brak spójnych regulacji dotyczących własności. Pierwotne akty prawne, kreślące podstawy ustrojowe państwa polskiego, uściślały jedynie główne kompetencje najważniejszych organów państwowych: (Tymczasowego) Naczelnika Państwa, rządu, premiera, Sejmu Ustawodawczego, sądów<sup>43</sup>.

Pierwsze akty prawne dotyczące własności regulowały kwestie szczegółowe<sup>44</sup>. Zasadnicze rozstrzygnięcia w zakresie praw własności, które objęły ogół polskiego społeczeństwa, zawierała dopiero Konstytucja marcowa. Normy dotyczące własności były przedmiotem art. 99-101, składających się na rozdz. V, traktujący o powszechnych obowiązkach i prawach obywateli<sup>45</sup>. W art. 99 stwierdzono, że państwo polskie uznaje zarówno własność indywidualną, zbiorową (stowarzyszeń, instytucji,

<sup>41</sup> O wpływach budżetowych z tytułu podatków gruntowego i majątkowego piszemy w dalszej części artykułu. Por. wcześniejsze działania Grabskiego jako ministra skarbu w latach 1919-1920: P. Grata, *Polityka podatkowa ministra skarbu Władysława Grabskiego w okresie od grudnia 1919 r. do listopada 1920 r.*, „Limes. Studia i Materiały z Dziejów Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 2, 2009, s. 156-175.

<sup>42</sup> J. Luszniwicz, *op. cit.*, s. 172.

<sup>43</sup> Zob.: *Rada Regencyjna do Narodu Polskiego [Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu]*, 11.11.1918 (Dz. Pr.P.P. 1918, nr 17, poz. 38); *Do Naczelnego Dowódcy Wojsk Polskich Józefa Piłsudskiego [Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu]*, 14.11.1918 (Dz. Pr.P.P. 1918, nr 17, poz. 39); *Dekret [Dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada]*, 14.11.1918 (Dz. Pr.P.P. 1918, nr 17, poz. 40); *Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*, 22.11.1918 (Dz. Pr.P.P. 1918, nr 17, poz. 41); *Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa [Mała Konstytucja]*, 20.02.1919 (Dz. Pr.P.P. 1919, nr 19, poz. 226); *Protokół [pisownia oryginalna] przekazania władzy przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego Prezydentowi Rzeczypospolitej Gabrielowi Narutowiczowi*, 15.12.1922 (Dz. U.R.P. 1922, nr 109, poz. 1007).

<sup>44</sup> Zob. np.: *Dekret o sekwestrze zakładów przemysłowych*, 23.11.1918 (Dz. Pr.P.P. 1918, nr 17, poz. 43); *Dekret o sekwestrze surowców, półfabrykatów i towarów*, 23.11.1918 (Dz. Pr.P.P. 1918, nr 17, poz. 44); *Dekret w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego*, 16.12.1918 (Dz. Pr.P.P. 1918, nr 21, poz. 67).

<sup>45</sup> Konstytucja marcowa, art. 99-101.

samorządów), jak i państwową<sup>46</sup>. Określono ją jako jeden z fundamentów polskiego ustroju społecznego i porządku prawnego. Państwo zagwarantowało powszechną ochronę własności. Jej ograniczenie lub zniesienie (wywłaszczenie) było dopuszczalne wyłącznie za odszkodowaniem oraz „ze względów wyższej użyteczności”. W kolejnych zdaniach wspomina się w tym kontekście o „pożytku ogółu” oraz „względach publicznych”<sup>47</sup>. Wyrażenia te nawiązują do kategorii dobra ogółu<sup>48</sup>. Co więcej, w analizowanym artykule wspomniano o prawie obywateli i stowarzyszeń do swobodnego korzystania ze „skarbów przyrody” (ziemi, wody, minerałów i innych), co jednak – ze względu na wspomniane dobro ogółu – mogło ulec ograniczeniu<sup>49</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje zapis dotyczący ziemi. Wskazano ją jako „jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa”<sup>50</sup>. Podkreślono wyraźnie, że nie może ona podlegać nieograniczonemu obrotowi. Tym samym, zagwarantowano państwu dwa rodzaje interwencji w tym zakresie: przymusowy wykup i regulację obrotu. Jednakże władze winny opierać się na zasadzie, iż fundamentem polskiego ustroju rolnego są prywatne gospodarstwa rolne „zdolne do prawidłowej wytwórczości”<sup>51</sup>.

Nietykalność majątkowa pozostawała przedmiotem art. 100. Objęto nią mieszkania, dokumenty oraz ruchomości. Ograniczenie tego prawa mogło nastąpić wyłącznie

---

<sup>46</sup> Wyróżnienie w polskiej Konstytucji własności indywidualnej, zbiorowej i państwowej nawiązuje do ekonomicznej teorii praw własności, w ramach której wskazuje się na występowanie jej następujących form: prywatnej, wspólnej oraz państwowej, czyli publicznej. Na gruncie tej teorii własność prywatna uznaje się za najbardziej efektywną (J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Warszawa 2016, s. 171-174).

<sup>47</sup> Konstytucja marcowa, art. 99.

<sup>48</sup> Sposób ujęcia praw własności korespondował z ówczesnymi rozwiązaniami europejskimi. Po I wojnie światowej na Starym Kontynencie powszechne stały się tzw. prawa społeczne, które w przeciwieństwie do wolności obywatelskich, wiązały się z pozytywną ingerencją państwa. Mogło ono chociażby, opierając się na określonych przesłankach, ograniczać nietykalność własności prywatnej. Ideowym podłożem tego typu regulacji był ówczesny rozwój ruchu robotniczego oraz społecznej nauki Kościoła rzymskokatolickiego (S. Krukowski, *op. cit.*, s. 114-115). Na przykład, w niemalże równoległe uchwalonej Konstytucji Rzeszy Niemieckiej (tzw. Republiki Weimarskiej) z 11 sierpnia 1919 r. wskazano dobro ogółu oraz podstawę prawną jako punkty odniesienia dla przeprowadzania wywłaszczenia: *Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden (Die Verfassung des Deutschen Reichs. Vom 11. August 1919. („Reichs-Gesetzblatt” 1919, nr 152/6982, art. 153, s. 1412))*. W kolejnym zaś ustępie, określającym społeczne zobowiązanie wynikające z dysponowania własnością, zwrócono uwagę na dobro wspólne: *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste (Ibidem)*. Na podstawie powyższego przykładu można stwierdzić, że pojęcie dobra ogółu koresponduje z kategorią dobra wspólnego. To ostatnie definiuje się jako wartość zbiorową osiąganą przez wspólnoty m.in. na drodze poszanowania indywidualnych praw połączonego ze zbliżaniem się całej wspólnoty do wyznaczonego celu (*Dobro wspólne*, w: K. Dziubka, B. Szlachta, L. M. Nijkowski, *Idee i ideologie we współczesnym świecie*, Warszawa 2008, s. 48).

<sup>49</sup> Konstytucja marcowa, art. 99.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

w uzasadnionych przypadkach, na mocy odpowiednich zarządzeń administracyjnych lub sądowych<sup>52</sup>.

W art. 101 zagwarantowano obywatelom wiele swobód: w zakresie dobrowolnego wyboru miejsca pobytu i zamieszkania, przesiedlania się, emigracji i wyboru pracy. Odrębne prawo dotyczyło przenoszenia własności<sup>53</sup>.

Prawa własności zostały określone w Konstytucji marcowej w sposób demokratyczny, stanowiąc tym samym przykład instytucji włączającej. Andrzej Ajnenkiel podkreślał, że umieszczenie zapisów dotyczących własności w rozdziale poświęconym prawom obywatelskim świadczyło o wpisaniu Ustawy Zasadniczej z 1921 r. w „praktykę nowoczesnego konstytucjonalizmu”<sup>54</sup>. Pozostawało jednak to zastrzeżenie – jak zauważył Stanisław Krukowski – iż interes społeczny (dobro ogółu) nakreślał w omawianym akcie prawnym granice nienaruszalności własności i liberalizmu gospodarczego. Konstytucja dopuszczała – na podstawie ustawodawstwa zwykłego – możliwość wprowadzenia (przynajmniej częściowo) interwencjonizmu państwowego i gospodarki etatystycznej<sup>55</sup>.

Pozytywne znaczenie konstytucyjnej regulacji praw własności obrazuje również statystyka. Koncentrując uwagę na danych dotyczących własności nieruchomości, należy zauważyć, że w 1921 r. odnotowano w Polsce 3 262 tys. gospodarstw wiejskich (nie uwzględniając terenu Śląska i Wileńszczyzny). Największe ich skupisko znajdowało się w województwach centralnych (37,5%) i południowych (36%). Wszystkie gospodarstwa rolne zajmowały 30 341 tys. ha, co stanowiło 85,8% ogólnej powierzchni państwa (bez Śląska i Wileńszczyzny). Prawie wszystkie spośród nich (96,7%) to gospodarstwa małe i średnie (od poniżej 2 ha do 20 ha), choć większość ogólnego ob-

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 100. Przykładem ograniczenia nienaruszalności majątkowej jest wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenie Warszawy w związku z zamachem na prezydenta Gabriela Narutowicza z 16 grudnia 1922 r. i towarzyszącymi mu niepokojami społecznymi. Władze zyskały m.in. prawo do przeprowadzania rewizji i przeszukań mieszkań, zakładów handlowych i przemysłowych oraz siedzib stowarzyszeń i związków. Stan wyjątkowy obowiązywał od 18 grudnia 1922 r. do 9 stycznia 1923 r. (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stol. m. Warszawy*, 16.12.1922 (Dz.U.R.P. 1922, nr 110, poz. 1010); *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 1922 r. w przedmiocie wykonania zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze m. st. Warszawy*, 18.12.1922 (Dz.U.R.P. 1922, nr 111, poz. 1013); *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 1923 r. w przedmiocie uchylecia stanu wyjątkowego zarządzonego na obszarze stol. m. Warszawy*, 04.01.1923 (Dz.U.R.P. 1923, nr 2, poz. 7)).

<sup>53</sup> Konstytucja marcowa, art. 101. W teorii praw własności zwraca się uwagę m.in. na stopień ich pełności. Jest on określany na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, chodzi o ekskluzywność (wyłączność) dotyczącą swobody właściciela w ramach rozporządzania uprawnieniami własnościowymi wobec innych jednostek. Po drugie, jest to transferowalność (przenośność), która wiąże się z suwerennością właściciela w zakresie przekazywania swoich praw własności innym (J. Wilkin, *op. cit.*, s. 168). Przyjmując tę optykę w kontekście gwarancji własnościowych określonych w Konstytucji marcowej, należy stwierdzić, że o ile art. 99-100 dotyczyły ekskluzywności praw własności polskich obywateli, o tyle art. 101 zapewniał im swobodę w zakresie transferowalności tych uprawnień. Detale z tym związane regulowało ustawodawstwo szczegółowe.

<sup>54</sup> A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 182.

<sup>55</sup> S. Krukowski, *op. cit.*, s. 116.

szaru gospodarstw skupiały majątki powyżej 100 ha (44,8%), od 5 do 20 ha (30,8%) oraz od 2 do 5 ha (11,3%)<sup>56</sup>.

Widoczne rozdrobnienie własności ziemskiej było skutkiem realizacji reformy rolnej, która odegrała zasadniczą rolę w zakresie przemian struktury własnościowej w okresie międzywojennym. Już 7 listopada 1918 r. Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej Daszyńskiego wydał manifest, na mocy którego ogłoszono przejęcie na własność donacji i majoratów oraz lasów prywatnych i rządowych. Zapowiedziano wydanie odpowiednich przepisów przeciwko spekulacji ziemią oraz opracowanie dla Sejmu Ustawodawczego projektu upaństwowienia średniej i wielkiej własności ziemskiej. Mieli nią dysponować chłopci pod kontrolą państwa. Odrębny projekt zakładał nacjonalizację kopalń, salin, sektora naftowego, dróg i innych gałęzi przemysłu. Przewidywano również wprowadzenie prawa konfiskującego kapitał powstały w okresie I wojny światowej, który zgromadzono w konsekwencji dostaw dla armii oraz spekulacji podstawowymi artykułami<sup>57</sup>. Z kolei 10 lipca 1919 r. Sejm Ustawodawczy podjął uchwałę o zasadach reformy rolnej<sup>58</sup>. Jednakże akty z 1918 i 1919 r. były wyłącznie deklaracjami. Podstawę prawną realizacji reformy stanowiła dopiero ustawa z 15 lipca 1920 r., uchwalona pod wpływem działań wojennych, aby zachęcić polskich chłopów do obrony państwa przed bolszewikami<sup>59</sup>. Dopelnieniem tego aktu prawnego były dwie ustawy z 17 grudnia 1920 r. regulujące osadnictwo wojskowe na Kresach Wschodnich<sup>60</sup>.

Uchwalenie Konstytucji marcowej zahamowało tempo realizacji reformy rolnej. Jej zapisy chroniły bowiem własność prywatną oraz przewidywały odszkodowania za przeprowadzenie wywłaszczenia. Na cele reformy przeznaczano odtąd zwłaszcza majątki państwowe. Wszystko zaś odbywało się w atmosferze narastających sporów społecznych na wsi oraz konfliktów politycznych<sup>61</sup>. W konsekwencji, 28 grudnia 1925 r. uchwalono nową ustawę o wykonaniu reformy rolnej<sup>62</sup>. Była ona podstawą prawną parcelacji aż do ogłoszenia 6 września 1944 r. reformy rolnej przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny 1930*, Warszawa 1930 (dalej: MRS), s. 13, tabl. 1.

<sup>57</sup> *Manifest Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej*, Lublin–Kraków, 07.11.1918, w: H. Janowska, T. Jędruszczak, (red.), *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866-1925*, Warszawa 1984, nr 214, s. 430.

<sup>58</sup> *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 r. w przedmiocie zasad reformy rolnej*, 10.07.1919 (Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Druk Sejmowy, nr 839).

<sup>59</sup> *Ustawa z dnia 15 lipca 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej*, 15.07.1920 (Dz.U.R.P. 1920, nr 70, poz. 462).

<sup>60</sup> *Ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. o przejęciu na własność Państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej*, 17.12.1920 (Dz.U.R.P. 1921, nr 4, poz. 17); *Ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. o nadaniu ziemi żołnierzom Wojska Polskiego*, 17.12.1920 (Dz.U.R.P. 1921, nr 4, poz. 18).

<sup>61</sup> J. Skodlarski, *Zarys...*, s. 249.

<sup>62</sup> *Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej*, 28.12.1925 (Dz.U.R.P. 1926, nr 1, poz. 1).

<sup>63</sup> *Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, 06.09.1944 (Dz.U.R.P. 1944, nr 4, poz. 17).

W latach 1919-1926 w ramach reformy rolnej rozdysponowano ogółem 1 011 320 ha ziemi, z czego rozparcelowano 927 268 ha (91,7%), zaś 84 052 ha (8,3%) wyłączono spod parcelacji, przeznaczając je dla instytucji państwowych, komunalnych i społecznych<sup>64</sup>. W wyniku parcelacji powiększono wówczas 150 505 gospodarstw rolnych (o łącznej powierzchni 345 562 ha) oraz utworzono 79 942 nowe jednostki gospodarcze (581 706 ha), w tym: 55 943 gospodarstwa rolne (533 597 ha), 22 039 parceli robotniczych, rzemieślniczych i urzędniczych (21 895 ha) oraz 1960 specjalnych jednostek gospodarczych (26 214 ha)<sup>65</sup>.

Jak widać, w omawianym okresie największym beneficjentem były indywidualne gospodarstwa rolne. Okazuje się, że w latach 1919-1923 z reformy najbardziej skorzystali chłopci małorolni (65 034 ze 112 057 nabywców) i bezrolni (24 434)<sup>66</sup>, przy czym ogólna liczba nabywców nie pokrywała się zawsze z liczbą nowo utworzonych działek<sup>67</sup>. Podobnie było w okresie późniejszym. W latach 1924-1925 małorolni stanowili 35 842 nabywców, zaś bezrolni – 11 738 spośród 56 541 ogółu<sup>68</sup>. W 1926 r. wśród 56 739 wszystkich nowych właścicieli, małorolni tworzyli grupę 37 962 osób, a bezrolni – 10 535<sup>69</sup>. Znaczna część odbiorców należała do tzw. kategorii specjalnych, którym przysługiwało ustawowe pierwszeństwo w przyznaniu działki. Byli to kolejno: inwalidzi wojenni i zasłużeni żołnierze, miejscowa służba folwarczna oraz dotychczasowi dzierżawcy<sup>70</sup>. W latach 1919-1926 było to łącznie 30 280 osób<sup>71</sup>.

Przejawem aktywności obywateli mających na celu ochronę ich własności może być m.in. popularność ubezpieczeń majątkowych<sup>72</sup>. W pierwszej połowie lat 20. zasadniczo wzrosła liczba wykupionych polis chroniących mienie. W 1918 r. obowiązywało 1 549 276 ubezpieczeń od pożaru oraz 3234 od kradzieży, natomiast w 1926 r. było to odpowiednio 4 247 513 oraz 41 266 polis<sup>73</sup>.

---

<sup>64</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej: RSRP) 1927, R. V, Warszawa 1927, s. 107, tabl. 3; RSRP 1928, R. VI, Warszawa 1928, s. 78, tabl. 2.

<sup>65</sup> Obliczenia własne na podstawie: RSRP 1927, s. 108, tabl. 4; RSRP 1928, s. 79, tabl. 3.

<sup>66</sup> RSRP 1927, s. 110, tabl. 5. Por. uwaga metodologiczna: *ibidem*, przyp. a.

<sup>67</sup> Zob. uwaga metodologiczna: *ibidem*, s. 111, tabl. 5, przyp. a; RSRP 1928, s. 81, tabl. 4, przyp. a.

<sup>68</sup> Obliczenia własne na podstawie: RSRP 1927, s. 111, tabl. 5.

<sup>69</sup> RSRP 1928, s. 81, tabl. 4.

<sup>70</sup> Zob. uwaga metodologiczna: RSRP 1927, s. 112, tabl. 6, przyp. a. Por. uwaga metodologiczna dotycząca zmian w klasyfikacji specjalnych kategorii nabywców za lata 1919-1923 oraz 1924-1925: *ibidem*, s. 110, tabl. 5, przyp. a.

<sup>71</sup> Obliczenia własne na podstawie: *ibidem*, s. 112, tabl. 6; RSRP 1928, s. 82, tabl. 5. Szerzej na temat reformy rolnej w Drugiej Rzeczypospolitej: Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918-1939*, t. I: *W dobie inflacji 1918-1923*, Warszawa 1967, s. 144-149; t. II: *Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu proinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924-1929*, Warszawa 1971, s. 125-148; t. III: *Wielki kryzys 1930-1935*, Warszawa 1982, s. 174-189; t. IV: *Lata interwencjonizmu państwowego 1936-1939*, Warszawa 1989, s. 260-287.

<sup>72</sup> Jerzy Wilkin z pozycji teorii praw własności wskazuje na trzy czynniki, które chronią owe prawa. Obok państwa wraz z jego prawem i aparatem przymusu oraz norm społecznych podkreśla znaczenie aktywności samych jednostek na tym polu (J. Wilkin, *op. cit.*, s. 170, przyp. 11).

<sup>73</sup> RSRP 1923, R. II, Warszawa 1924, s. 125, tabl. 3b; RSRP 1928, s. 382, tabl. 2.



Pierwsze lata niepodległości sprzyjały rozwojowi oszczędności Polaków. Na przykład, między 1920 a 1926 r. liczba kont oszczędnościowych uruchamianych w Poczтовой Kasie Oszczędności wzrosła o 152,3% (z 44 872 do 113 201). Objęły one właściwie wszystkie prawne zawołane właściciele kont<sup>74</sup>.

Demokratyczny sposób określenia praw własności przez ustawodawcę sprzyjał samemu państwu. Odzwierciedla to choćby poziom dochodów budżetowych z tytułu podatków gruntowego i majątkowego. W 1922 r. podatek gruntowy zapewnił budżetowi państwa 4079 tys. zł. Był to zaledwie 1% dochodów z podatków, opłat i monopolii oraz 0,77% ogółu państwowych dochodów<sup>75</sup>. Natomiast już w okresie 1926/1927<sup>76</sup> dochody skarbowe z podatku gruntowego wyniosły 91 808 tys. zł, zaś podatku majątkowego – 65 985 tys. zł. Stanowiło to kolejno 5,23% i 3,76% wszystkich dochodów z podatków, opłat i monopolii oraz 4,3% i 3,09% globalnych dochodów państwa w tym czasie<sup>77</sup>. Powyższy wzrost można tłumaczyć zwiększeniem liczby płatników (a tym samym rozwojem własności prywatnej) oraz sukcesywną poprawą ściągalności danin.

#### WNIOSKI

Przedstawiliśmy kilka reprezentatywnych przykładów instytucji włączających, starając się wyklądać zwłaszcza ich wymiar prawny, ale także implementowanie i egzekwowanie. Nie uwzględniliśmy instytucji wykluczających, które z większą siłą zaczęły się ujawniać w Polsce po 1926 r. Problematyka ta wymaga odrębnych studiów.

Za skutek działania instytucji włączających z lat 1918-1926 można uznać ożywienie gospodarcze widoczne od 1926 r. Metodologicznie trudno jest porównywać poziom produkcji z lat 1924-1929 do pierwszych pięciu lat Drugiej Rzeczypospolitej. Był to bowiem czas walk o granice oraz wysokiej inflacji destabilizującej życie gospodarcze (choć do pewnego momentu napędzającej też popyt). Na ogół dokonuje się więc porównania okresu 1924-1929 do stanu sprzed Wielkiej Wojny. Jako punkt wyjścia 100 przyjmuje się najczęściej rozmiar produkcji przemysłowej na obszarze zaborów, który zestawia się następnie z wielkością produkcji z lat 20. XX w. Jeszcze w latach 1924-1926 było to niewiele ponad połowę produkcji z 1913 r. Wskutek reformy walutowej, skarbowej, rolnej oraz stabilizacji prawnej można dostrzec, że polska gospodarka trafiła na dobre tory. Wprawdzie nie osiągnęła poziomu sprzed wojny, jednak po trzech latach szybkiej dynamiki wzrostu, w 1929 r. (tuż przed wybuchem wielkiego kryzysu) było to już 4/5 poziomu wyjściowego (wykres 1).

<sup>74</sup> Obliczenia własne na podstawie: RSRP 1920/1922, R. I, cz. II, Warszawa 1923, s. 231-232, tabl. 13-14; RSRP 1927, s. 291, tabl. 34.

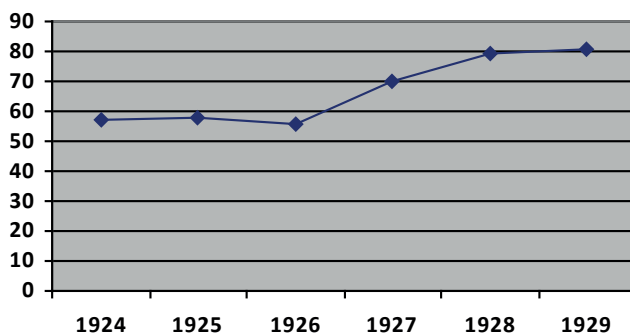
<sup>75</sup> Obliczenia własne na podstawie: RSRP 1923, s. 189, 192, tabl. 2, 4b. Jak już wspomniano, podatek majątkowy wprowadzono dopiero na mocy ustawy z 11 sierpnia 1923 r.

<sup>76</sup> Dane dotyczą roku budżetowego od 1 kwietnia 1926 r. do 31 marca 1927 r. (RSRP 1927, s. 516, tabl. 8b, przyp. a).

<sup>77</sup> Obliczenia własne na podstawie: *ibidem*, s. 510, 515-517, tabl. 3, 8a, 8b.

Wykres 1

Wzrost gospodarczy Polski w latach 1924-1929 (1913=100)



Źródło: J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Dzieje gospodarcze świata do roku 1980*, Warszawa 1986, s. 335.

Korzystając z koncepcji Acemoglu i Robinsona, w przypadku występowania instytucji włączających widzimy wiele jej ograniczeń. Trudno ją bowiem odnieść do badań krótkiego okresu. Mimo to, biorąc pod uwagę destrukcyjny wpływ czynników zewnętrznych (wielki kryzys, agresywna polityka Niemiec i ZSRR w latach 30. XX w. oraz II wojna światowa), a następnie trwania absolutnie wykluczającego instytucjonalnie systemu gospodarki centralnie kierowanej, można dostrzec, że pośrednio w Trzeciej Rzeczypospolitej sięgnięto po te nieliczne, ale pozytywne dla rozwoju gospodarczego doświadczenia sprzed 70-80 lat. Dotyczyło to demokratycznych instytucji politycznych, ale i pozyskania kluczowych włączających instytucji ekonomicznych: stabilizacji waluty i jej wymienialności, wprowadzenia nowoczesnego systemu podatkowego oraz przeprowadzenia niezbędnych zmian własnościowych i prywatyzacji.

Po przeprowadzeniu analizy dla lat 1918-1926, dostrzegamy ponadto ograniczenia związane z mierzaniem instytucji włączających. *Primo*, dla rzetelności badań potrzebny jest nieco dłuższy okres, np. około dekady. W przypadku okresu międzywojnia jest to więc wykonalne, ale zauważamy też, że po zamachu majowym w 1926 r., instytucje włączające zaczęły być coraz częściej zastępowane instytucjami wykluczającymi. *Secundo*, istnieje potrzeba weryfikacji instytucji włączających twardymi danymi. Jeśli takich nie ma w całym okresie, warto skoncentrować się na krótszym czasie. *Tertio*, musimy brać pod uwagę, że działanie niektórych instytucji i ich skuteczność może być mierzalna jedynie w długim okresie, wykraczającym nawet poza dekadę. Omawiany okres 1918-1926 jest więc zdecydowanie za krótki. *Quatro*, jeżeli chcemy zmierzyć efekt działania instytucji na jakąś zmienną, musimy wpierv zbadać, czy nie zachodzi relacja odwrotna<sup>78</sup>. Jednakże w przypadku badanych instytucji sytu-

<sup>78</sup> Por. S. Voigt, *How (Not) to Measure Institutions*, „Journal of Institutional Economics”, vol. 9, nr 1, 2013, s. 1-26.

acja ta wydaje się oczywista. Prawa polityczne, waluta, podatki oraz prawa własności były instytucjami tworzonymi po odzyskaniu niepodległości od nowa. To one kształtowały system społeczno-gospodarczy młodego państwa, a nie odwrotnie.

**Mgr Damian Bębnowski**, Katedra Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej, Uniwersytet Łódzki (damian.beben@wp.pl)

**Dr hab. prof. UŁ Rafał Matera**, Katedra Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej, Uniwersytet Łódzki (paramat@wp.pl)

**Słowa kluczowe:** instytucje włączające, Druga Rzeczypospolita, prawa polityczne, waluta, podatki, prawa własności

**Keywords:** inclusive institutions, the Second Republic of Poland, political rights, currency, taxes, property rights

#### ABSTRACT

*The aim of the article is to put the economy of the Second Republic of Poland between 1918 and 1926 in the perspective of Acemoglu and Robinson's concept of inclusive and extractive institutions as part of the theory of the new institutional economics. The authors analyzed the inclusive nature of such institutions as: political rights, currency, taxes and property rights. This allowed for a positive verification of the hypothesis that in Poland in 1918-1926 there were inclusive political and economic institutions, which created conditions for economic growth in 1926-1929. The research was based on a critical analysis of sources (especially laws, decrees and regulations, as well as statistical data) and selected literature.*



## NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: [wydawnictwo@iz.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@iz.poznan.pl)

---

### Przegląd Zachodni w języku angielskim nr II, 2017

It is with great satisfaction that we offer to readers another special English-language edition of *Przegląd Zachodni* (Western Review). It contains an anthology of papers which originally appeared in the four issues of the journal, published quarterly by the Institute for Western Affairs, in 2016. The selected articles appear in chronological order, and a special place among them is taken by papers on the region of **Wielkopolska**, its cultural heritage, history, and contemporary social analysis. The journal, published in Poznań for more than 70 years, is inextricably linked with this region, which over the centuries, being open to the influence of Western Europe, has faced threats to its identity, but has proved able to adopt from western countries ideas, strategies and models of activity which remain specific features of the region to this day.

The authors of the articles appearing in this volume write from a broader perspective about the formation of a collective **identity, memory** and consciousness, as well such matters as the use of sporting events as political instruments. A significant number of the articles concern particular countries of **Europe** and the European Union in historical, social, political and legal contexts. The selection reflects the diversity of topics addressed on the pages of the journal of the Institute for Western Affairs, which over the years has been guided by the motto "Poland–Germany–Europe". The interdisciplinary nature of the published articles allows one to appreciate the complexity of the problems and contexts which historically have shaped the continent, knowledge of which is essential today for making profound analyses of possible future scenarios. Human rights, population policy and the dilemmas currently faced by the United Kingdom are examples of the contemporary issues making up the European mosaic.

Of special interest in this volume is the article recalling the life and work of Professor Zbigniew Mazur, a historian who took a particular interest in Polish–German relations and in the former German lands that are now part of Poland. His significant academic achievements and long list of publications well characterise the research profile of Poznań's Institute for Western Affairs, with which his whole life and academic career were bound up.

#### Wielkopolska and Europe – Memory and Identity

Witold Molik *The Cultural Heritage of the Wielkopolska Region*, Fryderyk Mudzo *German-owned Great Land Estates in Wielkopolska in the Years 1815-1914*, Marta Baranowska *On Being a German. According to Friedrich Nietzsche*, Agnieszka Jeran *Does the Wielkopolska Mentality Still Exist? An Analysis Based on Data from the Social Diagnosis 2015*, Magdalena Sacha Kortau and Kortowo. „Purgatory” and Campus – *The Narration of Non-memory and Non-place in an Area*, Stanisław Żerko *The Soviet Threat in Cat-Mackiewicz's Journalistic Writings during World War II*, Rafał Jung *Around 'the Water Battle of Frankfurt'. On the Political Dimension of the Polish Football Team's Performance in the 1974 World Cup*, Jan Barcz *Some Reflections on the 25th Anniversary of the Polish-German Treaty*, Marian Gorynia *The Position of Poland's Economy in the Economy of the European Union in 2003-2014*, Maria Wagińska-Marzec *Music as a Tool for the Integration of Refugees in Germany*, Artur Szmigielski *Human Rights and Democracy in the Centre of the European Union's External Actions. Legal and Political Dilemmas*, Martyna Jones *Protestantism the Welsh Way. The Religious Dimension of Welsh National and Cultural Identity in the Nineteenth Century*, Marek Mikołajczyk *The UK's European Dilemmas. From the Schuman Plan to Brexit*, Andrzej Szabaciuk *Population Policy as a Significant Element of Strategy for Rebuilding the Imperial Position of the Russian Federation, Remembrance - Zbigniew Mazur (1943-2016)* by Andrzej Choniawko,

“Zbrodnia niemiecka w Warszawie 1944” Book review by Stanisław Jankowiak